

# **N**AVEGANDO LA PANDEMIA: NOTAS SOBRE SU IMPACTO LABORAL Y LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA SU CONTENCIÓN

**Mario Garmendia Arigón\***

## **RESUMEN**

Se presenta un panorama general y sinóptico de las medidas laborales y de seguridad social que han sido adoptadas en Uruguay desde la declaración del estado de emergencia nacional provocado por el COVID-19. Se realiza un repaso del impacto que la situación ha provocado en la actividad económica, sus repercusiones sociolaborales y las respuestas que se han venido ensayando con el objetivo de contener o paliar sus aristas más severas. En tal sentido, se exponen las principales características de los instrumentos empleados con miras a preservar el empleo y los ingresos de los trabajadores, amparar a quienes contraen la enfermedad o deben guardar cuarentena y la situación particular de los trabajadores de la salud. También se realizan apreciaciones en relación al espacio que en estas circunstancias tiene el diálogo social y la negociación colectiva.

**Palabras claves:** Pandemia. Enfermedad. Empleo. Salarios. Cobertura social. Seguro de paro. Diálogo social.

---

\* Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad CLAEH. Miembro de número de la Academia Nacional de Derecho. Profesor Agregado de DTSS (Univ. de la República). Profesor Titular de Derecho del Trabajo (Univ. CLAEH).

## **SUMARIO**

- I) INTRODUCCIÓN**
- II) ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA NACIONAL Y SU IMPACTO EN EL TRABAJO, LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS**
- III) CONTINUIDAD DE LA ACTIVIDAD Y PREVENCIÓN DE LOS CONTAGIOS**
  - 1) Trabajo desde el domicilio de los trabajadores**
  - 2) Telemedicina: Ley n. 19.869, del 2 de abril de 2020**
  - 3) Medidas profilácticas para el trabajo presencial (CONASSAT)**
- IV) EMPLEO E INGRESOS DE LOS TRABAJADORES: MEDIDAS DIRIGIDAS A PRESERVAR LAS FUENTES DE TRABAJO, LA ESTABILIDAD DEL EMPLEO Y LOS INGRESOS DE LOS TRABAJADORES**
  - 1) Flexibilización del seguro de paro**
  - 2) Otras medidas**
  - 3) Pago de los salarios**
  - 4) Fondo solidario COVID-19 e impuesto emergencia sanitaria (Ley n. 19.874, del 8 de abril de 2020)**
- V) AMPARO PARA LOS TRABAJADORES QUE CONTRAEN LA ENFERMEDAD O SE VEN OBLIGADOS A GUARDAR CUARENTENA**
- VI) SITUACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LA SALUD**
- VII) ¿QUÉ ESPACIO TIENE EL DIÁLOGO SOCIAL Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA ACTUAL COYUNTURA?**
- VIII) CONCLUSIONES**

### **I) INTRODUCCIÓN**

Las líneas que siguen tienen por finalidad presentar un panorama resumido acerca de los efectos económicos, laborales y sociales que la pandemia desatada por el COVID-19 viene teniendo en Uruguay, así como de las medidas de diversa índole que se han

venido poniendo en práctica con el objetivo de contenerlos o atemperar sus derivaciones más negativas.

No pretende ser un análisis profundo, minucioso o de detalle, sino una exposición somera y general, que pueda resultar de utilidad para quien esté interesado en contar con un enfoque eminentemente descriptivo del estado de situación.

El título elegido para encabezar este análisis no es caprichoso. La situación de emergencia sanitaria está en pleno desarrollo y en constante movimiento. Todos los días presenta un nuevo desafío y, con la misma cadencia y celeridad, se hace necesario hacerles frente mediante la adopción de decisiones y la puesta en práctica de acciones.

En las últimas semanas se han adoptado decenas de circulares, resoluciones, decretos, acordadas y leyes. Las entidades públicas y privadas han tomado decisiones de la más variada índole. Se ha generalizado, de manera abrupta y masiva, el teletrabajo desde los domicilios. Decenas de miles de trabajadores se han amparado al seguro por enfermedad y otros tantos han sido enviados al seguro de paro. Muchos han sido despedidos y otros han tenido que pactar (o aceptar) la reducción de sus salarios o de sus jornadas o la modificación de sus condiciones de trabajo. Las organizaciones sindicales han planteado reivindicaciones, formulado propuestas y también han realizado manifestaciones de protesta. El Consejo Superior Tripartito se ha reunido y ha conseguido alcanzar consensos sobre algunos temas importantes; varias organizaciones sindicales han negociado y acordado mecanismos que permitieron pausar el desarrollo de las labores en determinados sectores de actividad y, a nivel de las empresas, ha habido un intenso y muy importante labor de intercambio bipartito, que ha permitido encauzar situaciones de diversa índole, así como redactar y poner en práctica protocolos de seguridad e higiene para prevenir contagios o preservar a las personas que presentan mayores riesgos.

Todo esto en el marco de una sucesión vertiginosa de noticias y acontecimientos, que se desarrollan a cada momento, con inusitada velocidad.

En esta situación, casi nada presenta características permanentes. Casi todo está sujeto a revisión e impera una generalizada y profunda sensación de incertidumbre.

