

Versión final

Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990 - 2003

El caso de Uruguay

Jorge Notaro, 3 de noviembre de 2003

(corregido en septiembre de 2004)

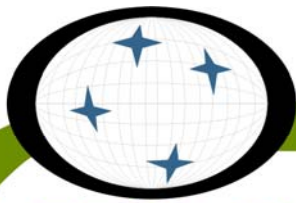
Resumen

El mercado de trabajo acompañó los cambios del contexto. Desde 1984 hasta 1998, el crecimiento con relativa estabilidad se reflejó en aumento del número de ocupados y de los salarios; quedó como problema una tasa de desempleo alta. Desde 1999 hasta 2003, la recesión y los desequilibrios macroeconómicos se reflejaron en caída del número de ocupados y los salarios, deterioro de la calidad del empleo, aumento del desempleo y la pobreza.

Desde mediados de la década de los noventa las actividades de capacitación y formación profesional tuvieron un nuevo impulso, financiadas con un Fondo de Reversión Laboral (FRL) administrado por la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) con integración tripartita (2.1). Los Programas públicos de generación de empleo y los Fondos para la creación de empleo transitorio comenzaron a implementarse durante el año 2003 (2.2). Los incentivos legales para promover la contratación de trabajadores se están experimentando desde mediados de la década de los noventa (2.3). El Seguro de Desempleo opera desde 1934 con algunas modificaciones (2.4). No funciona un Servicio Público de Colocación ni se desarrollan actividades de apoyo al sector informal (o a las microempresas)¹ con objetivos de empleo, pero ambos aspectos forman parte de los proyectos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

El instrumento más importante de las políticas activas de empleo es el Fondo de Reversión Laboral (FRL) y de las pasivas, el Seguro de Desempleo. La asignación de recursos en la década de

¹ Hay varias leyes de promoción de las PYMES, sin objetivos explícitos pero con impactos en el empleo, que se consideran fuera del ámbito de este documento



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

los noventa se ubicó en torno al 0.5% del PIB y al 2.5% del gasto del gobierno central. El FRL se utilizó en un 89% para capacitación.

La Dirección Nacional de Empleo (DINAE) durante los diez años que van desde su creación, tuvo logros importantes y también, algunas limitaciones. Se percibe una brecha entre las funciones y la baja asignación de recursos.

Las políticas de empleo no se evalúan en forma permanente y sistemática. Predominantemente no se registra su costo y el número de empleos generados, ni se analiza su eficiencia, su eficacia y sus impactos. Como ejemplos se pueden citar la exoneración del Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (IRIC) de los gastos de capacitación o la exoneración del aporte patronal a la seguridad social en algunas actividades; no se sabe cuanto deja de percibir el Estado ni cuantos empleos se generaron o se conservaron. En la actualidad están en curso evaluaciones de tres programas con metodologías que apuntan a medir los impactos en la “empleabilidad”.

En una primer aproximación se puede estimar que los impactos de los programas de capacitación fueron resultado de la magnitud de los recursos asignados y el carácter de actividades nuevas para el país. El Seguro de Desempleo tiene baja cobertura (menos del 25% de los desempleados) y efectos no buscados, como dar flexibilidad numérica y estimular el empleo “en negro”.

Durante el período de crecimiento aumentó el número de ocupados sin deterioro de la calidad del empleo y las políticas de formación y capacitación contribuyeron a reducir el desempleo de segmentación. Durante los primeros cuatro años de recesión el Fondo de Reversión Laboral no tuvo capacidad de respuesta y el Seguro de Desempleo no cubrió el desempleo de larga duración. Ninguna institución estima los impactos del contexto macroeconómico ni proyecta los cambios en el mercado de trabajo y por lo tanto, no se orienta adecuadamente a las entidades de capacitación (ECAs) para el diseño de sus cursos, a los trabajadores que buscan empleo o a los empleadores que requieren nuevas calificaciones.

MERCOSUR



Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

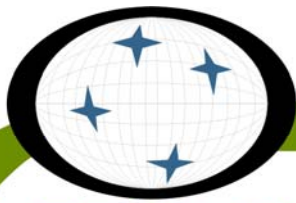
En el marco de la globalización, la apertura, el proceso de reestructura económica acelerado por la transición al MERCOSUR y la redefinición del rol del Estado, el Uruguay debe enfrentar el desafío de aumentar la competitividad de la economía y crear empleos de buena calidad.

La población uruguaya aspiró a once mil puestos de trabajo adicionales cada año y si no se generan, aumenta el desempleo y la informalidad, el desaliento y la emigración. Si la estrategia de desarrollo o las políticas de empleo no cambian, en diez años el número de desempleados puede variar entre un mínimo de 200.000 personas en un escenario de crecimiento optimista y un máximo de 250.000 en el pesimista. En un escenario optimista que supone un crecimiento del PBI al 3.5 % anual, retornar a una tasas de desempleo de un dígito llevaría aproximadamente veinte años.

El nivel de empleo podría mejorar más rápido con un ritmo de crecimiento del PIB mayor al supuesto en el escenario optimista, lo que es posible pero poco probable. El desempleo se podría reducir en menos tiempo si la emigración supera a la estimada en el escenario pesimista, lo que es posible pero no deseable. Con un mismo ritmo de crecimiento del PIB, el nivel de empleo podría aumentar más rápido si crecen las actividades o se utilizan tecnologías, más intensivas en mano de obra; que es lo mismo que decir, las de menor productividad o mayor costo de mano de obra por unidad de producto, con el riesgo de perder competitividad y posiciones en los mercados en el mediano plazo o de estimular comportamientos dirigidos a lograr una mayor competitividad “espuria”. Dadas estas restricciones contextuales, principalmente de demanda y requerimientos tecnológicos, la política de empleo puede aspirara a mejorar el nivel y la calidad del empleo.

Para estimar el futuro de la política de empleo, es necesario tener en cuenta que en el MTSS hay varias iniciativas con distinto grado de elaboración, entre las que se destacan el Programa de Colocación (3.2.1), una Política de Fomento y Desarrollo de la Empresarialidad (3.2.2) y un Programa de Incentivos a la Contratación de Trabajadores (3.2.3). Las tres iniciativas podrían ser financiadas por el FRL y se agregaría un préstamo del BID dirigido a incentivar el empleo.

Se pueden identificar como puntos para la agenda de posible fortalecimiento futuro de la financiación de políticas activas de empleo, la discusión sobre los montos asignados y su relación con las prioridades del gasto público, las fuentes posibles tanto nacionales como de la cooperación internacional, y finalmente, el rol del sector público y los actores privados en los procedimientos de asignación.



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

En las políticas pasivas es imprescindible redefinir la lógica económica de la protección a los desempleados y especificar qué tipo de desempleo se quiere cubrir. No es suficiente con el desempleo friccional (un ingreso para los trabajadores despedidos durante la fase recesiva de un ciclo, un corto plazo que transcurre hasta la obtención de un nuevo empleo) ni el desempleo zafral (trabajadores suspendidos durante el corto plazo en el que la actividad se reduce y que en la nueva zafra volverán a ocupar el mismo puesto). Es necesario dar respuesta a la mayor probabilidad de perder el empleo y a la mayor duración del desempleo, apuntar al desempleo de largo plazo o estructural, de trabajadores despedidos de actividades en desaparición o en procesos de reconversión, que requieren menos trabajadores y con calificaciones diferentes. La mayor parte de los cesantes no volverá a sus antiguos puestos (ni siquiera cuando se reinicie el crecimiento) y si no están en condiciones de jubilarse, se sumarán a un desempleo sin retorno.

