

**MODELO DE LA AISS SOBRE LA
IDONEIDAD DE LAS PRESTACIONES DE
DESEMPLEO**

Aplicación al caso uruguayo

Cra. Maria Luisa Brovia

MODELO DE LA AISS SOBRE LA IDONEIDAD DE LAS PRESTACIONES DE DESEMPLEO

Aplicación al caso uruguayo

Cra. Maria Luisa Brovia
Asesoría Económica y Actuarial
Setiembre 2018

Resumen

El Proyecto de la AISS sobre la idoneidad de las prestaciones permite evaluar en qué medida los programas de seguridad social cumplen con sus objetivos mediante la formulación, la evaluación y el análisis de una definición de múltiples variables de la suficiencia de las prestaciones.

La extensión de la cobertura de la seguridad social es esencial para satisfacer las necesidades de protección social de la población. Sin embargo, también es importante que las prestaciones suministradas sean suficientes para atender a las necesidades de las personas, los hogares y la sociedad. ¿Qué es una prestación idónea? ¿Cómo podemos evaluar si la prestación es idónea y si se suministra de manera adecuada? Hasta ahora, la idoneidad de muchas prestaciones se evaluaba en términos monetarios, como la medida en que el valor de una prestación monetaria era suficiente para cumplir con unas determinadas necesidades de ingresos y para mantener un cierto nivel de vida. A menudo se calculaba en función de la tasa de sustitución que ofrecía la prestación. El Proyecto de la AISS sobre la idoneidad de las prestaciones busca definir y luego evaluar la idoneidad teniendo en cuenta estos objetivos múltiples.

Palabras clave: *Subsidio de desempleo, prestación idónea, evaluación, análisis de diferentes variables.*

1. Introducción

Según la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), “las prestaciones de seguridad social se consideran adecuadas:

- En primer lugar, si ayudan a que las políticas sociales alcancen los resultados esperados, por ejemplo subviniendo a las necesidades de las personas que deben hacer frente a riesgos del ciclo de vida, y si la relación entre el nivel de prestaciones y los impuestos y cotizaciones abonadas se considera justa (idoneidad social).
- En segundo lugar, si operan en sinergia con los instrumentos de empleo y las políticas fiscales y económicas y no generan efectos económicos no deseados (idoneidad económica).”

“La mayoría de los sistemas de seguridad social procuran ofrecer una determinada tasa de sustitución de los ingresos del beneficiario a fin de permitirle mantener un nivel de vida aceptable en comparación con el nivel anterior. El principal objetivo no es sólo ofrecer un nivel de vida mínimo, sino también mantener cierto nivel de vida en caso de pérdida de

ingresos a causa de circunstancias específicas, como ocurre con las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes o las prestaciones de enfermedad, desempleo, etc.”

“Si el nivel de las prestaciones supone gastos inaceptables para la población activa que las financia, el sistema se vuelve insostenible. Por consiguiente, la idoneidad económica de las prestaciones exige que el nivel de las prestaciones y las condiciones de elegibilidad sean aceptables tanto para quien cotiza al sistema como para el contribuyente.”

2. Objetivo del informe

El sistema de seguro de desempleo tiene dos objetivos principales, garantizar la sustitución de los ingresos de las personas desempleadas y estimular su regreso al trabajo. Por lo tanto, las prestaciones por desempleo deben garantizar a los trabajadores privados de empleo unos ingresos que les permitan mantener un cierto nivel de vida y buscar un empleo adecuado en buenas condiciones.

La Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) promueve la idea de “idoneidad de las prestaciones”. Según la Real Academia “idoneidad” es la cualidad de “idóneo” y este último adjetivo se define como *adecuado y apropiado para algo*.

Para poder medir la idoneidad de las prestaciones del seguro de desempleo, la AISS ha desarrollado una herramienta analítica que evalúa la tasa de sustitución y mide las otras dimensiones relacionadas con el suministro de la prestación.

En Uruguay existieron mecanismos de cobertura para desempleo desde inicios del siglo pasado. La principal estructura del actual programa del subsidio por desempleo fue creado en 1981 por el Decreto-Ley N°15.180. Desde ese momento el sistema ha ido ampliando su alcance hasta llegar el año 2009, en el cual se promulga la Ley N° 18.399 creando nuevas causales, las cuales se enfocan principalmente en los trabajadores de más de 50 años y en aquellos con más de un empleo.

El objetivo del trabajo es cuantificar el impacto de las diferentes acciones y leyes que se han aprobado desde el año 2006 al año 2017 y fundamentalmente la Ley N° 18.399, viendo el efecto que han tenido en la idoneidad del subsidio de desempleo.

3. Modelo de la AISS

La herramienta que utiliza la AISS para medir la idoneidad de las prestaciones de desempleo, consta de 8 parámetros mediante los cuales se evalúa los distintos aspectos de la idoneidad y los distintos objetivos de un sistema de desempleo a escala individual y colectiva. Estos objetivos son:

- *Garantizar las transiciones*, ofrecer protección social y una sustitución de los ingresos a los trabajadores carentes de empleo.
- *Promover el empleo*, facilitar el regreso al trabajo a los desempleados mediante mecanismos de incentivo y a servicios y programas de empleo.

Con los objetivos, aspectos y parámetros de un sistema de seguro de desempleo podemos construir una tabla, de modo de ver como se relacionan cada uno de estos conceptos:

<i>Objetivos</i>	<i>Aspectos</i>	<i>Parámetros</i>
Garantizar las transiciones	- Quién tiene derecho a las prestaciones? - En qué situaciones? - Por cuánto tiempo? - Qué cuantía?	1. Nivel de cobertura 2. Tipos de prestaciones 3. Duración del derecho 4. Nivel de las prestaciones
Favorecer el empleo	- En qué circunstancias (incentivos)? - Con qué tipo de orientación? - Con qué tipo de efectos?	5. Condiciones de elegibilidad 6. Servicios de empleo 7. Tasa de desempleo
Buena administración	- Con qué tipo de servicios?	8. Administración

Como se puede observar, la herramienta no considera ningún parámetro que evalúe el costo del sistema. La AISS toma esta decisión basada en las siguientes consideraciones:

- La idoneidad y la viabilidad son cosas distintas
- Los gastos no sólo dependen de los medios disponibles, sino también de las decisiones políticas acerca de la distribución de los medios a escala nacional
- No se pueden tener en cuenta los gastos de desempleo sin considerar otros gastos sociales

Para la medición de cada parámetro se definieron varios indicadores.

El modelo es flexible, por lo cual si bien hemos cuantificado cada uno de los parámetros, en muchos casos, por no disponer de toda la información o ser distinta la realidad de nuestro país para los distintos indicadores sugeridos, hemos recalculado las ponderaciones utilizadas por el modelo. Esto es una sugerencia que realiza la propia AISS en el manual del usuario.

4. Modelo de la AISS aplicado al subsidio por desempleo a cargo del BPS

En este apartado abordaremos la descripción y cuantificación de cada uno de los indicadores utilizados para la medición de cada parámetro, realizando luego un resumen de lo encontrado plasmándolo en una representación gráfica. En ésta se podrá observar la idoneidad del sistema antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 18399 y el impacto de ésta ley en lo que hemos definido como “idoneidad del sistema”. Para realizar esta comparación, estimaremos los diferentes indicadores para el año 2006 y para el año 2017.