Por esta razón, cualquier análisis que en estas circunstancias se realice debe reconocer de antemano su condición efímera y su autor debe conformarse con saber que su función será similar a la del marino que navega en aguas turbulentas y desconocidas, dejando registro, en el diario de bitácora, de las novedades que se presentan en cada jornada.

## **II) ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA NACIONAL Y SU IMPACTO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS**

El 13 de marzo de 2020 se confirmaron en Uruguay los primeros casos positivos de COVID-19. Ese mismo día, el Poder Ejecutivo declaró, mediante decreto, el *estado emergencia nacional sanitaria* (Decreto n. 93/2020, del 13 de marzo de 2020).<sup>1</sup>

Esa resolución no impuso una cuarentena general obligatoria (decisión que tampoco ha sido adoptada hasta el día en que se están escribiendo estas líneas<sup>2</sup>), pero, en cambio, sí estableció una serie de medidas que trajeron aparejadas importantes restricciones o condicionamientos en relación a los niveles normales de la actividad en todo el país.

Así, por ejemplo, fueron suspendidos, hasta nuevo aviso, todos los espectáculos públicos y, además, se previó la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pudiera ordenar el cierre de lugares de acceso público, así como otro tipo de medidas de higiene sanitaria, dirigidas a evitar aglomeraciones, con la posibilidad de, incluso, suspender eventos que puedan provocar aglomeración de personas. También se realizó una exhortación a la población para que no organice o participe en actividades de ese tipo.

---

<sup>1</sup> Puede consultarse el texto completo de la norma en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>.

<sup>2</sup> 12 de abril de 2020.

En ese mismo decreto se impuso el deber<sup>3</sup> de guardar aislamiento<sup>4</sup>, por un término no inferior a 14 días, a aquellas personas que se encontraran en alguna de las siguientes situaciones: a) ya estuvieran contagiadas; b) presentaren síntomas y en los últimos 15 días hubieran ingresado al país provenientes de “zonas de alto riesgo”<sup>5</sup>; c) hubieran estado en “contacto directo”<sup>6</sup> con casos confirmados de covid-19, d) hubieran regresado al país luego de haber permanecido o transitado por “zonas de alto riesgo”.

El mismo día (13 de marzo de 2020) otro Decreto del Poder Ejecutivo (n. 94/2020<sup>7</sup>) adoptó medidas de restricción del ingreso al país de pasajeros y tripulantes de cruceros y buques comerciales provenientes de “zonas de alto riesgo”, así como de los que presentaran síntomas de la enfermedad. También prohibió el ingreso al país de personas provenientes desde Argentina (exceptuando a los ciudadanos uruguayos y a los residentes en el país, a quienes a su ingreso les impuso la condición de quedar en situación de aislamiento) y la suspensión (a partir del 20 de marzo de 2020 y por el término de treinta días) de los vuelos privados provenientes

---

<sup>3</sup> Con expresa indicación de que el incumplimiento hace pasible al infractor de, incluso, ser denunciado penalmente. El artículo 11 del decreto dispone que “En caso de verificarse el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 8 y 10 del presente Decreto, el personal de salud o quien tome conocimiento de lo sucedido deberá comunicarlo de inmediato a la Dirección General de la Salud del Ministerio de Salud Pública, que de entenderlo pertinente dará noticia a su División Servicios Jurídicos a efectos de realizar la denuncia penal correspondiente.”

<sup>4</sup> El artículo 9 del decreto define a la permanencia en aislamiento como la “[...] condición por la cual la persona debe permanecer en el domicilio, en lo posible en una habitación individual, evitando conductas que pudieran aumentar la transmisión, en las condiciones que indique el médico tratante. De no resultar posible, agrupar pacientes infectados con la misma enfermedad.”

<sup>5</sup> Aquellas que determine la Organización Mundial de la Salud en sus actualizaciones diarias, que a la fecha en que fue dictado el decreto, eran: España, Italia, Francia, Alemania, China, Corea del Sur, Japón, Singapur e Irán.

<sup>6</sup> El “contacto directo” queda definido así en el artículo 9 del decreto: “[...] haber estado a menos de un metro del enfermo o compartido artículos de uso frecuente, tales como útiles de limpieza, teléfonos y celulares, computadoras, mate, utensilios y productos alimenticios.”

<sup>7</sup> Puede consultarse el texto completo de la norma en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/94-2020>.

de Europa, así como la prohibición de ingreso al país de los pasajeros provenientes de “zonas de alto riesgo”. A su vez, exhortó a la población a no viajar al extranjero.

Mediante este mismo decreto también se exhortó a todos los empleadores a que sus trabajadores realicen tareas desde sus domicilios toda vez que esto sea posible. Y, a su vez, en relación a los trabajadores, dispuso que -en concordancia con lo previsto en el artículo 19 del Convenio n. 155 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>8</sup> -, recaerá sobre aquellos el deber de informar de inmediato a su superior jerárquico directo acerca de cualquier situación de trabajo que, a su juicio, represente un riesgo que promueva la propagación del virus COVID-19.