Para aumentar la eficacia y la eficiencia de políticas y programas de empleo, dando una respuesta adecuada a los cambios en la coyuntura económica y el mercado de trabajo, se podría asignar una función de superintendencia a una institución pública, que debería tener una percepción global del mercado de trabajo y sus condicionantes, para cumplir un papel de supervisión, seguimiento, orientación y apoyo a la gestión de las instituciones que integran el sistema de empleo. Se trata principalmente de consultar durante el diseño, apoyar durante la ejecución y supervisar la evaluación.

Las principales actividades serían:

- a. en el diseño, crear ámbitos que faciliten la interacción entre los demandantes de calificaciones generadas en la actividad económica, la oferta del sistema educativo y la estrategia de desarrollo; proponer cambios en las reglas de juego para lograr un funcionamiento eficiente; proyectar los cambios procesando las señales de los mercados que llegan a través del equipo económico y el sistema educativo, las empresas y los trabajadores; orientar la formación continua de la Población Económicamente Activa; dar respuesta a la mayor probabilidad de perder el empleo y a la mayor duración del desempleo;
- b. en la ejecución, orientar la ejecución descentralizada a cargo de actores privados y locales; orientar a las instituciones de educación y formación en la generación de la oferta de capacitación oportuna y adecuada; informar y orientar a los trabajadores que perderán el empleo y a los que buscan su primer trabajo; implementar bolsas de trabajo electrónicas que faciliten la comunicación entre los desempleados y los puestos vacantes; propiciar la coordinación de los instrumentos de promoción del empleo y formación (políticas activas)

MERCOSUR



Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



MERCOSUR

- con los de protección de los desempleados (políticas pasivas); orientar la normalización y certificación de Competencias Laborales
- c. en la evaluación, definir los objetivos, diseñar los instrumentos, seleccionar y evaluar a los evaluadores; orientar la elaboración de bases de datos, indicadores, criterios y procedimientos que permitan una mejor focalización y una mejor evaluación.



Introducción

El presente documento forma parte de la cooperación de la Oficina Regional de OIT en Buenos Aires, respondiendo a una solicitud de la Secretaría Técnico Ejecutiva del Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR. Se realizan cuatro informes de los casos de los países y un estudio comparativo, para el Seminario Regional “Integración, MERCOSUR y Políticas de Empleo” que tendrá lugar en Montevideo en noviembre o diciembre de 2003.

La caracterización y evaluación de los programas y las políticas de empleo es el principal resultado esperado de los documentos (Capítulo 2). Se presenta un breve diagnóstico (Capítulo 1) y lineamientos de las perspectivas (Capítulo 3). El informe incluye Anexos Estadístico con la información comentada, Documental con los perfiles de políticas y programas de empleo, y Metodológico con las definiciones de las principales variables en las estadísticas nacionales. Agradezco los comentarios de Guillermo Dutra, Juan Mailhos y Daniel Muracciole, que leyeron la versión preliminar, así como la colaboración de María José González y Alejandra Dufrechou. A Daniel Muracciole también le agradezco su colaboración para entender mejor la metodología del INE y el aporte de las cifras de calidad del empleo.

1. Evolución y situación actual del mercado de trabajo

El mercado de trabajo acompañó los cambios del contexto. Desde 1984 hasta 1998, el crecimiento con relativa estabilidad se reflejó en aumento del número de ocupados y de los salarios; quedó como problema una tasa de desempleo alta. Desde 1999 hasta 2003, la recesión y los crecientes desequilibrios se reflejaron en caída del número de ocupados y los salarios, deterioro de la calidad del empleo, aumento del desempleo y la pobreza.

Para el año en curso la DINA E espera una tasa de desempleo promedio de 18%, “Este comportamiento se debería a que la tasa de empleo volvería a caer, moderadamente, debido a que en promedio volvería a caer el nivel de actividad por quinto año consecutivo. Se registrarían caídas en todos los sectores de actividad, salvo industria y sector primario, que aumentarían. Entonces, la contracción del empleo sería algo mayor a la del nivel de actividad, ya que los sectores de servicios y la construcción, intensivos en mano de obra, volverían a contraerse y más que el promedio.” (DINA E 2003)

1.1 El contexto económico

Desde el retorno a la democracia en 1984 la economía y el mercado de trabajo del Uruguay muestran dos períodos con resultados muy distintos.

Hasta 1998 crecieron el Producto Interno Bruto (PIB) y el Ingreso Nacional Bruto Disponible (YNBD); la Inversión Bruta Fija (IBF) creció a mayor ritmo y de un 10% del PIB al principio del período alcanzó un 15% al final. La IBF Privada en Maquinaria y Equipo creció con fluctuaciones, 18% anual en los últimos cuatro años. La inflación medida con el Índice de Precios al Consumo (IPC) es decreciente y se ubicó en 1998 en un 10% promedio anual. También decreció el ritmo de devaluación, en un mercado cambiario totalmente libre, apoyado en el permanente aumento de las Reservas Internacionales Netas (RIN) del Banco Central del Uruguay (BCU) y la reducción de la relación Deuda Externa Neta sobre PIB (Ver Anexo Estadístico, Cuadro 1)

Desde 1999 hasta mediados de 2003 fue un período de recesión y desequilibrios macroeconómicos. El PIB cayó un 16 % y el YNBD un poco más. La IBF se contrajo a mayor ritmo que el PIB y el crecimiento de la IBF Privada en Maquinaria y Equipo permanente negativo. En junio de 2002 el



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

tipo de cambio saltó un 100% en un contexto de acelerada pérdida de reservas y corrida bancaria, la inflación se aceleró, aumentaron el déficit fiscal y la relación deuda externa – producto (AE, Cuadro 1)

A fin del 2002 la crisis financiera interna se manifestaba en una corrida que obligó a un feriado bancario y derivó en que cinco bancos privados y dos públicos no pudieron devolver los depósitos. Con la devaluación aumentaron las dificultades de los deudores bancarios para devolver los créditos en dólares². El aumento del déficit fiscal generaba atrasos en los pagos a proveedores y las partidas presupuestales. Era necesario reprogramar la deuda pública externa, que no se podía pagar en las condiciones pactadas por la magnitud relativa de la deuda en el PIB, de los intereses en las exportaciones y del calendario de pagos para los meses siguientes.

El gobierno logró regular la crisis financiera reprogramando los depósitos de bancos públicos (a tres años) y bancos privados quebrados, y se reperfilaron algunas deudas en dólares. El resultado fue un corralito moderado (para los depósitos a plazo de los bancos públicos y los bancos quebrados), un default moderado (para los tenedores de títulos públicos, a los que se postergó el pago pero no se impusieron quitas), se mantuvieron los contratos de los bancos con sus clientes (monedas, plazos). Los costos se distribuyeron entre acreedores y deudores, el sector privado y el Estado.