4.1 Nivel de Cobertura

Cobertura es la proporción de personas desempleadas que reciben prestaciones de subsidio de desempleo. Este concepto está ligado a la noción de idoneidad, ya que no puede haber prestaciones adecuadas sin una cobertura suficiente y la cobertura no es válida si las prestaciones no son las adecuadas.

Los indicadores definidos en el modelo para medir este parámetro son los siguientes:

<i>Parámetros</i>	<i>Indicadores utilizados</i>
4.1. Nivel de cobertura	4.1.1 Cobertura legal de los empleados 4.1.2 Condiciones de elegibilidad para las prestaciones de desempleo 4.1.3 Cobertura de categorías específicas: solicitantes de primer empleo trabajadores independientes, funcionarios públicos, trabajadores migrantes 4.1.4 Cobertura efectiva de los desempleados

$$4.1.1 \text{ Cobertura legal de los empleados} = \frac{\text{Total de posibles beneficiarios}}{\text{Total puestos cotizantes}}$$

Este indicador evalúa la proporción de personas empleadas que cotizan cubiertas por el sistema de desempleo. Si la legislación prevé un sistema obligatorio para todos los trabajadores activos, eso equivale al 100%, se puntúa con 30 puntos. Si ciertos trabajadores no están cubiertos por la seguridad social o por el régimen de desempleo, por ejemplo los trabajadores rurales o domésticos, el porcentaje debe reducirse en función del número (real o estimado) de trabajadores no cubiertos.

El sistema de subsidio de desempleo uruguayo si bien no es universal, se ha venido ampliando con el devenir del tiempo. Los empleados públicos si bien no están cubiertos por el subsidio¹, cuentan con una estabilidad laboral muy difícil de encontrar en otras actividades. Dada esta condición, no se los ha tenido en cuenta en el cálculo del indicador, cuyo denominador es el total de puestos cotizantes privados. De acuerdo con la ley, se cubre la contingencia de desempleo forzoso de todos los empleados de la actividad privada que prestan servicios remunerados a terceros.

En el año 2006 los patronos y los dependientes del servicio doméstico no estaban cubiertos por el subsidio por desempleo. Es decir que el 25% de los puestos cotizantes existentes en ese año, no tenían derecho a la cobertura. En el año 2017 los dependientes del servicio doméstico² están cubiertos y sólo quedan sin el beneficio los patronos³. Esto implica que el 10% de los puestos cotizantes no tienen derecho a la cobertura.

<i>Valor sugerido</i>	<i>Valor ponderado</i>	
<i>por modelo</i>	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
30	22.60	26.92

4.1.1.1 Condiciones de elegibilidad para las prestaciones de desempleo

Este indicador concierne a las condiciones que deben reunir los beneficiarios para acceder a las prestaciones de desempleo. Si la duración de las cotizaciones exigidas para acceder a las prestaciones de desempleo plenas es de 6 meses, corresponde una ponderación de 20

¹ Con excepción de los trabajadores con contrato a término del Poder Ejecutivo vínculo funcional 94 y organismos comprendidos en los Art. 220 y 221 de la Constitución de la República (tipo de aportación 2 y vínculo funcional 61) que hayan sido contratados por un plazo mínimo de 24 meses.

² El sector tiene este beneficio a partir de la Ley N° 18.065 de noviembre de 2006. Se comienza a hacer uso de este beneficio a partir del año 2007

³ Son beneficiarios del subsidio aunque no se han tenido en cuenta para el cálculo: Socios Cooperativistas, Titulares de empresas unipersonales con vínculo funcional 60 (personal de embajada).

puntos. Si la duración de esta exigencia es superior, se deduce 1 punto por cada mes adicional.

El Decreto – Ley N° 15.180 en su artículo 3 estipula, en líneas generales, el período previo de generación del derecho. Se requiere que el empleado haya revistado como mínimo en la planilla de control de trabajo de alguna empresa seis meses previos a configurarse la causal respectiva si el afiliado es mensual, 150 jornales si el empleado es de remuneración por día o por hora, y si el empleado es de remuneración variable deberá haber percibido un mínimo de seis salarios mínimos nacionales en el período comprendido.

La Ley N° 18.399 no establece modificaciones a estos requisitos, por lo cual el valor del indicador se mantiene en ambos períodos estudiados.

<i>Valor sugerido</i>	<i>Valor ponderado</i>	
<i>por modelo</i>	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
20	20.00	20.00

4.1.1.2 Cobertura de categorías específicas: solicitantes de un primer empleo, trabajadores independientes, empleados públicos, trabajadores migrantes

Este indicador se refiere a la cobertura de trabajadores no empleados. Si bien los sistemas de desempleo están destinados a las personas empleadas, existen otras categorías de trabajadores con riesgo al desempleo. El modelo clasifica a estos en:

- Jóvenes que han terminado sus estudios y que durante meses o años no encuentran un empleo o no trabajan lo suficiente para tener derecho a las prestaciones;
- Trabajadores independientes que dirigen su propia actividad o empresa y que se encuentran en riesgo;
- Funcionarios públicos que en general se benefician de cierto nivel de estabilidad del empleo pero corren el riesgo de perderlo en determinadas circunstancias;
- Trabajadores migrantes no cubiertos por la legislación laboral nacional.

El manual asigna una puntuación de 5 puntos para cada una de estas categorías en el caso de que estén cubiertas. Dado que nuestro sistema está pensado en aquellas personas que tienen una cotización previa y durante determinado período de tiempo, hemos reasignado la puntuación de las distintas categorías

Si bien se han desarrollado políticas para los jóvenes como el Programa «Yo estudio y trabajo» el cual tiene como objetivo ofrecer una primera experiencia laboral formal a jóvenes estudiantes de entre 16 y 20 años, para desarrollar competencias transversales que le permitan desempeñarse en el mercado de trabajo, asegurando la continuidad en el estudio; o la Ley N°19.133 “Empleo juvenil” la cual tiene por objeto promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales, no existe una cobertura del subsidio por desempleo para aquellos jóvenes que han terminado sus estudios y no encuentran trabajo.

A esta clasificación le hemos asignado 0 punto.

Los trabajadores independientes al igual que los empleados públicos en términos generales⁴, no son beneficiarios del subsidio por desempleo. Puntuación asignada 0 punto

En el caso de nuestro país, del grupo de trabajadores que define el indicador, sólo está cubierto el de los migrantes, siempre y cuando sean trabajadores cotizantes al sistema. Puntuación asignada 7 puntos.

Este estado de situación que se ha relatado, no ha variado con la promulgación de la Ley N° 18.399.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
20	7.00	7.00

4.1.1.3 Cobertura efectiva de los desempleados

Este indicador mide la proporción de personas desempleadas⁵, que perciben prestaciones en sentido amplio, prestaciones del seguro de desempleo, prestaciones de asistencia por desempleo (prestaciones que ofrecen asistencia a los desempleados que han dejado de tener derecho al subsidio de desempleo) o a prestaciones de asistencia social. Para puntuar al indicador se consideran la proporción de desempleados que reciben prestaciones de desempleo. Si la cobertura es del 75% le corresponde el valor máximo del indicador (30 puntos). Se deduce un punto por cada 2 por debajo de la cobertura del 75%.