Pocos días después, el 16 de marzo de 2020, otro Decreto del Poder Ejecutivo (n. 101/2020) exhortó<sup>9</sup> “[...] a los Entes de Enseñanza Pública, a que, en forma preventiva y provisoria, dispusieran la suspensión del dictado de clases y el cierre de los centros educativos

---

<sup>8</sup> El convenio 155 versa sobre salud y seguridad en el trabajo. Fue ratificado por Uruguay mediante la Ley n. 15.965, del 28 de junio de 1988. Su artículo 19 dispone que “Deberán adoptarse disposiciones a nivel de empresa en virtud de las cuales: (a) los trabajadores, al llevar a cabo su trabajo, cooperen al cumplimiento de las obligaciones que incumben al empleador; (b) los representantes de los trabajadores en la empresa cooperen con el empleador en el ámbito de la seguridad e higiene del trabajo; (c) los representantes de los trabajadores en la empresa reciban información adecuada acerca de las medidas tomadas por el empleador para garantizar la seguridad y la salud y puedan consultar a sus organizaciones representativas acerca de esta información, a condición de no divulgar secretos comerciales; (d) los trabajadores y sus representantes en la empresa reciban una formación apropiada en el ámbito de la seguridad e higiene del trabajo; (e) los trabajadores o sus representantes y, llegado el caso, sus organizaciones representativas en la empresa estén habilitados, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, para examinar todos los aspectos de la seguridad y la salud relacionados con su trabajo, y sean consultados a este respecto por el empleador; con tal objeto, y de común acuerdo, podrá recurrirse a consejeros técnicos ajenos a la empresa; (f) el trabajador informará de inmediato a su superior jerárquico directo acerca de cualquier situación de trabajo que a su juicio entrañe, por motivos razonables, un peligro inminente y grave para su vida o su salud; mientras el empleador no haya tomado medidas correctivas, si fuere necesario, no podrá exigir de los trabajadores que reanuden una situación de trabajo en donde exista con carácter continuo un peligro grave e inminente para su vida o su salud.”

<sup>9</sup> El empleo de este verbo (“exhortar”) para referirse a los Entes de la Enseñanza Pública responde a la autonomía que éstos tienen constitucionalmente reconocida (art. 202 de la Constitución de la República).

públicos, en todos los niveles de enseñanza” y, en el caso de los centros privados, en todos los niveles de la enseñanza, dispuso la “[...] suspensión del dictado de clases y el cierre de los centros educativos”. Esta decisión, si bien no está referida a actividades de carácter económico-productivas, tuvo, como es notorio, una gran repercusión en cuanto a la reducción de la movilidad y actividad social en general y, asimismo, un importante impacto en relación al empleo de las muchas personas que cumplen tareas en o para las instituciones de enseñanza.<sup>10</sup>

A su vez, al día siguiente (17 de marzo de 2020), otra resolución del Poder Ejecutivo (n. 337/2020)<sup>11</sup> exhortó a las empresas propietarias o administradoras de locales comerciales de gran porte (*shopping centers*) a que procedieran al cierre preventivo y provisorio de dichas instalaciones, exceptuando a los locales de venta de alimentos, productos sanitarios (supermercados y farmacias), de servicios financieros y a los que presten servicios de salud.

En suma: la actividad económica ha resultado sumamente afectada en términos generales, aunque con especial énfasis en determinados sectores (comercio y servicios) que se han visto fuertemente golpeados por la situación de emergencia.

A este respecto, son bien significativas las cifras que reflejan el impacto que la situación ha tenido en materia de empleo y ocupación. Durante el mes de marzo fueron enviados al *seguro de paro* más de 86.000 trabajadores<sup>12</sup>, en tanto que aproximadamente

---

<sup>10</sup> Por otra parte, la enorme mayoría de las instituciones, de todos los niveles de la enseñanza, pusieron rápidamente en práctica modalidades de educación a distancia, lo que, desde luego, también supuso un cambio importante en relación a la forma en que los docentes venían cumpliendo habitualmente con sus tareas en condiciones normales.

<sup>11</sup> Puede consultarse el texto completo de esta resolución en: <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/337-2020>.

<sup>12</sup> Además, días pasados la prensa informaba que, solo en la primera semana de abril, fueron enviados al seguro de paro otros 37.000 trabajadores. De éstos, 31.342 fueron en calidad de suspendidos, 1.433 como despedidos y 4.308 por reducción de trabajo [<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/BPS-recibio-mas-de-37-mil-solicitudes-de-seguro-de-paro-en-la-primera-semana-de-abril-uc749593>]. Sobre la descripción de algunas de las principales características del seguro de paro, ver *infra*, cap. IV.

100.000 se ampararon al *seguro de enfermedad*. Es decir, la sumatoria de trabajadores enviados al seguro de paro y amparados al seguro por enfermedad en el mes de marzo llegó a ser de prácticamente el 15% del total de los trabajadores dependientes (públicos y privados) cotizantes al Banco de Previsión Social.<sup>13</sup> Y, complementariamente, también resulta muy revelador el dato que indica que, desde mayo de 2003, la cantidad mensual de trabajadores enviados al seguro de paro nunca había superado el número de 16.000.<sup>14</sup>

### **III) CONTINUIDAD DE LA ACTIVIDAD Y PREVENCIÓN DE LOS CONTAGIOS**

Junto con los muchos sectores que vieron suspendidas sus actividades, otros tantos han continuado funcionando sin solución de continuidad, aunque seguramente es difícil identificar alguno que haya conseguido hacerlo sin haber quedado afectado en alguna medida por los efectos de la generalizada crisis.