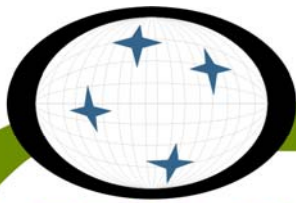
A mediados de 2003 la situación estaba estabilizada, con un bajo nivel de PIB (que no sigue cayendo), un alto nivel de desempleo (que no sigue aumentando) y una reducción del ritmo de inflación. Los depósitos bancarios aumentaron y con ellos la oferta de crédito, con una baja en las tasas de interés (mayor en las pasivas que en las activas) así como en el riesgo país que se sitúa entre 7 y 8%. La caída por el tobogán ha finalizado, pero la economía está lejos de compararse con un avión carreteando para despegar.

1.2 Los principales indicadores del mercado de trabajo

El número de ocupados creció a una tasa media acumulativa anual de 2,1% desde 1984 hasta 1998³. Cambió su composición por el aumento de la importancia relativa de los servicios y de los asalariados privados, alcanzando el máximo desde que existen estadísticas de empleo en 1998; aumentó su nivel educativo medio, el número de desocupados se redujo y se situó en el nivel de 1995, los salarios reales aumentaron y la masa salarial mejoró su participación en el YNBD (Anexo Estadístico, Cuadros 2 y 5). No se apreciaron signos de deterioro en la calidad del empleo, como ocurre en la mayor parte de los países latinoamericanos (AE Cuadros 3a y 3b); situación probablemente asociada al aumento de trabajadores asalariados privados y a la incorporación de jóvenes de mayor calificación.

² Se señalaba que a diferencia de la crisis de los ochenta, esta comenzó por una crisis de depósitos que continuaría por otra de activos (Porto 2002).

³ El crecimiento es mayor que el de la Población Económicamente Activa, que en el mismo período aumentó a una tasa media acumulativa anual de 1,8%.



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

El aumento del producto fue mayor que el aumento del número de ocupados, lo que muestra un cambio en las funciones de producción por un incremento marginal de capital mayor que el de trabajo. Lo que en principio puede parecer un aumento de la productividad del trabajo, si nos limitamos a hacer el cociente entre el aumento del producto y el aumento del empleo, es en realidad un aumento de la productividad media de la economía del país, que permite suponer que la inversión realizada incorporó cambios tecnológicos. Se reconfirma la conclusión si se tiene en cuenta el aumento relativo de trabajo calificado (Noya et al 2003).

En el año 2002 trabajaron 1.032.000⁴ personas, setenta mil menos que en 1998 y el número de desocupados alcanzó a 210.000, de los cuales 175.000 Desocupados Propiamente Dichos o Cesantes (75.000 más que en 1998)⁵. El desempleo se acerca al 20% y la emigración se aproxima al crecimiento vegetativo de la población. La probabilidad de perder el empleo aumentó, la probabilidad de reinserción se redujo, el desempleo dura más tiempo, la calidad del empleo se deterioró⁶.

Entre 1998 y 2002 tanto el número de hogares como el de personas pobres, aumentó un 50%; según los indicadores utilizados representan entre el 25% y el 33% de la población⁷ (INE 2003). En los hogares pobres se observan menores tasas de empleo (44.7% en 2002) y mayores tasas de desempleo (29.9% en 2002)⁸.

Se presenta el empleo precario y el subempleo, en cada uno de los segmentos del mercado de trabajo, el sector formal y las microempresas (Cuadro 3a y 3b). Se relativizan así las limitaciones de las definiciones operativas de informalidad en función del tamaño de las empresas según el número de ocupados, que incluyen a los ocupados formales de las pequeñas empresas y excluyen a los informales de medianas y grandes⁹.

Entre 1991 y 1999 el empleo con limitaciones (sin considerara al servicio doméstico) tuvo un pequeño aumento y pasó del 20.5% al 21.5% de los ocupados urbanos (AE Cuadro 3a). De este

⁴ Estimaciones del INE para centros poblados de 5.000 habitantes o más. Con nuestras estimaciones de PET y la información de la ECH para centros poblados de 900 habitantes y más, en 1998 se estima que trabajaron 1.257.000 personas.

⁵ La antigüedad media de la ocupación decreció entre 1991 y 1997, aumentando en los años siguientes; sugiere que en un contexto de reducción de los puestos de trabajo, la cesantía fue mayor en las empresas nuevas que en las más antiguas (Muracciole 2003).

⁶ Ver Reggio y Amarante 2000; Azar, Rodríguez y Sanguinetti 2001, Llambí y Arim 2000, Ferrari 2001, Olesker y Azar 2002. La dimensión regional de la problemática adquiere una nueva relevancia y es necesario visualizar la disparidad geográfica (Arim y Furtado 2001, Lombardi 1996).

⁷ La pobreza se estima "por el método del ingreso que consiste en comparar el ingreso de los hogares, con respecto a umbrales o líneas"

⁸ La asociación de pobreza y desempleo en Uruguay es distinta a la de Brasil, donde aún suponiendo un ingreso a los desempleados se mantienen en la pobreza (Ver Ramos 2003)

⁹ Limitaciones que requieren encuestar establecimientos para identificar la informalidad con más precisión en función de la magnitud del capital y el desarrollo de la organización, etc



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

total aproximadamente un 13% en empresas de menos de cinco ocupados y el 8% restante en empresas de cinco ocupados o más.

Desde 1995 y hasta el año 2000 se consideran subempleadas “Las personas con trabajo en la **categoría de asalariados** (empleados u obreros) o miembros de cooperativas de producción, que **trabajan menos de 40 horas semanales** y tienen la voluntad de trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo. Las personas que trabajan **por cuenta propia o que son trabajadores familiares no remunerados** y que *buscan otro trabajo para sustituir al actual* porque disponen de más tiempo para trabajar o quieren obtener mayores ingresos” (INE, 2002, *Encuesta Continua de Hogares. Principales resultados 2001*. 6:7).

A partir del año 2001 la nueva definición de subempleo considera que “son subempleadas las personas con trabajo, que trabajan menos de 40 horas semanales y desean y están disponibles para trabajar más horas” (INE, 2002, *Encuesta Continua de Hogares. Principales resultados 2001*. 6:7). A la definición anterior se agregaron los trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados que trabajando menos de 40 horas semanales, declaran disponibilidad y voluntad de trabajar más, aunque no están buscando. Los tres criterios deberán ser satisfechos simultáneamente. Para el año 2000 se calculó el indicador con la nueva definición (11.9%) y el correspondiente a la definición anterior (8.7%).

El indicador de empleo precario se discontinúa en el año 2000 y desde 2001, se relevan los “Trabajadores no registrados”, que son trabajadores sin cobertura de la seguridad social En la página web del INE “toda aquella persona ocupada que declara no tener derecho a jubilación en el trabajo que desarrolla”

Hasta el comienzo de la recesión se destaca el alto grado de permanencia en el largo plazo de los componentes, tanto en términos de formal - informal, como de empleo con o sin restricciones. La importancia relativa de la informalidad se mantiene sin cambios significativos durante un período largo y cambiante; las estimaciones de informalidad en el total de ocupados de Montevideo, con la misma delimitación operativa, eran 25,8% en 1982 y 25,7% en 1987 (último año estimado por Grosskoff y Melgar 1990).