En nuestro país la cobertura del riesgo de desempleo es a través de la ley de subsidio de desempleo, la cual como hemos visto, tiene determinados requisitos. No existe la asistencia por desempleo ni prestaciones de asistencia social para cubrir esta contingencia.⁶

Para el cálculo del indicador se comparó el promedio mensual de personas beneficiarias en un año del subsidio por desempleo que otorga el organismo, con el total de personas desempleadas en el mismo año. En el primer caso se trabajó con los registros administrativos del Banco de previsión Social (BPS) y en el segundo caso con la ECH del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En el año 2006, al comparar el número de beneficiarios del subsidio por desempleo asistido con aquellas personas desocupadas en el año, encontramos que el 9% de estos últimos fueron asistidos por el beneficio. Este porcentaje aumento al 25% en el año 2017.

⁴ Los directores de sociedades anónimas por su calidad de tales, salvo que configuren actividad como dependientes y no participen en el paquete accionario, están amparados por el subsidio

⁵ Un desempleado es aquel sujeto que forma parte de la **población activa** (se encuentra en edad de trabajar) y que busca empleo sin conseguirlo.

⁶ Si bien existen prestaciones de asistencia social, están asociadas a otro tipo de contingencia. A modo de ejemplo podemos citar las Prestaciones Asignaciones Familiares de la Ley N°18.227

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
30	-	5.00

4.2 Tipos de Prestaciones

Otra forma de medir la idoneidad de las prestaciones es a través de la medición de los distintos riesgos cubiertos por el régimen del seguro de desempleo. El riesgo más común es el del desempleo completo, sin embargo existen otros riesgos que pueden ser cubiertos como la suspensión, la reducción laboral.

Los indicadores definidos en el modelo para medir este parámetro son los siguientes:

<i>Parámetros</i>	<i>Indicadores utilizados</i>
4.2. Tipos de prestaciones	4.2.1 Prestaciones del desempleo parcial 4.2.2 Cobertura efectiva de los desempleados 4.2.3 Prestaciones específicas para desempleados mayores

4.2.1 Prestaciones del desempleo parcial

El abordaje del desempleo parcial puede tener varios enfoques: interrupciones temporales del empleo o trabajo a tiempo parcial por motivos económicos, malas condiciones climáticas, accidentes técnicos o fuerza mayor. Si el sistema cubre el desempleo por razones económicas se anotan 25 puntos, si cubre el desempleo parcial por malas condiciones climáticas son 15 puntos y si cubre el desempleo parcial en casos de fuerza mayor son 10 puntos.

Nuestra legislación, tanto el Decreto Ley N°15.180 como la Ley N° 13.199, han tenido en cuenta situaciones especiales que se pueden dar, contemplando las causales de despido, suspensión y reducción del trabajo así como la desocupación especial. La nueva ley incluso crea nuevas causales como trabajo reducido por despido o por suspensión (multiempleo). Nuestro sistema de subsidio de desempleo cubre en ambos períodos de estudio, la desocupación parcial por: razones económicas, por malas condiciones climáticas y por casos de fuerza mayor, por lo cual el indicador toma el valor sugerido por el modelo.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
50	50.00	50.00

4.2.2 Cobertura efectiva de los desempleados

Este indicador concierne a la cobertura de los desempleados que aceptan un empleo a tiempo parcial. Los ingresos en este caso se ven reducidos y no son suficientes para vivir una vida decente, por lo cual deben complementarse con ingresos adicionales.

La medición de este indicador se realiza a través de una respuesta binaria. Si la respuesta es “Si” corresponde asignarle 25 puntos.

Y si bien, la Ley N° 18.399 ha creado nuevas causales por multiempleo, el Decreto-Ley N° 15.180 también considera reducción o suspensión del trabajo.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
25	25.00	25.00

4.2.3 Prestaciones específicas para desempleados mayores

Este indicador tiene que ver con la edad de la persona desempleada. En la edad madura se enfrentan mayores dificultades de reintegración al trabajo o de conseguir uno nuevo. Si los desempleados que han llegado a determinada edad (55 o 60 años) pueden percibir prestaciones de desempleo más altas o durante un período más largo. La medición de este indicador se realiza a través de una respuesta binaria. Si la respuesta es “Si” corresponde asignarle 25 puntos y si en “No” 0 puntos.

Si bien nuestra legislación no contempla otorgar una prestación diferencial según la edad, la Ley N° 18.399 en su artículo 6 amplía los períodos en que se puede ser beneficiario del subsidio por el sólo hecho de ser mayor de 50 años. Esta situación no estaba prevista en el Decreto Ley N° 15.180.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
25	-	25.00

4.3 Duración del derecho a las prestaciones

La duración del derecho a las prestaciones forma parte de la noción de cobertura. En el caso de una alta cobertura pero con una muy corta duración del derecho a las prestaciones, estas serán menos adecuadas.

Los indicadores definidos en el modelo para medir este parámetro son los siguientes:

<i>Parámetros</i>	<i>Indicadores utilizados</i>
4.3. Duración del derecho	4.3.1 Duración de las prestaciones del seguro desempleo 4.3.2 Duración de las prestaciones de asistencia en caso de desempleo

4.3.1 Duración de las prestaciones del seguro de desempleo

El modelo maneja una duración del seguro de desempleo igual o superior a 48 meses. Una duración igual o superior a 48 meses equivale a 50 puntos. Por debajo de los 48 meses, se deduce 1 punto por mes. Además si la duración del subsidio está relacionada con el número

de meses o años de períodos de trabajo contributivo, el resultado se reduce en 25% y se redondea.

Si bien en nuestro país, se han dado situaciones de subsidios con duraciones especiales (PLUNA, Metzen y Sena), en la generalidad de los casos el subsidio es por 6 meses. Existen prórrogas del subsidio, de las cuales no contamos con información certera, de modo de poder cuantificarla.

En el año 2006, el Decreto-Ley N° 15.180 en su artículo 10, legisla la desocupación especial. Se faculta al Poder Ejecutivo a establecer un régimen de subsidio por desempleo especial, el cual no podrá extenderse por un plazo mayor a un año.

La Ley N° 18.399, además de legislar sobre la desocupación especial, hace referencia a los trabajadores con cincuenta o más años de edad, lo cuales tendrán derecho a que se les extienda el subsidio por seis meses más.

Entendemos que si bien en ambos casos, el subsidio puede tener una duración máxima de 12 meses, la Ley N° 18.399 contempla la situación de los mayores de 50 años, por lo cual esto se debe reflejar en el indicador.⁷

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
50	11.00	21.00

4.3.2 Duración de las prestaciones de asistencia en caso de desempleo

En nuestra legislación, como ya hemos mencionado, no está previsto prestaciones de asistencia en caso de desempleo, por lo que no se valora.

4.4 Nivel de las prestaciones de desempleo

Este es un típico parámetro usado en el campo de la idoneidad de las prestaciones sociales. El nivel se mide por medio de cálculos de la tasa de sustitución en porcentaje del salario perdido.