#### **1) Trabajo desde el domicilio de los trabajadores**

Como ya se dijo, muchas tareas pasaron cumplirse mediante la modalidad del trabajo a distancia, desde el domicilio de los trabajadores. Sin lugar a dudas, entre las diversas consecuencias que ha tenido el advenimiento de la pandemia, el teletrabajo desde los domicilios ha sido una de las que ha tenido mayor destaque, debido a su abrupta y generalizada difusión.

En tal sentido, inmediatamente de conocidos los primeros casos positivos de COVID-19, el Poder Ejecutivo dirigió mediante Decreto (n. 94/2020, del 13 de marzo de 2020) una exhortación a todos los empleadores para que pusieran en práctica sistemas de trabajo desde los domicilios de sus dependientes en todos los casos

---

<sup>13</sup> <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16314/1/evolucion-de-los-cotizantes-2019.pdf>.

<sup>14</sup> <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/bps-recibio-solicitudes-seguro-paro-enfermedad-marzo.html>.



en que tal cosa fuera posible.<sup>15</sup>

Para esos casos, el decreto aclaró que es el empleador quien debe asumir a su cargo el suministro de todos los implementos necesarios para que se pueda realizar la tarea encomendada y planteó la exigencia formal de que el teletrabajo sea comunicado a la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, vía correo electrónico.

Luego de esa exhortación, un importante contingente de empresas (incluidos organismos públicos de todo nivel) organizaron rápidamente su actividad a través de esta modalidad.<sup>16</sup>

Es importante puntualizar que en Uruguay no existía ni existe aún una regulación general sobre el trabajo a distancia y que, salvo esos específicos puntos a que hizo referencia el decreto más arriba citado (es decir: el deber del empleador de suministrar los insumos y cumplir con el requisito formal de la comunicación a la Inspección General de Trabajo y la Seguridad Social), ninguna otra disposición, exigencia o particularidad ha sido establecida para esta modalidad de realización de las tareas a distancia. Esto significa que, entre otros aspectos, resultan aplicables a esta modalidad de trabajo las normas relativas a la limitación del tiempo de trabajo (en materia de, por ejemplo, extensión de las jornadas, pausas y descansos).

## **2) Telemedicina: Ley n. 19.869, del 2 de abril de 2020**

Por otra parte, el 2 de abril de 2020 quedó promulgada la Ley n. 19.869<sup>17</sup>, que tiene por objeto establecer una serie de lineamientos generales para la implementación y desarrollo de la *telemedicina*, como prestación de los servicios de salud, a fin de mejorar su eficiencia, calidad e incrementar su cobertura mediante

---

<sup>15</sup> Similar exhortación fue realizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el CONASSAT (ver infra, numeral 3 de este mismo capítulo).

<sup>16</sup> Ver: <https://www.busqueda.com.uy/nota/el-estado-usa-una-app-para-monitorear-el-teletrabajo-de-funcionarios>.

<sup>17</sup> El texto se puede consultar en: [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/leyes/04/cons\\_min\\_91.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/leyes/04/cons_min_91.pdf).

el uso de tecnologías de la información y de la comunicación. La norma está fundamentalmente centrada en los aspectos de carácter asistencial y en los derechos de los usuarios de los servicios de salud, pero no contiene una regulación de las condiciones de trabajo que regirán en esta materia.

### **3) Medidas profilácticas para el trabajo presencial (CONASSAT)**

#### **Ley 19.196, del 25.03.2014**

##### Artículo 1

El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa, no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación, de forma que pongan en peligro grave y concreto la vida, la salud o la integridad física del trabajador, serán castigados con tres a veinticuatro meses de prisión.

Por Resolución n. 52/2020, del 13 de marzo de 2020<sup>18</sup>, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social convocó al Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONASSAT)<sup>19</sup> a los efectos de “[...] abordar la situación que actualmente conlleva el eventual riesgo biológico que dentro del ámbito laboral produce la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus denominado COVID-19.”

---

<sup>18</sup> El texto de la resolución se puede consultar en [www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-52020-conassat-coronavirus-covid-19](http://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-52020-conassat-coronavirus-covid-19).

<sup>19</sup> El CONASSAT es un organismo de integración tripartita, que fue creado por Decreto del Poder Ejecutivo, n. 83/996, del 7 de marzo de 1996 - [www.impo.com.uy/bases/decretos/83-1996](http://www.impo.com.uy/bases/decretos/83-1996). Se compone por ocho miembros, que representan al MTSS, MSP, BPS, BSE (un representante por cada uno de esos organismos) y las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores (dos representantes por cada una). Sus cometidos están vinculados con la materia de la seguridad y salud en el trabajo, siendo el encargado de estimular, promover, coordinar y orientar las acciones de todas las entidades, públicas y privadas, que tienen relación con dicha temática, así como promover el desarrollo normativo a todo nivel en materia de prevención de riesgos laborales y mejora de las condiciones de trabajo.