Durante la recesión el deterioro de la calidad del empleo se concentra en el sector informal, es decir, trabajadores de empresas de menos de 5 ocupados, cuenta propia y servicio doméstico. En el período 2000 – 2003 con los nuevos indicadores el empleo con restricciones pasa del 40.5 al 44.5% del total de ocupados. En las empresas de más de cinco ocupados, el 6.3% son no registrados. En las de menos de cinco, el 69% de las trabajadoras del servicio doméstico no tiene cobertura de la seguridad social como exige la ley¹⁰

La ECH del INE no registra la situación de los trabajadores rurales residentes en el medio rural, pero si la de los que tienen su hogar en centros poblados. La PEA rural, según proyecciones de INE-CELADE tiende al descenso y la tasa de desempleo rural de los censos de 1975 y 1985 es muy baja;

¹⁰ En el año 2002 las personas ocupadas en el servicio doméstico fueron ciento catorce mil de las cuales más de un 95% mujeres y un 69.3% sin cobertura.



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

para el año 1999 una encuesta del MGAP estimó en 138.000 la PEA en las áreas rurales dispersas y en 4.9% el desempleo. El último Censo General Agropecuario estimó en 157.000 el número de trabajadores permanentes, un descenso del 13% con relación al censo de 1990 y en 1.654.688 los jornales zafrales (aproximadamente 6.300 puestos de trabajo anuales).

1.3 Hipótesis explicativas

Las fluctuaciones en el nivel de actividad, características de la economía contemporánea, derivan en períodos de aumento del desempleo coyuntural; la recesión iniciada en 1999 es el ejemplo más reciente.

Un enfoque explica el aumento de la tasa de desempleo en un contexto de crecimiento por rigidez en el mercado de trabajo y en particular por la acción sindical que prioriza aumentar salarios con relación al empleo¹¹. Como resultado, los precios relativos de capital y trabajo inducirían el uso de tecnologías intensivas en capital.¹² Sin embargo, se puede considerar que el mercado de trabajo presenta flexibilidad en algunos aspectos:

a. En el plano salarial, con un salario mínimo nacional administrado que tiene un nivel muy bajo y convenios colectivos que fijan los ajustes con criterios diversos por plazos variables e incluyen cláusulas de salvaguardia, la flexibilidad es potencialmente muy alta. Dependerá de las partes y en particular, de establecer criterios que asocien los salarios a los resultados. Un trabajo reciente (Naranja y Pérez 2002) investigó la posible existencia de rigidez salarial entre 1986 y 1999, definida como la falta de capacidad de los salarios de aumentar o disminuir según el descenso o el aumento del desempleo respectivamente; en un marco más general, a la incapacidad del mercado de trabajo para adaptarse a las cambiantes circunstancias económicas, sociales y tecnológicas. Se estimaron dos ecuaciones de salarios, nominal y real, y los resultados obtenidos permitieron concluir que la tasa de desempleo afecta a ambas variables. Las variaciones en los salarios están asociadas en el largo plazo con cambios en la tasa de desempleo, resultado que indica la existencia de cierto grado de flexibilidad salarial en el período: un aumento en la tasa de desempleo tiende en el largo plazo a disminuir el crecimiento de los salarios. Cabe mencionar además que entre 1985 y 1998, el aumento del salario y del número de ocupados, es paralelo a la caída de la tasa de afiliación sindical y con suspensión del funcionamiento de los Consejos de Salarios tripartitos desde 1992.

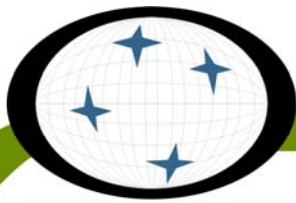
b. En el plano “numérico” o de cantidad de personas ocupadas, el seguro de desempleo

permite a las empresas reducir a la mitad su personal durante un año (y por lo tanto, reducir el costo de mano de obra en un 50%) y volver a practicar la medida luego de un año (ver Capítulo 2).

c. En el plano funcional, se requiere un nuevo marco legal que promueva la poli funcionalidad y la utilización óptima de maquinarias y equipos, facilite la continuidad del proceso productivo y estimule los sistemas de remuneraciones variables.

¹¹ Ver Allen, Cassoni y Labadie (1996 y 2000), de Brun (1992), de Brun y Labadie (1995, Cassoni (1999)

¹² Tanzini y Rossi (1989), Tanzini y Zejan (1990), Bucheli et al (1994)



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

d. Considerar los precios relativos de capital y trabajo supone que la oferta tecnológica es continua, de modo que las empresas residentes en el país tienen múltiples opciones y que el ajuste de la demanda es inmediato, de modo que variaciones de precios relativos de capital y trabajo en el corto plazo, inducen inversiones con cambios tecnológicos. Son supuestos discutibles.

Otra corriente destaca que la reestructura de la economía aumenta el desempleo de “segmentación” que “aumentó tendencialmente en los años 90, pudiendo explicar en buena medida la resistencia a la baja presentada por la tasa de desempleo abierto a lo largo de todo el período”¹³ (Urrestarazu 1997). El desempleo por segmentación de calificaciones podría explicar casi la mitad de la tasa de desempleo y si se supone que la información insuficiente y la segmentación por localización también operan al alza, se construye una hipótesis sólida. Abren nuevas empresas pero cierran otras, se crean oportunidades en los servicios pero se pierden en la industria, se desarrollan algunas regiones pero se contraen otras lo que implica aumentos y reducciones de puestos de trabajo de distinta magnitud según el departamento o la ciudad. Cambia la composición de la demanda por calificaciones, quedando algunas obsoletas y requiriéndose otras nuevas; los desajustes se perciben por empresas, sectores o regiones. La probabilidad de perder el empleo es mayor para las mujeres y para las personas que pertenecen a los hogares de menores ingresos, los que a su vez tienen dificultades mayores al promedio de los desempleados para lograr un nuevo empleo. La implicancia para la política de empleo es que si el crecimiento no es suficiente para reducir el desempleo, se requerirán acciones de orientación.

Un tercer enfoque pone énfasis en el importante crecimiento de la oferta a más del 1.5% acumulativo anual, superior al de la población y al de la PET, durante los últimos quince años. La presión de oferta explica el aumento del desempleo y el deterioro de la calidad del empleo, así como diversos problemas sociales vinculados con la armonización entre los roles económicos y los roles familiares de los trabajadores (divorcialidad, disminución del tamaño de hogares y de la fecundidad, aumento de hogares con integración diferente a la nuclear biparental, maternidad precoz, etc.) (Ver Muracciole 2003)

¹³ Urrestarazu estimó en 5.4% el desempleo de segmentación en 1995, con una tasa de desempleo global de 10%. Se apoya en los modelos de desequilibrio de Sneeze y Drèze, así como en un trabajo para Uruguay de M. Rama. Debería deducirse el desempleo voluntario así como el derivado de problemas específicos del sistema educativo.