En este caso hemos adaptado los indicadores utilizados a la realidad del país, midiendo por un lado la evolución de la tasa de sustitución real y por otro la evolución de la tasa legal. El modelo maneja una tasa de sustitución del 90% y una tasa legal de 75% como tasas idóneas.

<i>Parámetros</i>	<i>Indicadores utilizados</i>
4.4. Nivel de las prestaciones	4.4.1 Tasa de sustitución real 4.4.2 Tasa de sustitución legal

⁷ No se ha tenido en cuenta el Subsidio de inactividad compensada definido en el artículo 9 Ley N° 18.395

4.4.1 Tasa de sustitución real

Para el cálculo del indicador se utilizó el valor de las prestaciones promedio del subsidio y se lo comparó con el salario promedio de aportación de nuestros cotizantes en los años 2006 y 2017. Una tasa de sustitución neta igual o superior a 90% representa 50 puntos. Se deduce 1 punto por cada 3% por debajo del 90%.

El Decreto Ley N° 15.180 en su artículo 6 establece “en ningún caso las prestaciones a servir podrán superar el equivalente a ocho salarios mínimos nacionales”, en cambio la Ley N°18.399 establece una escala de máximos decrecientes para la causal despido, desde 11 BPC en el primer mes hasta 6 BPC al finalizar el período de la prestación, manteniendo el máximo de 8 BPC en el caso de las causales de suspensión total o parcial. Además esta nueva ley aumentó el tope mínimo del subsidio del 50% al 100% de la BPC.⁸

El importe promedio del subsidio en el año 2017 ha crecido con respecto al año 2006 en un 25.6% en término de salarios, mientras que los sueldos promedio de aportación registrados los han hecho en el mismo periodo en un 8.9%. Este comportamiento se refleja en la mejora en el comportamiento del indicador.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
50	33.00	38.00

4.4.2 Tasa de sustitución legal

Para el cálculo del indicador se utilizó el valor de las tasas legales de los años 2006 y 2017. Una tasa de sustitución neta igual o superior a 75% representa 50 puntos. Se deduce 1 punto por cada 3% por debajo de ese porcentaje.

Mientras el Decreto Ley N° 15.180 en su artículo 6 fija un monto del subsidio para todo el período, la Ley N° 18.399 en su artículo 1 modifica el monto del subsidio introduciendo un esquema de prestaciones decrecientes. El objetivo es incentivar al trabajador a que realice su inserción al mercado laboral antes de finalizar el período de la prestación. Se mantiene el acrecimiento del 20% para aquellos trabajadores casados con hijos menores o mayores discapacitados a cargo, incorporándose la unión concubinaria, situación que el Decreto-Ley N°15.180 no contemplaba.

En este caso no ha existido impacto de la nueva ley, ya que los porcentajes decrecientes fijados, se calcularon de tal modo de que el afiliado en el período de seis meses recibirá en promedio el mismo porcentaje que estipulaba el decreto ley anterior.

⁸ Ley N° 19.003 de 12/11/2012 establece que los montos mínimos y máximos de las prestaciones de seguridad social, se ajustan por la variación de la unidad reajutable (UR) y no por la base de prestaciones y contribuciones (BPC).

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
50	45.00	45.00

4.5 Condiciones de elegibilidad

Todos los sistemas de seguro de desempleo imponen condiciones que deben cumplirse para recibir las prestaciones. Podemos mencionar la obligación de buscar un empleo, aceptar ofertas de empleo convenientes o de participar en programas activos del mercado laboral. Se deben realizar controles para verificar el cumplimiento de las obligaciones. La finalidad de este parámetro es medir la severidad de las condiciones, los controles y las sanciones.

<i>Parámetros</i>	<i>Indicadores utilizados</i>
4.5. Condiciones de elegibilidad	4.5.1 Desempleo voluntario 4.5.2 Existencia y severidad de las sanciones adecuadas 4.5.3 Búsqueda activa de empleo 4.5.4 Uso efectivo de las sanciones 4.5.5 Posibilidad de apelar contra las sanciones

4.5.1 Desempleo voluntario

Este indicador concierne la noción de desempleo voluntario y evalúa en qué medida los empleados que han renunciado tienen derecho a las prestaciones.

Puntuación de este indicador: ¿En qué medida los empleados que han dimitido tienen derecho a prestaciones? Si el derecho se deniega se anotan 20 puntos, 16 puntos si el derecho se concede después de un período de espera o sanción de al menos 14 semanas, 12 puntos si el derecho se concede después de un período de espera o sanción de 10 a 14 semanas, 8 puntos si el derecho se concede después de un período de espera o sanción de 5 a 9 semanas y 4 puntos si el derecho se concede después de un período de espera o sanción de 0 a 4 semanas.

Ni el decreto Ley N° 15180 ni la Ley N°18399 obligan a asistir con el subsidio por desempleo a un trabajador que renuncie a su actividad por su propia voluntad.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
20	20.00	20.00

4.5.2 Existencia y severidad de las sanciones adecuadas

Este indicador considera la noción de rechazo de una oferta de empleo conveniente y mide la importancia de las sanciones aplicadas si no se acepta la oferta de empleo.

La importancia de las sanciones (prestaciones suprimidas o reducidas) cuando un desempleado rechaza un empleo adecuado, una formación o una medida de reintegración o no responde cuando es convocado por los servicios públicos de empleo, se anotan 20 puntos si estos hechos llevan a la exclusión sin límite temporal, y va bajando la puntuación dependiendo de la sanción que se le aplique.

El Decreto Ley N° 15180 en su artículo 8 dice que cesará el derecho a percibir el subsidio por desempleo: cuando el empleado se reintegre a cualquier actividad remunerada, si rechaza sin causa legítima un empleo conveniente y si se acoge a la jubilación. La Ley N° 18399 agrega que no queda incluida dentro del reintegro a la actividad remunerada la continuación del desarrollo de la actividad en un régimen reducido⁹ y agrega como causa de cese de la prestación (bajo la hipótesis de despido) la no concurrencia en forma injustificada a los cursos de capacitación o de reconversión laboral que se implementen en el ámbito del Ministerio de Trabajo¹⁰.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
20	15.00	20.00

Si bien en ambos períodos no existe límite temporal para la exclusión de la prestación, en el año 2017 hemos mejorado la ponderación del indicador con respecto al año 2006, por la existencia de la obligación de asistir a los cursos de capacitación o de reconversión laboral.

4.5.3 Búsqueda activa de empleo

Este indicador trata sobre la obligación de los desempleados de buscar activamente un empleo y evalúa cómo se controla esa obligación. Se anotan 20 puntos si el desempleado debe demostrar con regularidad (cada semana o cada 2 semanas) que está buscando activamente un empleo, 15 puntos si el desempleado debe demostrar con regularidad (pero con menos frecuencia que cada dos semanas) que busca activamente un empleo, 10 puntos si el desempleado debe demostrar que ha respondido a una oferta de empleo transmitida por los servicios públicos de empleo, 5 puntos si debe demostrar que está buscando activamente un empleo a pedido de los servicios de empleo y 0 puntos si no debe demostrar que está buscando un empleo.

