



MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Montevideo, 23 OCT. 2026

Señora Presidenta de la Asamblea General
Ing. Ana Carolina Cosse Garrido

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a esa Asamblea General a fin de remitir, para su consideración, un proyecto de Ley referente a la facultad de establecer un régimen especial de subsidio por desempleo para las personas trabajadoras de la citricultura afectados a la cosecha, packing e industria de jugos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de Ley tiene por objeto contemplar la situación de las empresas del sector rural, específicamente el sector de producción citrícola.

La petición fue presentada por las personas trabajadoras del sector, quienes plantean la necesidad de un régimen especial de subsidio por desempleo. Al mismo tiempo se mantuvo contacto con el sector empresarial a través de su gremial que es la Unión de Productores y Exportadores Frutihortícolas de Uruguay (en adelante UPEFRUY). UPEFRUY una gremial empresarial creada en 2007 que nuclea a la gran mayoría de los productores y exportadores de fruta fresca del país, también ellos apoyan la promoción de un proyecto de Ley de subsidio de desempleo especial para las personas que trabajan en el referido sector.

Situación Productiva y Empleo.

La zafra de cítricos en Uruguay se desarrolla principalmente en la zona norte, que abarca los departamentos de Salto, Paysandú, Río Negro, Artigas y Rivera, concentrando aproximadamente el 91% (noventa y un por ciento) de la

producción. Si bien la zona norte es la principal, el sur del país también es relevante, especialmente en la producción de limones. El departamento de Salto es considerado el principal centro de producción, sin embargo, el Departamento de Paysandú también ha ido tomando relevancia. Este año la ceremonia inaugural de la zafra ocurrió en dicho Departamento, en la localidad de Pueblo Gallinal.

Es importante destacar que la zafra citrícola se concentra de junio a finales de octubre de cada año, sin perjuicio que en abril de cada año comiencen actividades vinculadas a la cosecha que permiten que las personas empleadas en el sector retomen paulatinamente la actividad.

Según la última encuesta citrícola de 2025, elaborada por la Oficina de Estadísticas Agropecuarias (DIEA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), la producción de la zafra 2025, acumulando las cuatro (4) especies (naranja, mandarina, limón y pomelo), fue estimada en 274 (doscientos setenta y cuatro) mil toneladas. La superficie de cultivos se estimó en 13.294 (trece mil doscientos noventa y cuatro) hectáreas, siendo la mandarina la especie con más superficie de cultivo con 5.579 (cinco mil quinientos setenta y nueve) hectáreas (42% del total de la superficie con cítricos).

En materia de empleo, la actividad citrícola generó en el año 2026, según información brindada por UPRFUY 3.491 (tres mil cuatrocientos noventa y uno) contrataciones para la cosecha en el sector rural en tanto en el sector industrial se sumaron 1.222 (mil doscientos veintidós) puestos de trabajo.

De acuerdo con información del Banco de Previsión Social (BPS), el régimen especial dispuesto por el MTSS mediante Resolución Ministerial N° 256, de 16 de diciembre de 2026 benefició en el mes de mayor amparo de 3.099 (tres mil noventa y nueve) personas, con un monto nominal total abonado de 353 (trescientos cincuenta y tres) millones de pesos.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que «el desarrollo viene con el empleo». Esta premisa dimensiona la importancia del trabajo como vía para que los hogares de menores recursos superen la pobreza. En consecuencia, la protección del empleo actual y el impulso a la creación de



nuevos puestos laborales se convierten en ejes centrales de las políticas sociales.

Un desocupado es toda persona que, teniendo la capacidad y la voluntad de trabajar, no consigue empleo. La desocupación puede clasificarse en estructural, tecnológica, cíclica y estacional. Esta última se vincula con las variaciones anuales en la demanda de ciertos bienes y servicios, como ocurre con el sector hotelero durante el verano, o con las necesidades estacionales impuestas por los ciclos naturales, como la desocupación que se genera luego de la zafra citrícola. La duración de la cosecha de cítricos ha variado debido a diversos factores. Entre ellos destacan la reconversión varietal para responder a las exigencias de los mercados de exportación, así como eventos climáticos como sequías o heladas invernales.