2. Las políticas de empleo

Desde mediados de la década de los noventa las actividades de capacitación y formación profesional tuvieron un nuevo impulso, financiadas con un Fondo de Reversión Laboral (FRL) administrado por la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) con integración tripartita (2.1). Los Programas públicos de generación de empleo y los Fondos para la creación de empleo transitorio comenzaron a implementarse durante el año 2003 (2.2). Los incentivos legales para promover la contratación de trabajadores se están experimentando desde mediados de la década de los noventa con objetivos de promover el empleo y la experiencia laboral de los jóvenes así como de atenuar los impactos de los costos laborales no salariales en la competitividad y la contratación de mano de obra (2.3). El Seguro de Desempleo opera desde 1934 con algunas modificaciones (2.4). No funciona un Servicio Público de Colocación ni se desarrollan actividades de apoyo al sector informal (o a las microempresas)¹⁴ con objetivos de empleo, pero ambos aspectos forman parte de los proyectos del MTSS (se verán en 3.2).

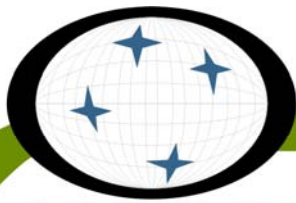
2.1 Capacitación y Formación Profesional

2.1.1 Fondo de Reversión Laboral - Junta Nacional de Empleo

El Fondo de Reversión Laboral, administrado por la Junta Nacional de Empleo de integración tripartita, fue creado por la Rendición de Cuentas de 1992 (art. 327 de la Ley 16.320) con el objetivo de capacitar trabajadores en el Seguro de Desempleo para facilitar su reinserción; la preocupación principal era formar a los trabajadores en las calificaciones que requerían las inversiones con cambios tecnológicos y las actividades en expansión. La Ley de Presupuesto de 1995 (art. 419 de la Ley 16.736 de 5/1/96) amplió sus cometidos incluyendo trabajadores en actividad y desempleados no amparados por el Seguro. Un decreto de julio de 2003 faculta a la DINAE a “ejecutar Políticas Activas de Empleo Directo, Incentivos a la contratación y Apoyo a Micro y Pequeños Emprendimientos cuyo financiamiento podrá realizarse parcial o totalmente con cargo al fondo de Reversión Laboral”

El Fondo se integra fundamentalmente con aportes de trabajadores y empresarios sobre los salarios, fijados por el Poder Ejecutivo con un máximo del 0.25% establecido en la ley de creación.

¹⁴ Cabe mencionar varias leyes de promoción de las PYMES, sin objetivos explícitos pero con impactos en el empleo como la N° 16.201 del 13 de agosto de 1991 que declara de Interés Nacional la promoción, desarrollo y tecnificación de las Pequeñas y Medianas Empresas; los Decreto 54/992 del 17 de febrero de 1992 y 313/992 de 6 de julio de 1992 que reglamentan la ley. El Programa Empleo de la Unidad PYMES de la Intendencia Municipal de Montevideo (ver montevideo.gub.uy/pymes) tiene como “objetivo el desarrollo de políticas activas centradas en la persona, fortaleciendo las competencias necesarias para el desarrollo de emprendimientos empresariales, preferentemente de carácter asociativo”.



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

La Dirección Nacional del Empleo (DINAE) del MTSS¹⁵ es la Unidad Ejecutora del MTSS responsable de promover la formulación y gestionar la ejecución de políticas activas de empleo y formación profesional; su Director preside la JUNAE. Tiene tres Divisiones:

a) Investigación, con el cometido de proporcionar la información necesaria para la toma de decisiones de política institucional y el diseño de acciones concretas para mejorar la situación de empleo; b) Formación Profesional, que implementa programas de orientación a los beneficiarios para la elección de cursos y capacitación laboral; c) Programas Especiales de Empleo, para grupos con mayores dificultades de inserción laboral.

La consolidación de la JUNAE permitió que 150.000 personas accedieran a programas de orientación, capacitación y pasantías, entre 1995 y 1999. Se suspendió la actividad de capacitación en enero de 2000 por falta de recursos, con once mil trabajadores inscriptos para nuevos cursos; se reinició en abril de 2001, para los inscriptos en 1999 y 2000, con algunos criterios de prioridades.

Los principales resultados del período 1995 – 1999 fueron:

- a. El Programa de Reconversión Laboral, dirigido a Trabajadores en el Seguro de Desempleo (TSD), ha asistido a más de 25.000 trabajadores; orienta en la búsqueda de empleo y otorga viáticos para capacitación. Entre 1995 y 1999 fue el programa principal y utilizó el 89% del gasto directo en capacitación (Rodríguez 2002)
- b. PROJOVEN, gestionado con el Instituto Nacional de la Juventud, dio continuidad al Proyecto OPCIÓN JOVEN FOMIN/BID y ha beneficiado a más de 3.000 jóvenes de todo el país (4.6% del gasto directo). Se dirige a jóvenes de 17 a 24 años, sin secundaria completa, de familias de bajos ingresos. Ofrece orientación para la búsqueda, cursos de capacitación y pasantías.
- c. Programa Capacitación Integral y Competitividad (CINCO). Capacitó a 1.000 trabajadores distribuidos en 120 micro y pequeñas empresas, gestionado conjuntamente con cuatro gremiales empresariales y la Dirección Nacional de la Pequeña y Mediana Industria (DYNAPIME) con el 1% del gasto directo. Se discontinuó.
- d. Con las Comisiones locales del Movimiento de Erradicación de Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), se formularon y gestionaron actividades de capacitación para mejorar la empleabilidad del trabajador rural, según la demanda local, con una meta de 500 trabajadores por año.¹⁶
- e. Con la Asociación Cristiana de Jóvenes, se formuló y gestionó un Programa de Rehabilitación y Capacitación, con una meta anual de 250 personas.

¹⁵ Artículo 707 de la Ley 16.736 del 5 de enero de 1996 y Decretos 191/97, 33/000 de 26/01/00 y 224/00 de 2/08/00.

Documentos de DINAE (ver www.mtss.gub.uy/dinae), entrevistas al Dr. Daniel Muracciole Director de Investigación de DINAE y exposición de los señores Sergio Echeverría, Juan Mailhos y José Balbo, integrantes de la Junta Nacional de Empleo, JUNAE. COMISIÓN ESPECIAL CON FINES LEGISLATIVOS SOBRE LAS SITUACIONES DE POBREZA (Sesión del día 13 de mayo de 2002).

¹⁶ Desde el 2001 la meta anual se duplicó



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

f. Programas de capacitación para trabajadores en actividad con convenios con la empresa y que propongan un programa así como programas sectoriales (trabajadores marítimos, seguridad en la construcción, empresas en dificultades). Utilizaron el 2% del gasto directo (Rodríguez 2002).

Para el período 2000 – 2002 se dispone de información de la Rendición de Cuentas 2002 (presentada al Poder Legislativo el 30 de junio de 2003), con un gasto de casi veinte millones de pesos y algunos resultados que se presenta en el siguiente cuadro:

	2000	2001	2002
Trabajadores asistidos	14.850	8.446	18.343
Trabajadores Capacitados	7.590	4.616	10.400

Por asistencia se entiende actividades de información y orientación a trabajadores desempleados que se prestan en DINA E. Se estiman también algunos indicadores de eficiencia y eficacia teniendo en cuenta el número de funcionarios, para el análisis de la gestión.