No existe en nuestro país un control sobre la búsqueda de empleo que pueda estar realizando un desempleado, no existe la exigencia de demostrarlo ante ningún organismo. Esto no está previsto en nuestra legislación, por lo cual el valor del indicador en ambos períodos es de 0 puntos.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
20	-	-

⁹ Artículo 3 Ley N° 18399

¹⁰ Artículo 4 Ley N° 18399

4.5.4 Uso efectivo de las sanciones

Este indicador mide la aplicación efectiva de las sanciones por parte de la administración. Deberíamos poder medir cuál es la relación entre el número de desempleados que han sido sancionados por uno de los motivos antes mencionados y el promedio del número de personas en desempleo. No contamos información sobre este punto, pero consideramos que en la medida de que no existen controles establecidos sobre las obligaciones de los beneficiarios del subsidio por desempleo, el uso efectivo de las sanciones debe ser estadísticamente deseable.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
20	-	-

4.5.5 Posibilidad de apelar contra las sanciones

Este indicador evalúa la posibilidad de que los desempleados apelen contra las sanciones y los resultados de estas apelaciones.

Si el desempleado puede apelar el indicador tomará el valor de 5 y si el porcentaje de las decisiones que se confirman tras la apelación es del 90% el indicador se le agregan 15 puntos.

Entendemos que en este caso debemos darle un valor de 5 puntos al indicador, ya que siempre existe la posibilidad de apelar contra la decisión de la Administración.

No tenemos información sobre los resultados de las apelaciones.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
20	5.00	5.00

4.6 Servicios de empleo y programas de mercado laboral activos

Los regímenes de desempleo deberían estar estrechamente vinculados con los programas y servicios públicos de empleo. El objetivo de estos servicios y programas es reintegrar a los desempleados al mercado laboral.

Este indicador determina la relación entre el número de solicitantes de empleo que han recibido una orientación de los servicios públicos de empleo y el número total de solicitantes de empleo. La finalidad del parámetro es determinar la proporción de solicitantes de empleo que han recibido un apoyo efectivo de los servicios públicos de empleo.

<i>Parámetros</i>	<i>Indicadores utilizados</i>
4.6. Servicios de empleo y programas de mercado laboral activo.	4.6.1 Relación entre el N° de ofertas de empleo recibidas y N° de empleos
	4.6.2 Relación entre el N° de ofertas de empleo recibidas y N° de desempleados
	4.6.3 Proporción de solicitantes de empleo que lo encuentran en un plazo de 12 meses
	4.6.4 Proporción de solicitantes de empleo que lo encuentran en un plazo de 1 mes
	4.6.5 Proporción de solicitantes de empleo que reciben asistencia de los SPE
	4.6.6 Proporción de solicitantes de empleo que siguen una formación

Dentro de las competencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) se encuentra la de estudiar, investigar, fomentar y coordinar políticas activas de empleo y formación profesional, a través de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE). Esta Unidad Ejecutora tiene como misión ser promotora y orientadora de políticas públicas activas de empleo y formación profesional que contribuyan a la construcción de una cultura del trabajo para el desarrollo y que promuevan oportunidades de trabajo decente para la sociedad en general desde una perspectiva de derechos.

La DINAE cuenta con “Vía Trabajo”¹¹, una plataforma de servicios vinculados a la información, orientación, capacitación e intermediación laboral. Busca dar respuesta a las dinámicas actuales del mercado.

Centros Públicos de Empleo (CEPEs) son creados a través de convenios entre el MTSS-DINAE y las intendencias departamentales. Estos Centros coordinan y prestan diferentes servicios que tienden a facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral, en el sector formal de la economía.

Este parámetro no ha sido fácil de cuantificar, debido a la información con la que se cuenta (desde el año 2008) y por la forma de seguimiento y registración que tienen tanto la plataforma Vía Trabajo como los Centros Públicos de Empleo. Por este motivo hemos re ponderando cada uno de los indicadores del parámetro y en algunos casos los hemos adaptado a la realidad de nuestro país.

4.6.1 Relación entre el número de ofertas de empleo recibidas por los servicios públicos de empleo y el número total de empleos

Los empleadores usan distintas vías para contratar empleados. Una de ellas es comunicar sus vacantes a los CEPEs. El número de vacantes presentadas en ambos períodos no llega al 1% del total de empleos. El Modelo de la AISS, comienza a ponderar el indicador si la relación es de por lo menos un 20%.

4.6.2 Relación entre el número de ofertas de empleo recibidas por los servicios públicos de empleo y el número total de desempleados

En este caso se relacionan el número total de ofertas de empleo recibidas por los CEPEs con el número de desempleados solicitantes de empleo inscritos en los CEPEs. Una relación del 40% corresponde a 20 puntos. Se deduce un punto por cada 4 por debajo del 40%.

¹¹ Vía trabajo comenzó a funcionar en el año 2012. Anteriormente la plataforma existente se llamaba Portal Empleo de la cual se tienen datos desde 2008

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2008</i>	<i>año 2017</i>
20	13.00	11.50

En este caso hay una disminución del indicador debido al comportamiento de las variables que lo forman. Mientras la cantidad de vacantes de los CEPES han aumentado un 54% en el período en estudio, el número de desempleados inscriptos ha crecido un 188%.

4.6.3 Proporción de solicitantes de empleo que lo encuentran en un plazo de 12 meses

4.6.4 Proporción de solicitantes de empleo que lo encuentran en un plazo de 1 mes

Estos indicadores miden la proporción de solicitantes de empleo inscriptos en los CEPES que encuentran un empleo en determinado lapso de tiempo después de su inscripción. Una proporción del 80% corresponde a 20 puntos. Se deduce un punto por cada 5 por debajo de esa proporción.

El indicador nos estaría dando una idea de la eficiencia de las acciones de los centros. Sin embargo, hay que tener mucha cautela al interpretarlos porque el regreso al trabajo depende de varios factores y no sólo de la intermediación que se pueda realizar por parte de los centros de empleo.

En los CEPES no se realiza seguimiento de las personas inscriptas, es por eso que la misma puede encontrar un empleo sin que el CEPE en el que se inscribió se entere. La información con la que cuenta el centro es la cantidad de solicitantes que se presentan a los cuales el CEPE les encuentra un empleo mediante la intermediación laboral.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2008</i>	<i>año 2017</i>
20	-	8.00

Las intermediaciones laborales en el año 2008 que realizaron los CEPES, no alcanzaron al 1%, porcentaje que el indicador no toma en cuenta. El aumento del indicador en el año 2017 se debe a que existe una nueva modalidad de insertarse laboralmente a través de "Postulación de la Ley de Empleo Juvenil", posibilidad que no existía en el año 2008.

4.6.5 Proporción de solicitantes de empleo que reciben asistencia de los centros de empleo

Este indicador determina la proporción de solicitantes de empleo que han recibido una orientación por medio de los CEPES y el número total de solicitantes de empleo. Una

proporción del 90% corresponde a 20 puntos. Se deduce un punto por cada 5% por debajo de esa proporción.

En nuestro país todas las personas que concurren a un centro de empleo reciben asistencia, desde una entrevista de orientación laboral, postulación a solicitudes de empleo, etc., pero no todos los que se presentan lo hacen solicitando empleo. Por lo tanto no es posible medir el indicador tal cual lo maneja el manual. Pero dado que todos los que se acercan si reciben algún tipo de servicio, se evaluó la evolución de la cantidad de personas que se presentaron y recibieron algún tipo de asistencia.