Esa misma resolución estableció una serie de medidas, que pocos días después fueron ratificadas, ampliadas y detalladas por consenso en el seno del referido CONASSAT y que, a su vez, fueron recogidas por una nueva resolución del MTSS (n. 54/2020, del 19 de marzo de 2020).<sup>20</sup>

En dichas resoluciones fueron establecidas una serie de medidas y recomendaciones dirigidas a prevenir el riesgo biológico en el ámbito laboral a raíz de la enfermedad infecciosa generada por el COVID-19. En tal sentido, se atribuye al empleador, a la Comisión Bipartita de Seguridad<sup>21</sup> y a los Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo<sup>22</sup> la tarea de coordinar los mecanismos necesarios para la confección de protocolos de prevención, control y actuación según la naturaleza y características propias de cada empresa o institución, lo que deben contener una serie de *medidas de difusión, prevención, control y actuación*.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> El texto de la resolución se puede consultar en <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-54020-conassat-coronavirus-covid-19>.

<sup>21</sup> Se trata de las “instancias de cooperación entre empleadores y trabajadores” a que hace referencia el artículo 5º del Decreto n. 291/007, del 13 de agosto de 2007. Este decreto tiene por objeto reglamentar el convenio internacional de trabajo n. 155, sobre salud y seguridad en el trabajo. Su texto ha sido parcialmente modificado por el Decreto n. 244/016, del 10 de agosto de 2016.

<sup>22</sup> Cuya implementación dispuso el Decreto n. 127/2014, del 19 de mayo de 2014 (reglamentario del convenio internacional de trabajo n. 161, sobre servicios de prevención y salud en el trabajo, ratificado por Ley n. 15.965, del 28 de junio de 1988) con el objeto de promover la seguridad y salud de los trabajadores. El citado decreto fue modificado por Decreto n. 126/2019, del 13 de mayo de 2019, que varió el cronograma originalmente previsto para la exigibilidad y puesta en práctica en las empresas de dichos servicios.

<sup>23</sup> Implementación de mecanismos de comunicación o difusión de material informativo sobre las medidas de prevención, control, y actuación que emita la autoridad sanitaria; provisión en cantidades suficientes de materiales de higiene en los lugares de trabajo (alcohol y otros medios de protección personal, tales como guantes, mascarillas etc. cuando por la índole de la actividad estén indicados); extremar medidas de higiene mediante el mantenimiento y desinfección de lugares y equipos de trabajo, con especial referencia a los equipos que proyecten aire (secadores de mano, aires acondicionados y ventilación), higiene y desinfección diaria de la ropa de trabajo, equipos de protección personal y superficies a la que están expuestos los trabajadores en aquellas actividades que lo requieran; lavado de manos, no compartir artículos personales; medidas de higiene

## **IV) EMPLEO E INGRESOS DE LOS TRABAJADORES: MEDIDAS DIRIGIDAS A PRESERVAR LAS FUENTES DE TRABAJO, LA ESTABILIDAD DEL EMPLEO Y LOS INGRESOS DE LOS TRABAJADORES**

### **1) Flexibilización del seguro de paro**

El sistema del *seguro de paro*, que ampara la contingencia del desempleo forzoso, existe en Uruguay desde hace más de sesenta años<sup>24</sup> y se ha constituido, en las actuales circunstancias, en una herramienta fundamental de contención social.

El sistema se encuentra regulado por el Decreto-Ley n. 15.180, del 7 de setiembre de 1981<sup>25</sup>, con modificaciones introducidas por la Ley n. 18.399, del 24 de octubre de 2008<sup>26</sup>, y los Decretos Reglamentarios, n. 14/982, del 19 de enero de 1982<sup>27</sup>, y n. 162/2009, del 30 de marzo de 2009.<sup>28</sup>

Como se sabe, se contemplan tres causales de desempleo forzoso: el despido, la suspensión total de trabajo y la reducción o suspensión parcial de trabajo.

---

respiratoria - estornudos, tos, codo, pañuelos descartables -; mantenimiento de distancia no inferior a 1,5 metros; evitar concentración de personas; adopción de medidas de organización del trabajo que mitiguen el riesgo de propagación del virus (trabajo a distancia y la evaluación de evitar viajes al exterior por parte del personal). También deben preverse las acciones a adoptar ante la aparición de un trabajador con síntomas de la enfermedad. Dichas acciones deben contemplar la participación de los Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo (cuando la empresa disponga de los mismos), o del prestador de salud que corresponda al trabajador; la rápida y eficaz adopción de medidas de control al resto de los trabajadores que estuvieron en contacto con el eventual infectado dentro de un período no inferior a los 14 días previos a la aparición de los síntomas de la enfermedad; las circunstancias de hecho que se generen por la imposibilidad de que el trabajador infectado o presunto infectado pueda asistir al centro de trabajo.

<sup>24</sup> Al respecto, véase el profundo y minucioso estudio de BONINO GAYOSO, Nicolás, "Orígenes y evolución de la asistencia al desempleo en Uruguay", en: [www.audhe.org.uy/Boletin\\_Audhe/Boletin\\_8/Boletin\\_AUDHE\\_2009\\_Bonino\\_pp\\_24-37.pdf](http://www.audhe.org.uy/Boletin_Audhe/Boletin_8/Boletin_AUDHE_2009_Bonino_pp_24-37.pdf).

<sup>25</sup> [www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15180-1981](http://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15180-1981).

<sup>26</sup> [www.impo.com.uy/bases/leyes/18399-2008/7](http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18399-2008/7).