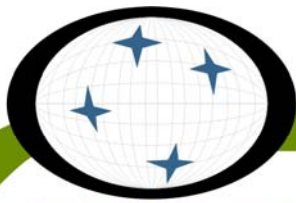
El último estudio de impacto de la capacitación sobre la situación laboral de los TSD corresponde al año 1999 (Doyenard 2000). De acuerdo a la definición de “impacto” como nivel de mejora en la inserción laboral de los TSD, se diseñó un indicador en base a la remuneración, las restricciones en el empleo y la satisfacción con la situación laboral. El indicador fue calculado para muestras de egresados y testigo; la diferencia porcentual entre ambos estadígrafos es considerado como estimador del impacto que la capacitación tiene sobre el empleo. De los egresados, el 56% estaba ocupado y el 44% no. Las principales conclusiones fueron:

“Para la muestra de egresados de los cursos de capacitación de la JUNAE, en el año 99, aplicando esta metodología, se obtuvo en la variable salarial que un 55% se ubicaba en el nivel “0”, de los cuales el 44% corresponde a quienes no están ocupados y el 11% restante a ocupados con menos de 2 SMN. En los valores más altos de la escala se encuentra un 33% del total de egresados. Para la variable satisfacción laboral, un 6% se declara insatisfecho (valor 0), a los cuales se suman los no ocupados (44%), otro 20% se ubica en el nivel de poco satisfecho, mientras que un 30% se encuentra satisfecho (21%) o muy satisfecho (9%). Finalmente, encontramos un 10% de los egresados con una sola restricción en su ocupación actual, un 23% con 2 restricciones, otro 12% con 3 restricciones y el 10% con 4 o 5 restricciones, a los cuales se suman los no ocupados (44%). Con estos resultados se estimó el índice de situación laboral de los egresados el cual varía entre 0 y 100, aunque la categoría mínima es sólo para los egresados no ocupados, mientras que para los ocupados el indicador se mueve entre un mínimo de 25 y un máximo de 100. En función de ello se diseñaron algunas categorías para el indicador de acuerdo a la distribución de frecuencias. El 13,4% del total de egresados se ubica entre los valores 25 y 50, que podemos denominar como de menor “calidad” laboral y otro 18,4% va de 50 a 60 puntos, con lo cual tendríamos un 32% de los egresados cuya situación laboral puede definirse como de regular o mala. Luego encontramos un tramo donde se concentran los casos, del 33%, que va de 60 a 70 puntos y que definiremos provisoriamente como de situación intermedia. Por encima de 70 puntos se encuentran el 35% de

MERCOSUR



Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

los egresados en categorías que definimos como de “buena” o “muy buena” situación laboral. El promedio, para el total de egresados es de 36,6 puntos, mientras que para los ocupados es de 65,4.”

Los resultados se relativizan si se tiene en cuenta el cambio en la coyuntura, de crecimiento con aumento del empleo en 1998 pero recesiva en 1999, y como se ha visto (en 1) este último año se perdieron 21.500 empleos. Los programas de capacitación de cesantes pueden contribuir a su reinserción si se generan nuevos empleos, pero en coyunturas recesivas tendrán poco impacto y lo que cabe preguntarse es si mantienen la misma prioridad en la asignación de recursos.

La representación de los trabajadores destaca dos tipos de limitaciones, la cobertura insuficiente y la calidad de la oferta. “El tema de la capacitación para el trabajo puede tener diversos ángulos de enfoque. Si uno analiza que en un sector como el juvenil donde hay ochenta mil jóvenes desocupados se capacitan mil quinientos por año, es absolutamente insuficiente. Si tomo la problemática de la mujer uruguaya y digo que voy a capacitar a quinientas es casi testimoniar lo que voy a hacer. Parecería obvio que es necesario aumentar Projovent y la cantidad de usuarias del programa de la mujer. Queremos aumentar la cantidad de trabajadores y trabajadoras que se capacitan, pero necesitamos que esa capacitación tenga un vínculo cercano con un puesto de trabajo. La relación no tiene por qué ser un capacitado, un puesto de trabajo, pero debe tener alguna relación. Francamente, desde el sector de los trabajadores visualizamos un gran problema que es la falta de políticas de Estado. No existe una política productiva ni políticas activas de empleo. En nuestra opinión, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Dirección Nacional de Empleo es muy débil.” (Balbo). “hay problemas serios en la oferta de capacitación. Lamentablemente, no hemos logrado —no porque el organismo no lo haya intentado— un compromiso importante de la Universidad del Trabajo del Uruguay. La oferta de la UTU es muy débil, tanto en cantidad como en calidad. A veces contratamos a la UTU porque hace una buena oferta, pero no en cantidad suficiente ni en calidad adecuada. Eso podría ser algo realmente útil. Imagínense, visto de este lado del mostrador, lo bueno que sería para la UTU que la inversión que hacemos en capacitación fuera mayoritariamente para allí, porque nosotros pagamos al finalizar el curso. Sería un apoyo brutal para la UTU, pero no hemos logrado que sus autoridades lo visualicen así. Por lo tanto, estamos contratando muchas entidades de capacitación privadas. La cuestión es que tenemos que dar respuesta a los trabajadores”.

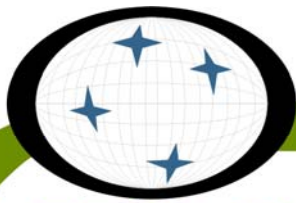
Se realizó un seguimiento para identificar el perfil de los usuarios del Programa de Capacitación Laboral (PROCAL) durante los años 2000 y 2001 provenientes del seguro de desempleo (despedidos) “alcanzaron las 6183 personas distribuidas en 52 % hombres y 48 % mujeres. Por edades se distribuyen en 48 % menores de 30 años, manteniéndose la tendencia de años anteriores ; 28,4 % entre 30 y 40 años, 23 % los mayores de 40 años. Comparando con los usuarios del año 1999 se comprueba que son en su mayoría jóvenes con formación secundaria incompleta, distribuyéndose por sexo en forma pareja como en los años anteriores” (DINAE 2002)

Las actividades de capacitación son ejecutadas por Entidades de Capacitación (ECAs) públicas y privadas. En 1994 la oferta pública concentraba el 100% de la capacitación ejecutada, en tanto que en 1998 casi el 70% de la capacitación está siendo ejecutada actualmente por ECAs privadas que

MERCOSUR



Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

participan en las licitaciones. Un informe de DINA E con datos a julio de 1999 señala que “el panorama de entidades de capacitación contratadas por la JU.NA.E. para los diferentes cursos, en los diferentes programas ha ido cambiando y se fue diversificando en los últimos años especialmente desde 1996” Dos instituciones públicas, COCAP y UTU, dictan un 30 % de los cursos; simultáneamente creció en forma significativa el número de entidades y los cursos en servicios, que se percibe como lo más requerido por el mercado. “la entidad de capacitación no cobra el importe total hasta que no haya insertado o reinsertado laboralmente a la cantidad de personas a que se comprometió”. (Echeverría)

Los programas de la Junta se rediseñaron y entre otros cambios, cabe destacar la focalización estableciendo como prioridad a las personas con mayor vulnerabilidad en el mercado de trabajo, según el nivel de ingresos, la educación y la situación familiar. Podrán participar los trabajadores en Seguro de Paro que han sido despedidos o suspendidos con anuncio de despido, que perciban un subsidio menor o igual a cinco salarios mínimos y no tengan título universitario. Los menores de 29 años pueden ser atendidos por el programa para jóvenes (Projovent) y los gobiernos departamentales operan Servicios de Orientación Laboral y Capacitación. Los cursos, cortos y prácticos, intentan responder a la demanda del mercado de trabajo; son definidos por la DINA E, ofrecidos por las Entidades de Capacitación (ECAs) o solicitados por los beneficiarios. La entidad que capacita, tiene la obligación de reinsertar hasta un 25% de las personas para trabajar en el programa para TSD y en el programa PROJOVEN un 40%.