En el año 2008 existió ingreso de personal capacitado para las entrevistas del Programa Objetivo Empleo¹², lo cual supuso que a partir de esa fecha, la cantidad de personas que se presentaron a los CEPEs y recibieron asistencia aumento de forma considerable. De acuerdo con los datos obtenidos la cantidad de personas que se presentaron a algún centro de Empleo y recibieron asistencia aumentó un 51% en el período 2017/2008.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2008</i>	<i>año 2017</i>
20.00	10.00	15.10

4.6.6 Proporción de solicitantes de empleo que siguen una formación

Este indicador determina la relación entre el número de solicitantes de empleo que han recibido una formación a través de los servicios públicos de empleo o de la institución competente y el número total de solicitantes de empleo. Es decir que nos permite visualizar la proporción de solicitantes de empleo que han actualizado, mejorado u obtenido nuevas calificaciones. Una proporción del 20% corresponde a 20 puntos. Se deduce un punto por cada 2% por debajo de esa proporción.

El 21% de las personas que se presentaron a algún CEPE solicitando empleo siguieron algún curso en el año 2017. En el año 2008 ninguna de las personas que se presentó solicitando empleo recibió algún tipo de formación.¹³

¹² Decreto 425/009

OBJETIVO EMPLEO es un componente del Plan de Equidad del programa Pro - Trabajo ejecutado por el Ministerio de Trabajo y seguridad Social (MTSS) a través de la dirección Nacional de empleo (DINAE). Este programa brinda un incentivo a las empresas que opten por contratar trabajadores que cumplan con:

- Hombres y mujeres entre 18 y 65 años
- Hasta 2° año de bachillerato o su equivalente
- Desocupados formales por un período no inferior a 1 año u ocupado laboralmente por período inferior a 90 días (durante el año de desocupación)

Mediante la intermediación laboral y a través de un subsidio a la empresa, el programa busca generar oportunidades para personas que necesitan trabajar en el mercado laboral formal.

¹³ Se está considerando sólo aquellas personas que fueron derivadas de un centro de empleo, y no las que realizaron cursos desde INEFOP.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2008</i>	<i>año 2017</i>
20.00	-	20.00

4.7 Tasa de desempleo

La tasa de desempleo se ve influenciada por numerosos factores, como la evolución económica, la evolución demográfica, la evolución tecnológica y las políticas gubernamentales. Por este motivo, las tasas de desempleo constituyen indicadores de idoneidad del sistema. Es importante no sólo la tasa de desempleo total sino también la de los jóvenes. Y para completar el panorama es necesario considerar la proporción de prestaciones de invalidez, ya que el desempleo y la invalidez a veces están relacionados, debido a las condiciones de elegibilidad exigidos para la obtención de una prestación de este tipo, esta puede incidir en las tasas de desempleo.

<i>Parámetros</i>	<i>Indicadores utilizados</i>
4.7. Tasa de desempleo	4.7.1 Tasa de desempleo total 4.7.2 Tasa de desempleo juvenil 4.7.3 Tasa de personas que perciben prestaciones de invalidez

4.7.1 Tasa de desempleo total

Para la puntuación del indicador se utiliza la tasa de desempleo armonizada basada en la definición recomendada por la OIT para la población de entre 15 y 74 de edad. Una tasa de desempleo de 8% equivale a 40 puntos. Por cada 5 puntos por debajo de la media mencionada se agregan 2 puntos adicionales. Por cada 5 puntos por encima de la media se sustrae 1 punto. La puntuación sugerida para el indicador es de 40 puntos. En este caso utilizamos los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)¹⁴. Desde el año 2006 al 2017 ha existido una disminución de la tasa de desempleo total, la cual se ve reflejada en la mejora del valor del indicador.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
40	39.34	39.94

¹⁴ Tasas específicas de desempleo, por sexo, edad y relación de jefatura del hogar:
 Año 2006 = 11.3%
 Año 2017 = 8.3%

4.7.2 Tasa de desempleo juvenil

La tasa de desempleo armonizada calculada sobre la base de las definiciones recomendadas por la OIT para la población de entre 15 y 24 años de edad. La proporción calcula el número de desempleados con respecto a la población total de la misma edad (mientras que la tasa compara el número de desempleados con respecto a la población activa de la misma edad). Una tasa de desempleo de 10% corresponde a 10 puntos. Por cada 5 puntos por debajo de la media mencionada se añade 1 punto. Por cada 5 puntos por encima de la media se sustrae 1 punto. La ponderación sugeridas es de 40 puntos.

La tasa de desempleo de los menores de 25 años ha evolucionado del 29% en el año 2006 al 26% en el año 2017¹⁵, por lo cual se ha producido una mejora en el valor del indicador.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
40	35.20	37.22

4.7.3 Tasa de personas que reciben prestaciones de invalidez

Según la AISS existe un análisis estadístico que muestra que existe una correlación entre las tasas de desempleo y las tasas de invalidez de acuerdo con la reglamentación o las prácticas administrativas de los distintos países.

El indicador estima el número, de personas que reciben prestaciones de invalidez (regímenes con o sin cotizaciones, regímenes específicos de jubilación anticipada para discapacitados, prestaciones para enfermedad de larga duración, etc.) como porcentaje de la población de entre 20 y 64 años de edad. Una tasa de 6% corresponde a 10 puntos. Por cada 5% por debajo de la tasa de 6% se anotan 2 puntos. Por cada 5% por encima de esta tasa se sustrae 1 punto.

En nuestro país tenemos prestaciones contributivas y no contributivas de invalidez como son las jubilaciones por invalidez y las pensiones por invalidez. A su vez en el caso de enfermedades de larga duración existen los subsidios transitorios de incapacidad. Si bien todas estas prestaciones exigen requisitos para poder acceder a ellas, desde el año 2006 al 2017 se han incrementado en un 35% mientras que la población de 20 a 64 años ha crecido un 9%.¹⁶ Esto se ve reflejado en el valor del indicador, el cual desmejora en el año 2017.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
20	20.00	15.00

¹⁵ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) – ECH 0501 Tasas específicas de desempleo, por sexo, edad. Total país (5.000 o más habitantes)

¹⁶ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) – Estimaciones y proyecciones de población (revisión 2013).

4.8 Administración

En este caso el parámetro refleja si las prestaciones pueden obtenerse con cierta facilidad, es decir si el tiempo para el otorgamiento y el pago de las prestaciones es corto y no hace falta rellenar muchos formularios, el sistema deberá considerarse más idóneo. La idoneidad administrativa se evalúa a través de los siguientes indicadores.