<sup>27</sup> [www.impo.com.uy/bases/decretos/14-1982](http://www.impo.com.uy/bases/decretos/14-1982).

<sup>28</sup> [www.impo.com.uy/bases/decretos/162-2009](http://www.impo.com.uy/bases/decretos/162-2009).

A los efectos del presente análisis, se hace foco en las dos últimas, es decir, la de la *suspensión total* y la de la *reducción parcial* del trabajo y no con pretensión de exponer al detalle sus características, sino sólo con el objeto de señalar, muy someramente, las principales adaptaciones que se han introducido en el marco de la emergencia nacional sanitaria.

La causal de *suspensión total* permite que aquel empleador que momentáneamente se vea afectado por una situación de falta de trabajo pueda disponer la suspensión de la relación de trabajo y enviar a sus trabajadores al seguro de paro por un plazo máximo de hasta cuatro meses.

En esos casos - como se acaba de indicar - la relación de trabajo queda suspendida, quedando el trabajador relevado de cumplir con la obligación principal a su cargo - la prestación del trabajo - y, a su vez, el empleador queda temporalmente exonerado de hacer efectivo el pago del salario.

En ese periodo el trabajador pasa a percibir una prestación económica, consistente en un subsidio mensual en dinero, que es servido por el Banco de Previsión Social. El monto de dicho subsidio es, en el caso de los trabajadores mensuales, del 50% del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal, en tanto que, para los trabajadores que son remunerados por día o por hora, es equivalente a doce jornales mensuales (el monto de cada jornal se obtiene dividiendo entre 150 al total de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal).<sup>29</sup> Es decir, *grosso modo*, se apunta a asegurar que, durante el periodo en que la relación de trabajo se encuentra suspendida, el trabajador perciba una prestación económica por un importe que, aproximadamente, alcanza a la mitad del promedio mensual de las remuneraciones que recibió en los seis meses anteriores (más un incremento del 20% cuando el trabajador tiene familiares a cargo). El subsidio tiene,

---

<sup>29</sup> Artículo 7 del Decreto-Ley n. 15.180.

además, un tope mínimo - que en la actualidad es de \$ 5.574,33 - y un tope máximo - de \$ 44.606,60.

Por su parte, la modalidad de la *suspensión parcial*, en circunstancias normales, sólo está prevista para los trabajadores jornaleros. Sin embargo, la situación de emergencia determinó al Poder Ejecutivo a hacer uso de las facultades que le confiere la ley<sup>30</sup>, a los efectos de extender temporalmente esta causal para abarcar también a los trabajadores mensuales.<sup>31</sup>

Procede en alguna de las siguientes hipótesis:

- a) disminución de por lo menos 6 jornadas de trabajo y un máximo de 19 jornadas en el mes;
- b) disminución de por lo menos 50% en cantidad de horas diarias de trabajo.

El importe de la prestación que en estos casos sirve el Banco de Previsión Social por los días u horas que el trabajador deja de trabajar es - *grosso modo* - equivalente al 25% del promedio mensual de las remuneraciones percibidas por el trabajador en los seis meses inmediatos anteriores. Además, se asegura que la sumatoria de esta prestación y el salario que el trabajador continúa percibiendo de su empleador por las horas o jornadas en que sí continúa trabajando, no puede ser en ningún caso inferior al 75% del promedio referido.<sup>32</sup>

No se han introducido modificaciones al régimen que normalmente rige en materia de despidos (prohibiéndolos o limitándolos en ningún sentido). El seguro de paro ha significado

---

<sup>30</sup> Artículo 10 del Decreto-Ley n. 15.180, en la redacción dada por el artículo 1º de la Ley n. 18.399.

<sup>31</sup> Resoluciones del MTSS, del 18 y 20 de marzo [respectivamente: [www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/sites/ministerio-trabajo-seguridad-social/files/documentos/noticias/Resolucion%20143%20-%2018-3-2020.pdf](http://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/sites/ministerio-trabajo-seguridad-social/files/documentos/noticias/Resolucion%20143%20-%2018-3-2020.pdf) y [www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-163020-regimen-especial-del-subsidio-desempleo-parcial](http://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-163020-regimen-especial-del-subsidio-desempleo-parcial)] y 3 de abril de 2020. Este régimen flexibilizado rige hasta el 31 de mayo de 2020, sin perjuicio de la posibilidad de que sea nuevamente extendido.

<sup>32</sup> Dicho criterio rige desde el 1º de abril de 2020.

una importante contención para los despidos, aunque, incluso así, se han producido unos cuantos<sup>33</sup>, y ya se prevé que la pandemia termine provocando un importante incremento de los niveles de desempleo (que rondaban el 8.5% antes de declarada la emergencia.<sup>34</sup>)

## **2) Otras medidas**

También se han habilitado otras medidas dirigidas a preservar las fuentes de trabajo, tales como el adelantamiento del goce de la licencia (res. MTSS n. 55/2020)<sup>35</sup>, el otorgamiento licencia extraordinaria sin goce de sueldo con pago de una partida extraordinaria (ej. acuerdo celebrado en la industria de la construcción el 20 de marzo de 2020, recogido por el Decreto del Poder Ejecutivo n. 108/2020, del 24 de marzo de 2020.<sup>36</sup>)

Por otra parte, con la finalidad de aliviar las cargas para las empresas e inyectar cierta liquidez en la economía, se han dispuesto medidas tales como facilidades de pago y exoneración de aportes a la seguridad social para empresas con hasta diez empleados; abatimiento y financiación de aportes patronales y personales a la seguridad social; líneas de crédito blandas a cargo del Banco de la República Oriental del Uruguay etc.