En tanto, el desempleo tecnológico - causado por la automatización de procesos en la industria - se vincula estrechamente con la fase industrial del sector citrícola. Actualmente, este fenómeno se analiza con atención para implementar medidas que reduzcan la pérdida de puestos de trabajo. Recientemente la OIT ha dicho respecto a este tema que "La primera y mejor solución es evitar la pérdida de puestos de trabajo. Una forma de hacerlo es fomentar la innovación tecnológica que complemente el trabajo humano en lugar de sustituirlo". Y ante situaciones de pérdida de empleo y las medidas a adoptar expresa: *"En caso de pérdida de empleo, se necesitan otras políticas, como el apoyo a los ingresos a través del seguro de desempleo u otras medidas de protección social. También es necesario desarrollar e instituir programas de reciclaje y mejora de las cualificaciones que puedan preparar a los trabajadores para nuevas carreras en la economía digital, así como en la creciente economía ecológica y de los cuidados"*.

Los efectos del desempleo en la vida de las personas son múltiples y afectan no solo su economía y núcleo familiar, sino también su salud mental.

Como primer riesgo, el trabajador desocupado puede perder los hábitos laborales e incurrir en modos informales o inseguros de generación de ingresos.

También puede conllevar consecuencias psicológicas, como la depresión derivada de la pérdida de autonomía económica y del rol de autosuficiencia.

La literatura sobre políticas sociales demuestra que tanto la protección social como la promoción del empleo son medidas necesarias y complementarias, y juntas tienen como objetivo evitar los efectos negativos de la desocupación, tanto en el plano económico como humano.

La cobertura del subsidio por desempleo, como herramienta de la protección social, atenúa el impacto de la pérdida de ingresos en las economías familiares. Además, al tratarse de un ingreso vinculado a la actividad formal previo, reduce los efectos negativos de la desocupación y desincentiva el paso a la informalidad. Aunque Uruguay registra cifras bajas de informalidad en comparación con el contexto latinoamericano, los datos del Banco de Previsión Social (BPS) revelan trayectorias laborales fragmentadas, en las que los trabajadores alternan períodos de formalidad e informalidad. Esto repercute negativamente en el acceso a otras prestaciones de protección social contributivas, así como a prestaciones previsionales en la vejez.

Brindar un marco de protección social a los trabajadores rurales de la cosecha citrícola constituye una política pública focalizada que ha demostrado con los años ser positiva. Esta medida permite retener la mano de obra del sector, proteger a las familias de la pobreza, arraigar a los trabajadores a las zonas de producción —dinamizando la economía del interior— y acompañar a las empresas del sector para que alcance sus metas de crecimiento.

Respecto a estos objetivos de crecimiento, sobre todo en las exportaciones (medidos en toneladas), las empresas del sector - según la documentación presentada por la UPRFUY ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - plantean las siguientes proyecciones:

Expresado en porcentaje de crecimiento sería:

- Exportaciones: +253 %
- Naranjas: +178 %
- Mandarinas: +334 %
- Limones: +193 %



Este crecimiento del sector indudablemente va a ir acompañado de un crecimiento en la necesidad de mano de obra, y de calificación de esa mano de obra junto al aumento de productividad de los trabajadores.

Por último corresponde añadir que se han otorgado subsidios especiales al sector citrícola, mediante regímenes especiales de subsidio por desempleo habilitados por Ley desde el año 2016 a la fecha, atendiendo a diversas circunstancias que han afectado al sector desde la reconversión del sector que implicó el cambio de las especies que se plantaban para lograr mejorar el producto que requieren los mercados de exportación, sequías, consecuencias de la pandemia de Covid-19 y más recientemente heladas. Al analizar el número total de personas que se amparan año a año y que luego vuelven a la actividad, se evidencia que este instrumento de seguridad social logra los objetivos de mantener a los trabajadores en el sector y que vuelven a la actividad laboral cuando la cosecha se reanuda año a año.

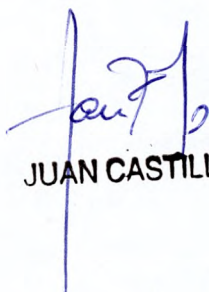
De aprobarse la iniciativa legislativa el régimen especial de subsidio de desempleo se implementará de manera que los trabajadores puedan ampararse al subsidio de desempleo de manera continua o discontinua habilitando que se pueda comenzar una nueva actividad zafra durante su vigencia, y una vez finalizada la actividad se retorne al amparo del subsidio especial por inactividad compensado. Este aspecto relevante del diseño del instrumento de protección social está alineado con el objetivo de atender la desocupación, pero también promover el empleo de las personas.