<i>Parámetros</i>	<i>Indicadores utilizados</i>
4.8. Administración	4.8.1 Tiempo de procesamiento de la primera solicitud de prestaciones de desempleo 4.8.2 Regularidad de los pagos 4.8.3 Trámites administrativos 4.8.4 Lucha contra el fraude 4.8.5 Tasa de satisfacción de los clientes

4.8.1 Tiempo de procesamiento de la primera solicitud de prestaciones de desempleo

Si bien no se cuenta con el dato de si la solicitud es la primera vez que se realiza, si se cuenta con información sobre la demora con que se procesaron las solicitudes otorgadas.¹⁷ Ponderación sugerida: 30

Puntuación de este indicador: Tiempo entre la recepción de la solicitud de prestaciones y la decisión, medido en función del tiempo tomado para al menos el 95% de las decisiones totales. Si al menos 95% de las decisiones se toman en menos de tres días se anotan 30 puntos, 25 puntos si se toman en los 7 días siguientes, 20 puntos si se toman en los 14 días, 15 puntos si se toman en los 21 días, 10 puntos si se toman en los 30 días y 5 si se toman en un plazo de 60 días.

Se midió el tiempo entre la recepción de la solicitud de la prestación y la decisión del organismo en otorgarla, medido en función del tiempo tomado para al menos el 95% de las decisiones totales. Se encontró que en el año 2006 el 95% de las solicitudes se otorgaba entre los 22 – 30 días, en cambio en el año 2017 el 98% de las solicitudes se otorgó en un plazo de 0 – 3 días.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
30	10.00	30.00

¹⁷ Fuente de datos – GPRE–Planificación e Información. Planillas de gestión

4.8.2 Regularidad de los pagos

Ponderación sugerida: 20

Para la ponderación se tiene en cuenta la proporción de prestaciones abonadas dentro de los tres días hábiles tras la fecha de vencimiento (por ejemplo, el último día del mes) con respecto al total de las prestaciones suministradas. Una proporción de 95% o más recibe 20 puntos. Se deduce un punto por cada 1% por debajo de esa cifra.

Una vez que la solicitud es otorgada, la fecha de pago dependerá de la fecha de cierre de la emisión de la prestación. A modo de ejemplo si la solicitud ingresa en el mes de enero antes del cierre de la emisión de este mes, se cobrará en el mes de febrero, si ingresa después del cierre de la emisión de enero será un pago correspondiente a la emisión de febrero que se pagará en el mes de marzo. Otra modalidad es los llamados pagos a “demanda”, los cuales se realizan por fuera de los de la emisión. Son pagos que por su modalidad de procesamiento, tienen una demora menor al pago de la emisión. La modalidad de pagos a demanda, no existía en el año 2006 (o de existir era algo excepcional).

En el año 2017¹⁸, el 82% de los pagos realizados demoraron entre 0 y 15 días (desde la fecha de presentación de la solicitud hasta la fecha de cobro) y el 18% más de 15 días. El 14% pudo realizar su cobro entre el mismo día y los 10 días siguientes. Bajo el supuesto de que esta última modalidad no existía en el año 2006, podemos deducir que ha existido una mejora en el indicador. En el año 2006 no se cuenta con la información necesaria para poder realizar el indicador.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
20	sin datos	6

4.8.3 Trámites administrativos

Para la realización de este indicador se tiene en cuenta tres elementos:

- Si la solicitud de prestaciones puede remitirse vía electrónica, se anotan 5 puntos.
- Si la inscripción en tanto que solicitante de empleo puede realizarse por vía electrónica, se anotan 5 puntos.
- Si no son necesarios más de tres documentos para realizar la inscripción o enviar la solicitud, se anotan 10 puntos; se deduce 1 punto por cada documento adicional solicitado.

En este caso, la idoneidad del trámite ha mejorado ya que si bien nunca se necesitaron más de tres documentos para realizar la inscripción, desde julio 2015 el trámite se puede realizar vía web.

¹⁸ Fuente: Sistema Unificado Emisión y Pagos (SUEP)

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
20	10.00	20.00

4.8.4 Lucha contra el fraude

En este caso se trata de ver en qué medida se evitan los pagos incorrectos por causa de fraude o abuso.

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: En qué medida se evitan los pagos incorrectos por causa de fraude o abuso:

- ✓ se atribuyen 13 puntos si el cúmulo de las prestaciones de desempleo con los ingresos de un empleo remunerado se verifica sistemáticamente y 5 puntos si el control es ocasional;
- ✓ se atribuyen 7 puntos si el cúmulo de las prestaciones de desempleo con prestaciones de invalidez se verifica sistemáticamente y 2 puntos si el control es ocasional.

El acceso a la prestación de desempleo tiene algunas restricciones, por la cuales no tienen derecho:

- Quienes perciban jubilación o adelanto pre-jubilatorio de cualquier caja estatal o paraestatal.
- Los que perciban ingresos por otra actividad no amparada por el Decreto Ley.
- Los despedidos o suspendidos por razones disciplinarias. Para la determinación de esta exclusión, se estará a las pruebas que surjan del expediente administrativo, a los antecedentes del empleado, etc.
- Los directores de sociedades anónimas por su calidad de tales, salvo que configuren actividad como dependientes y no participen en el paquete accionario.
- Los docentes o maestros suspendidos en época de vacaciones.
- Quienes por el mismo período estén amparados al subsidio por enfermedad, seguro convencional, Banco de Seguros del Estado o licencia maternal.
- Quienes no estén asistiendo a los cursos de capacitación o de reconversión laboral implementados en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por motivos injustificados, transcurrida la mitad del período de subsidio.

Desde que se realizó el sistema informático de prestaciones se realizan los controles de derecho con la información que se encuentra registrada en el propio organismo. No todos los controles son automáticos, sino que hay algunos que se realizan manualmente, solicitando una declaración jurada al usuario o un certificado contable. De acuerdo con la información recabada se verifica sistemáticamente si existen otros ingresos que estén registrados en el organismo o por fuera del organismo. No hemos accedido a los datos sobre cantidad de solicitudes rechazadas por algunas de las restricciones mencionadas. A su vez, si bien se ha mejorado la vinculación con otros organismos de seguridad social (dependiendo del momento en que estos se han informatizado) no hemos encontrado

elementos como para poder cuantificar esta mejora. Por lo expuesto consideramos que la entrada en vigencia de la nueva ley, no ha impactado en el valor del indicador.

<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
20	20.00	20.00

4.8.5 Tasa de satisfacción de los clientes

En este caso se trata de medir cual es el grado de satisfacción de los clientes con los servicios prestados por el personal del organismo.

Ponderación sugerida: 20 puntos

Se consideran dos elementos:

- ✓ se atribuyen 5 puntos si se organizan encuestas de satisfacción de los clientes al menos una vez cada dos años;
- ✓ se atribuyen 15 puntos si el porcentaje de clientes satisfechos o muy satisfechos es de 90% o más. Se deduce un punto por cada 3% por debajo de 90%.

En el organismo se ha realizado encuestas de opinión en los años 1997, 2004 2007, 2012 y en el 2018.

La satisfacción se explica por el trato personal que reciben y con los formularios que se deben llenar para llevar a cabo el trámite.

Las opiniones de los usuarios activos sobre cómo viene evolucionando el BPS en los últimos años son positivas existiendo la visión predominante de que la institución va mejorando con el tiempo. Esta mejora en la percepción de los usuarios ha mejorado casi 10 puntos en el año 2017 respecto al año 2007.