## **3) Pago de los salarios**

En general parece predominar, por el momento, la idea de que las empresas deben continuar haciéndose cargo de los salarios de los trabajadores, lo que implica decir que no han prosperado

---

<sup>33</sup> De un total de 86.044 solicitudes de subsidio por desempleo que se tramitaron durante el mes de marzo, 6.889 fueron por despido (7,77%).

<sup>34</sup> [www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Empleo+Enero+2020/43ad8dd9-baff-4af8-8589-881e998c1ff7](http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Empleo+Enero+2020/43ad8dd9-baff-4af8-8589-881e998c1ff7).

<sup>35</sup> Puede consultarse el texto de la resolución en: [www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-55020-autorizando-adelanto-licencia-covid-19](http://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-55020-autorizando-adelanto-licencia-covid-19).

<sup>36</sup> Puede consultarse la resolución en [www.impo.com.uy/bases/decretos/108-2020](http://www.impo.com.uy/bases/decretos/108-2020).

tesis dirigidas a plantear que los empleadores podrían eximirse de hacer frente al pago de los salarios con fundamento en razones de fuerza mayor o similares.

Sin embargo, también hay que decir que en la actividad privada se están acordando (en general, mediante pactos individuales) reducciones salariales transitorias (que afectan, sobre todo, a personal de nivel gerencial). Esto, sin perjuicio de los envíos al seguro de paro, que ya fueron referidos.

#### **4) Fondo solidario COVID-19 e impuesto emergencia sanitaria (Ley n. 19.874, del 8 de abril de 2020)**

En relación a la actividad pública, corresponde destacar la reciente aprobación de una Ley (n. 19.874, del 8 de abril de 2020<sup>37</sup>) que crea el Fondo Solidario COVID-19.

Dicho Fondo se nutre, entre otros aportes, con la recaudación del “Impuesto Emergencia Sanitaria COVID-19”, que también es creado por la misma ley y que, en principio, regirá solamente por los meses de abril y mayo.

Dicho tributo grava a todos los funcionarios públicos, a los empleados dependientes de las personas de Derecho público no estatal y, asimismo, a los empleados de las sociedades anónimas en que el Estado es accionista mayoritario.

El impuesto grava a los salarios nominales iguales o superiores a \$ 120.000, aplicándose una escala que va del 5% al 20%, que se incrementa a medida que lo hace el salario del funcionario. La ley dispone, además, que ningún funcionario alcanzado por el impuesto podrá percibir menos de \$ 80.000 líquidos.

También grava los ingresos no originados en relación de dependencia de las personas que se vinculan con esas mismas entidades estatales y paraestatales. Queda expresamente exceptuado de este impuesto el personal de la salud que participa

---

<sup>37</sup> El texto completo de la ley puede consultarse en [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/leyes/04/mef\\_41.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/leyes/04/mef_41.pdf).



directa o indirectamente en el proceso asistencial (trabajadores médicos y no médicos) que a raíz de las tareas que desempeña, está expuesto al contagio del Covid-19.

En la citada ley también se crea, con el mismo fin, un impuesto que grava adicionalmente a las jubilaciones (adicional al IASS), con similares franjas y escalas a las que se acaban de indicar respecto de los salarios.

## **V) AMPARO PARA LOS TRABAJADORES QUE CONTRAEN LA ENFERMEDAD O SE VEN OBLIGADOS A GUARDAR CUARENTENA**

Quienes contraigan la enfermedad quedarán amparados por el sistema general que rige para los casos de enfermedad común (enfermedad no profesional).

Como se sabe, el sistema universal de cobertura de la salud incluye atención médica a través del denominado Sistema Nacional Integrado de Salud (conformado por prestadores de salud públicos y privados) y contempla una *licencia por enfermedad* para el trabajador dependiente de la actividad privada, que le otorga el derecho a percibir una prestación económica (a partir del cuarto día de ausencia, salvo hospitalización, en cuyo caso se sirve a partir de ese momento) y por el término máximo de un año, prorrogable por otro año más. Si el afectado recibe el subsidio en varias oportunidades dentro del periodo de cuatro años, por unidad de dolencia, se suman esos períodos de prestación a los efectos del máximo antes referido.<sup>38</sup>

El importe de la prestación económica es, *grosso modo*, del 70% de los ingresos del trabajador, con un tope que en la actualidad asciende a \$ 44.606,60, más una doceava parte por concepto de aguinaldo.

Por otra parte, a raíz de la emergencia sanitaria, el Poder Ejecutivo, dispuso<sup>39</sup> que las personas obligadas a guardar

---

<sup>38</sup> V.: RODRÍGUEZ AZCÚE, Álvaro, "Relación de trabajo y enfermedad del trabajador", en *Revista Derecho del Trabajo*, n. 20, julio-setiembre 2018, p. 48 y ss.