Los integrantes de la JUNAE consideran la posibilidad de un rediseño institucional. Sus aspectos jurídicos se han analizado en diversos trabajos (Barretto 92, Ramos 94, RELASUR 95) pero está pendiente su análisis desde el punto de vista de las relaciones laborales, de la interrelación y la valoración de los resultados¹⁷.

2.1.2 La exoneración de los costos de capacitación en el pago del IRIC

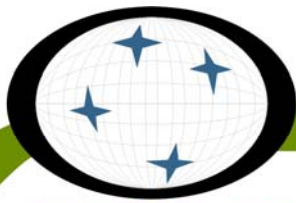
El artículo 13 del Título 4 del Texto Ordenado (Tributario) admite como deducción de la renta bruta gravada por el Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (IRIC), los gastos de capacitación del personal en áreas consideradas prioritarias; éstas áreas serán definidas por el Poder Ejecutivo. Los gastos para mejorar las condiciones y el medio ambiente y la extensión de la deducción al Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRA) se incorporaron por la Ley 16736 de 5 de enero de 1996. El Decreto 840/988 en sus artículos 41 a 51 reglamenta la ley y agrega como deducibles los gastos de los cursos de perfeccionamiento técnico, gerencial o de dirección, en el país o en el exterior.

Los gastos pueden computarse por una vez y media y hasta el doble en programas seleccionados de investigación tecnológica aplicada, en proyectos declarados de Interés Nacional. Los gastos deben estar documentados y se presentan como Anexo a la declaración jurada que controla la Dirección General Impositiva del Ministerio de Economía y Finanzas (DGI).

Se identifican como principales limitaciones del instrumento:

- a. el Poder Ejecutivo no estableció las prioridades;

¹⁷ ¿Cómo lo perciben los actores, que expectativas tienen de las otras partes, cual es su papel ? ¿ámbito de confrontación, tribuna de denuncia, escenario de cooperación?



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

- b. no se conoce el monto de las deducción ni en que se gasta; ;
- c. no se coordina con ninguna institución vinculada al mercado de trabajo;
- d. la DGI no evalúa la calidad y los costos de las actividades.

Es necesario relevar la información disponible en los anexos de las declaraciones del impuesto, establecer una hipótesis de exoneración máxima, analizar mecanismos de participación del MTSS, definir con precisión el destino de los gastos modificando el formulario de la declaración, controlar las instituciones de capacitación, establecer mecanismos para generar economías de escala que permitan acceder a las PYMES.

2.2 Programas públicos de generación de empleo

2.2.1 En noviembre de 2002 los Ministerios de Economía y Finanzas (MEF), Transporte y Obras Públicas (MTO) y Trabajo y Seguridad Social (MTSS) firmaron un convenio marco con el congreso de Intendentes Municipales, cuyo objeto es “la contratación y ejecución de obras de interés vecinal que generen un beneficio directo e inmediato a los vecinos y a la localidad y que al mismo tiempo requieran para su ejecución un intensivo o sustancial aporte de mano de obra (como ser la construcción de veredas, canalización de aguas pluviales, etc.) dando preferencia a personas desocupadas y respetando los acuerdos que existan en cada Departamento” Se asignaban hasta \$270.000.000 (diez millones de dólares aproximadamente) para la creación de 10.000 empleos transitorios¹⁸; con financiamiento de las empresas adjudicatarias, un Fondo de Garantía constituido con valores públicos por U\$S 10.000.000 y futuro reembolso del gasto por los vecinos en un plazo de hasta tres años y medio. El convenio finalizó el 30 de abril de 2003, pero no se conocen sus impactos.

2.2.2 En junio de 2003 la Intendencia Municipal de Montevideo inició un Programa de Jornales Solidarios como respuesta a la emergencia social. Poco tiempo después, la Intendencia Municipal de Maldonado implementó un programa similar.

El programa se dirige a Jefas y Jefes de Hogar desempleados, de 18 a 65 años de edad, con familiares a su cargo en hogares con un ingreso mensual menor a dos salarios mínimos. Se pagarán doce jornales por mes que representan \$ 1.108 y el correspondiente aporte al BPS, durante cinco meses, para trabajar en proyectos elaborados por los vecinos de 14 zonas con mayores indicadores de pobreza. Comprende a 4.700 personas, para lo que se asigna un total de veinte millones de pesos

¹⁸ Poder Ejecutivo-Congreso Nacional de Intendentes. *Convenio para fomento del empleo mediante obras públicas municipales.*



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

que se financian con reducción de gastos. En agosto, al aproximarse el fin del contrato del primer grupo de trabajadores, se realizó una primer evaluación

2.2.3 En la Intendencia Municipal de Montevideo la Comisión de Juventud tiene programas “dirigidos a jóvenes desertores del sistema educativo formal o en situación de desventaja social” como Girasoles y Cazabasurales, o como Puerto Joven, que brinda asesoramiento técnico y apoyo financiero a iniciativas empresariales juveniles. El Programa Girasoles genera 50 puestos de trabajo para jóvenes durante seis meses (mayo a octubre), con una remuneración mensual de tres salarios mínimos, para mantenimiento de plazas y jardines así como tareas de albañilería, que incluyen actividades de formación

2.2.4 Programa de Actividades Comunitarias. Promovido por el MTSS y el MVOTMA, E Intendencias Municipales, como forma de “implementar medidas que coadyuven al fortalecimiento del empleo” y generar empleo para 5.000 personas durante cinco meses. (Decreto del 05/06/03).

Se trata de contribuir a que los sectores más vulnerables puedan satisfacer las necesidades de alimentación, realizando obras de impacto comunitario, mejorando la infraestructura y el equipamiento urbano, mediante. Se asignan cincuenta y seis millones de pesos (dos millones de dólares) que financia el Gobierno Central y se agregarán recursos de las Intendencias Municipales. Estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2004.

Se delimitan como “Los Programas de Empleo Directo en Actividades Comunitarias serán aquellos destinados a contribuir al proceso de mejora en los niveles de empleo, mediante la utilización temporal de personal en las tareas” Se realizarán obras de reparación y mantenimiento en escuelas, liceos, policlínicas, merenderos y espacios públicos; se limpiarán zonas urbanas, se mejorará la evacuación de aguas de lluvia y se construirán locales de interés colectivo.