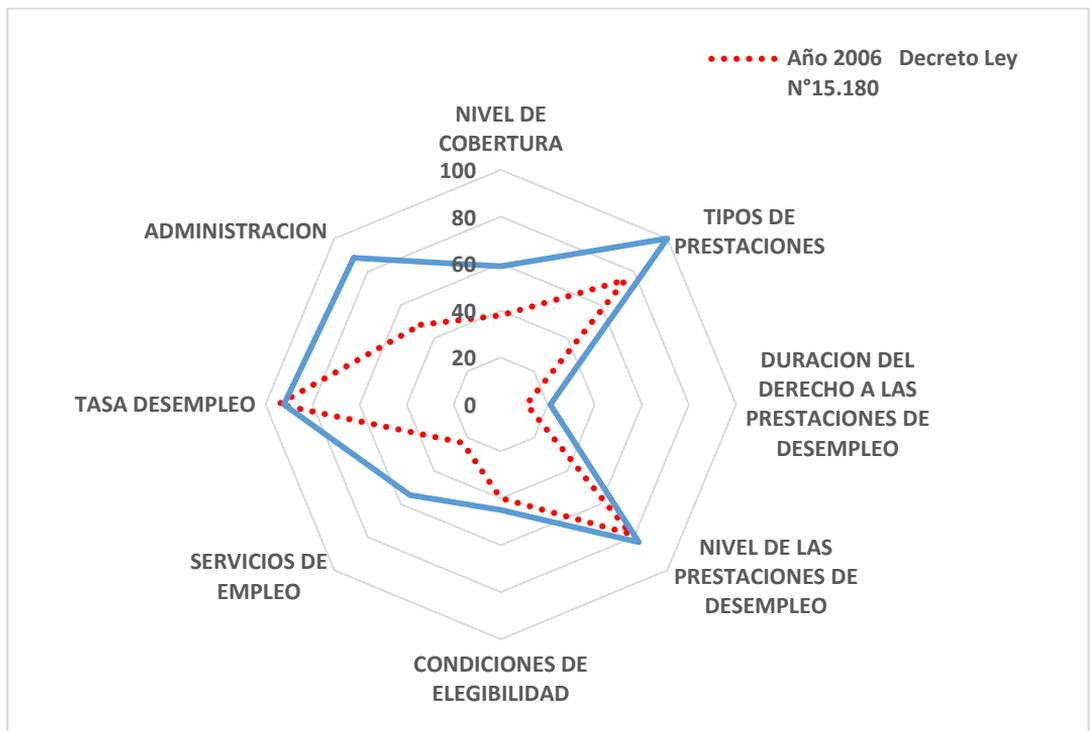
<i>Valor sugerido por modelo</i>	<i>Valor ponderado</i>	
	<i>año 2006</i>	<i>año 2017</i>
20	8	12.00

5. Conclusiones

Al realizar la suma de los diferentes indicadores que conforman cada parámetro obtenemos el siguiente cuadro resumen utilizado para medir la idoneidad en el modelo de la AISS.

NIVEL DE COBERTURA	38	59
TIPOS DE PRESTACIONES	75	100
DURACION DEL DERECHO A LAS PRESTACIONES DE DESEMPLEO	11	21
NIVEL DE LAS PRESTACIONES DE DESEMPLEO	78	83
CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD	40	45
SERVICIOS DE EMPLEO	23	55
TASA DESEMPLEO	95	92
ADMINISTRACION	48	88

Se han graficado los valores obtenidos de los diferentes parámetros, de modo de mejorar la visualización del impacto que ha tenido la Ley N° 18.399 y las distintas acciones que se han tomado. Gráficamente se puede observar que la suficiencia definida por el modelo, ha mejorado desde el año 2006 (línea punteada) al año 2017 (línea llena).



Si bien no tenemos una prestación de subsidio de desempleo completamente idónea, de acuerdo con las definiciones del Modelo de la AISS, este ha venido mejorando en el devenir del tiempo.

NIVEL DE COBERTURA – en este caso el nivel de cobertura ha mejorado por la entrada en vigencia de la Ley N° 18.065 que regula el trabajo doméstico y en su artículo 9 incluye a los trabajadores del servicio doméstico en la cobertura del subsidio de desempleo, y por el crecimiento de la cantidad de desocupados con desempleo asistido.

TIPO DE PRESTACIONES – La Ley N° 18.399 es la responsable de la mejora del tipo de prestaciones que se otorgaron a partir de su entrada en vigencia. Esta ley ha contemplado en forma especial a aquellos desempleados en edad madura (de 50 años y más), los cuales enfrentan mayores dificultades para reintegrarse al trabajo. Esta situación no estaba contemplada en el Decreto Ley N°15.180.

DURACION DEL DERECHO A LAS PRESTACIONES - si bien ambas leyes regulan la desocupación especial, la ley vigente contempla a los mayores de 50 años, lo cual se refleja en la mejora del parámetro.

NIVEL DE LAS PRESTACIONES DE DESEMPLEO - el valor de este parámetro ha mejorado por el incremento de la tasa de sustitución real. El importe promedio del subsidio de desempleo en el año 2017 se ha incrementado con respecto al año 2006 en un 25.6% en términos de salarios.

CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD – Este parámetro busca medir la severidad de las condiciones, los controles y las sanciones que debe tener la prestación de subsidio de desempleo. Ha sido un parámetro difícil de cuantificar, dada la información de la que se dispone. Hemos aumentado un poco el valor de un período a otro, por la exigencia de la Ley N° 18.399 de suspender la prestación por la no concurrencia en forma injustificada a los cursos de capacitación o reconversión laboral que se implementan en el ámbito del Ministerio de Trabajo.

SERVICIOS DE EMPLEO – Los programas y servicios de empleo, cuya finalidad es reintegrar a los desempleados al mercado laboral, están dentro de las competencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En el año 2008 ingresó personal capacitado para las entrevistas del Programa Objetivo Empleo, lo cual propició el aumento de las personas que se presentaron y que recibieron asistencia en algún Centro de Empleo (51% de incremento en el período 2017/2008).

Por otro lado el 21% de las personas que se presentaron solicitando empleo recibieron algún curso en el año 2017, en el año 2008 ninguna de las personas que se había presentado solicitando empleo recibió algún tipo de formación.

TASA DESEMPLEO – Se consideraron en este caso la tasa de desempleo total, la de los jóvenes y la proporción de prestaciones de invalidez debido a que desempleo e invalidez a veces están relacionados. Si bien la tasas de desempleo total y la de los jóvenes han mejorado (aunque la de estos últimos sigue siendo alta) en el periodo considerado, se han incrementado las prestaciones de invalidez lo cual contribuye a la desmejora del parámetro.

ADMINISTRACION - Este parámetro refleja la facilidad con la que se accede a la prestación, es decir si el tiempo para el otorgamiento y el pago de las prestaciones es corto y no hace falta llenar muchos formularios, si existe un control sobre las prestaciones y la satisfacción de los beneficiarios del subsidio en el trato que reciben de los funcionarios del organismo. El parámetro ha mejorado sobre todo por la facilidad que existe en la solicitud desde la implantación de la misma a través de la página web, por la mejora que se ha constatado en los tiempos de demora, tanto del proceso de otorgamiento de la solicitud como el plazo que transcurre entre la solicitud otorgada y la fecha de pago y por la mejora en la satisfacción en la atención que surge de la comparación de la encuesta de satisfacción del año 2018 con respecto al año 2007.