<sup>39</sup> Decreto n. 94/020, del 13 de marzo de 2020.

aislamiento y estén comprendidas dentro de la cobertura del sistema de la enfermedad común tienen derecho a percibir la prestación por el período que corresponda.

En forma similar, el Decreto n. 109/2020<sup>40</sup>, del 25 de marzo de 2020, autorizó a los trabajadores de 65 años o más a permanecer en régimen de aislamiento por hasta 30 días, percibiendo el subsidio por enfermedad común, salvo en aquellos casos en que realicen tareas desde sus domicilios.

## VI) SITUACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LA SALUD

En la actual situación sanitaria, los trabajadores de la salud son, sin lugar a dudas, los que están llamados a asumir las actividades más arduas y delicadas. Se encuentran ubicados en la primera línea, donde deben cumplir, con redoblada intensidad, sus deberes laborales, profesionales y éticos. Realizan esta faena con compromiso, solidaridad y dedicación.

La sociedad es consciente de la importancia de su labor y así lo reconoce diariamente mediante manifestaciones espontáneas de apoyo.

Pero, siendo muy importante que continúen recibiendo ese tipo de mensajes de aliento y reconocimiento, también lo es - y mucho más - que el respaldo se trasunte, también, en medidas de amparo concretas y tangibles.

En esa línea, el pasado 3 de abril quedó promulgada la Ley n. 19.873, que definió a “la enfermedad coronavirus COVID 19” como *enfermedad profesional* cuando sea contraída por el

[...] personal de la salud que participa directa o indirectamente en el proceso asistencial (trabajadores médicos y no médicos), que desempeñen tareas en las instituciones privadas de asistencia médica y estén expuestos al contagio [...].

---

<sup>40</sup> Puede consultarse la norma en: [www.impo.com.uy/bases/decretos/109-2020](http://www.impo.com.uy/bases/decretos/109-2020).

En estos casos, el trabajador tiene derecho a percibir una *renta temporaria*, “[...] durante el período de la enfermedad y con el límite máximo de cuarenta y cinco días.”

El importe de esa renta - que es servida por el Banco de Seguros del Estado - es del 100% del jornal o sueldo mensual que el trabajador venía percibiendo al momento en que le es diagnosticada la enfermedad, con un tope máximo de 10 *salarios mínimos nacionales* mensuales (\$ 163.000).

## VII) ¿QUÉ ESPACIO TIENE EL DIÁLOGO SOCIAL Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA ACTUAL COYUNTURA?

Diálogo y negociación pueden, *a priori*, visualizarse como mecanismos difíciles de ser puestos en práctica en contextos en que se impone la adopción de decisiones y acciones muy rápidas.

No obstante, resulta fundamental instalar y preservar ámbitos en los que sea posible desarrollar ese tipo de prácticas, tan importantes en momentos tan acuciantes como los que se están atravesando.

En este sentido, como ya se adelantó, se han venido generando espacios de diálogo, en los que ha sido posible alcanzar acuerdos con miras a resolver diversos temas a nivel nacional<sup>41</sup>, sectorial<sup>42</sup> y de empresas.

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, en el Consejo Superior Tripartito ([www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/consenso-postergar-convocatoria-consejos-salarios](http://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/consenso-postergar-convocatoria-consejos-salarios)).

<sup>42</sup> Por ejemplo, los acuerdos celebrados en la industria de la construcción para el adelantamiento de la licencia y el pago de una partida extraordinaria (<https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/normativa-acuerdos-protocolos-relacionados-emergencia-sanitaria-covid-19>) y, en el mismo sector, el acuerdo alcanzado el 11 de abril de 2020, en el que se establecieron las condiciones de retorno a la actividad y el protocolo de trabajo. También puede mencionarse el protocolo de higiene y prevención alcanzado para el sector del transporte - grupo 13 - agencias de carga [www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/tematica/g-agencias-carga](http://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/tematica/g-agencias-carga).

## VIII) CONCLUSIONES

Resulta aventurado formular conclusiones en un momento en el que todavía continuamos transitando por una situación inédita y con características tan generalizadas y graves. La falta de certezas parece ser el factor que mejor identifica los días que se viven, en los que todavía no es posible pronosticar cuánto tiempo insumirá el retorno a la normalidad.

En los primeros treinta días que han transcurrido desde la declaración del estado de emergencia sanitaria nacional, el impacto se ha hecho sentido con bastante rigor y la actividad económica se ha visto afectada en una muy importante medida. Esto ha provocado graves repercusiones a nivel laboral y social, al punto que ya se cuentan por decenas de miles las familias damnificadas por la crisis. Por otra parte, la sensación de vulnerabilidad que con todo esto se genera, se hace es aún más intensa si se tiene en cuenta que, como telón de fondo de las adversidades económicas y sociales, se presenta un factor que amenaza bienes todavía más preciados, como la salud, la libertad e, incluso, la vida.

Comoquiera que sea, en un panorama tan delicado como el actual, se hace imprescindible destacar el inapreciable valor que tiene el hecho de que nuestro país haya sido históricamente capaz de construir y preservar estructuras, sistemas y mecanismos que, aún con sus limitaciones, resultan razonablemente aptos para ofrecer garantías de amparo y contención social cuando son puestos a prueba, incluso en circunstancias tan aciagas.

Montevideo, 12 de abril de 2020.