En definitiva, el presente proyecto se sustenta, en la necesidad de garantizar la efectiva protección de los trabajadores frente a la contingencia del desempleo, en el marco del reconocimiento de la seguridad social como un derecho humano fundamental. En este sentido, el acceso a mecanismos de protección frente a la pérdida o interrupción involuntaria de los ingresos derivados del trabajo constituye una herramienta esencial para preservar condiciones de vida dignas y asegurar la continuidad de la protección social durante los períodos de inactividad. La adopción de un régimen especial para este colectivo procura, por tanto, brindar una respuesta acorde con las características estacionales de la

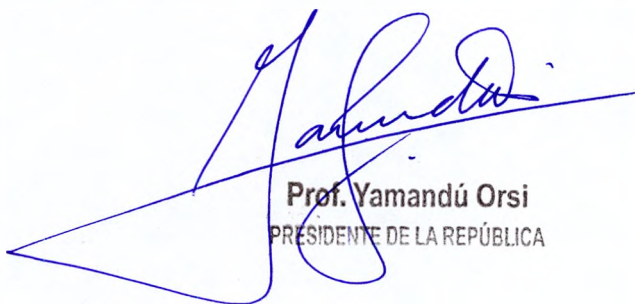
actividad, evitando que la naturaleza safral del empleo determine períodos de desprotección incompatibles con los principios de universalidad, solidaridad y suficiencia que inspiran el sistema de seguridad social.

Por todo lo anteriormente expuesto es que se considera oportuno el envío de un proyecto de Ley que faculta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a establecer un régimen de subsidio por desempleo para los trabajadores vinculados a la cosecha, packing y la industria de jugos del sector citrícola de noventa (90) días por trabajador y como máximo hasta el 31 de marzo de 2027.

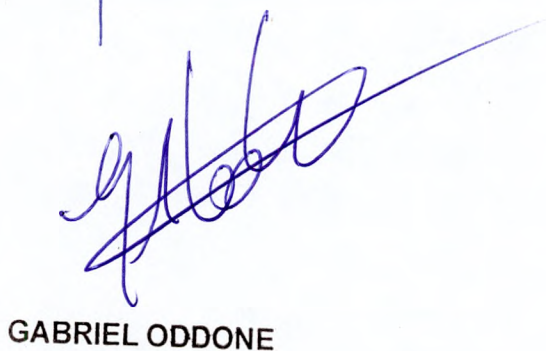
El Poder Ejecutivo saluda a la Sra. Presidenta con su más alta consideración y estima.



JUAN CASTILLO



Prof. Yamandú Orsi
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA



GABRIEL ODDONE

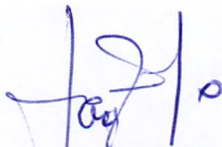


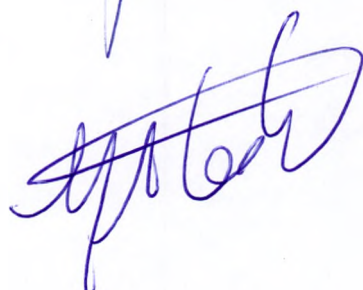
Ministerio de Trabajo
y Seguridad Social

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°.- Facúltase al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a establecer, por razones de interés general, por el plazo de noventa (90) días por trabajador y hasta el 31 de marzo de 2027, como máximo, un régimen especial de subsidio por desempleo para los trabajadores de la industria citrícola afectados a la cosecha, al packing y pertenecientes a la industria de jugos en los términos y condiciones que fijen la o las consiguientes resoluciones que se dicten a tales efectos.

Artículo 2°.- El régimen especial que se otorgue en virtud de las facultades que se conceden en el artículo anterior, alcanzará a los trabajadores que aún continúen en el goce de subsidio por desempleo o hayan agotado el plazo máximo de cobertura (artículo 6° y 10 del Decreto-Ley N° 15.180, de 20 de agosto de 1981, en la redacción dada por la Ley N° 18.399, de 24 de octubre de 2008).


JUAN CASTILLO


GABRIEL ODDONE