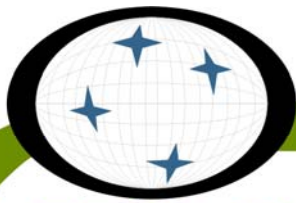
Podrán ser implementados por “personas públicas estatales por sí o a través de terceros, por los cuales se contrata personal a término a efectos de realizar tareas comunitarias, de interés social o de emergencia”. Los ejecutores son las Intendencias y las ONGs que presentan proyectos y si son aprobados, seleccionan a los trabajadores. Los proyectos de las Intendencias de Soriano, Río Negro y Durazno ya fueron aprobados y hay otros en estudio.

Los contratos “a) Tendrán un plazo máximo de cinco meses, con un tope de dieciséis jornadas de trabajo en el mes. b) La remuneración mensual no podrá exceder, por todo concepto, de la suma equivalente a una vez y media el Salario Mínimo Nacional” Los trabajadores tendrán derecho a la asistencia médica totalmente gratuita a través de los servicios que presta el Ministerio de Salud Pública, no gozando en consecuencia de la asistencia médica de los seguros sociales de enfermedad. Por último se declara que “las tareas realizadas en el marco de contratos a que refiere el presente Decreto, no están comprendidas en las disposiciones del Decreto-Ley N° 14.411, de 7 de agosto de 1975, por tratarse de tareas exclusivamente de mantenimiento”

MERCOSUR



Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

Los beneficiarios serán jefes de hogar desocupados por más de seis meses, y también se podrán tener en cuenta desempleados recientes e informales. El requisito es integrar una familia sin ingresos. Trabajarán cuatro o cinco jornadas de seis horas por semana (cinco horas las mujeres solas con familia a su cargo) y percibirán \$70 líquidos por jornada. Serán seleccionados por sorteo. Sumado a la asistencia médica gratuita se estima un ingreso mensual similar al Salario Mínimo Nacional (SMN).

2.2.5 Programa de Obras Vecinales Garantizadas, del MTSS con la OPP, el MEF y el Congreso de Intendentes. Se asignan cuatro millones de dólares que se financian con un crédito de COFAC; el gobierno constituye un Fondo de Garantía con diez millones de dólares. Se aplica a obras vecinales de interés social para beneficiarios con capacidad de repago (por ejemplo, refacción de un hotel en las termas), lo ejecutan empresas y si los usuarios no devuelven el crédito de COFAC, opera el Fondo de Garantía.

Sumado al Programa de Actividades Comunitarias (ver 2.2.4) generarían 10.000 empleos transitorios con diez millones de dólares; en el primero, 10%% para remuneraciones y en este, un 40% para remuneraciones. El primero es gasto público y este segundo podría llegar a serlo, si en el futuro los vecinos no pagan la obra.

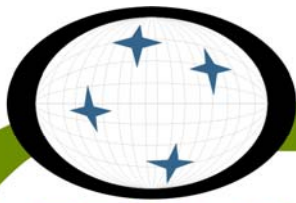
2.2.6 Finalmente cabe mencionar los programas de huertas familiares o comunitarias (por ejemplo, 300 en Montevideo y 1.200 en Río Negro). Se utilizan padrones abandonados (hay 2.000 en Montevideo) acordando con los propietarios un arrendamiento que se destina a reducir deudas de contribución inmobiliaria. Con apoyo técnico y donación de semillas de la Facultad de Agronomía.

2.3 Incentivos legales para promover la contratación de trabajadores

Se incluyen aquí las acciones que se encuadran globalmente en la “reforma laboral” y que inciden directamente sobre el costo de mano de obra, como nuevas modalidades de contratos, condiciones de trabajo (tiempo, vacaciones y licencias), costo del despido y salariales, etc. Los aspectos de la reforma que tienen que ver con las relaciones laborales, las instituciones y el rol del Estado se consideran más adelante (en 2.6).

Un estudio reciente (Vega 2001) considera que “En Bolivia, Honduras, México y Uruguay, sin perjuicio de la existencia de determinados cambios legales que puedan indicar esa tendencia, no se puede hablar de reforma laboral *strictu sensu*”¹⁹ En el Uruguay encuentra como único cambio la suspensión desde 1991 de los Consejos de Salarios (tripartitos), que desde 1985 fueron un ámbito de participación de trabajadores organizados sindicalmente y de empresarios de diversas actividades y de todo tamaño de empresa (ver 2.6).

¹⁹ Vega estudia la reforma laboral en América Latina “desde las perspectiva legal”. Analiza los cambios en los contratos, las causas y costo del despido, la fijación de salarios y la negociación colectiva.



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

Compartiendo esa valoración, se pueden mencionar sin embargo dos cambios con objetivos de empleo, la flexibilización de los contratos para jóvenes y la reducción del costo nominal de la mano de obra mediante la reducción de aportes a la seguridad social.

2.3.1 Ley de Fomento para la Formación e Inserción Laboral de los Jóvenes

La preocupación por la inserción laboral de los jóvenes tiene algo más de una década²⁰ y hace algunos años la legislación estableció estímulos para los empleadores reduciendo el costo de la mano de obra juvenil y autorizando contratos más flexibles para quienes aspiran a su primer empleo (Ley 16.873, 3 de octubre de 1997 y Decreto 318/98, 4 de noviembre de 1998).

Los objetivos son facilitar el acceso de los jóvenes a su primer empleo así como a experiencias de formación. Son contratos de duración preestablecida que evita el pago de despido y se exonera a las empresas de los aportes a la seguridad social. Las modalidades son:

i. Práctica laboral para egresados de la enseñanza formal, hasta 29 años de edad, de tres a doce meses de duración. ii. Becas de trabajo. Para jóvenes de 15 a 24 años que buscan su primer trabajo formal, hasta 9 meses de duración. iii. Aprendizaje. Hasta 29 años y una duración máxima de 24 meses. Se desarrolla un programa con asistencia de una ECA. iv. Aprendizaje simple. Hasta 25 años y una duración de cuatro a seis meses. El aprendizaje se realiza con un instructor de la empresa.

Se requiere que las empresas tengan un mínimo de un año de actividad, se encuentren al día con los aportes a la seguridad social, la inexistencia de despidos de personal permanente que realizaba tareas similares durante los sesenta días previos y hasta un máximo en relación con el personal permanente.

Posteriormente la Ley 17.230 del 7 de enero de 2000 y el Decreto 425/01 del 31 de octubre de 2001 establecieron un sistema de pasantías laborales para alumnos de la enseñanza técnica pública o privada, mayores de quince años. El Consejo directivo de la Enseñanza Secundaria (CODICEN) y el Consejo de Enseñanza Técnico – Profesional (CONETP) seleccionan las empresas, se firman contratos a término y no se computa el período para la jubilación. Las remuneraciones, dos tercios de la vigente para la misma actividad, no aportan a la seguridad social ni están gravadas por el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) y se deducen para el pago de IRIC o el IRA

Los contratos se registran en la Inspección General del Trabajo del MTSS y la evaluación de los resultados corresponde a la JUNAE y el INJU. Según estimaciones de PROJOVEN hasta agosto de 2001 se registraron casi 1.500 contratos y el ahorro de las empresas fue de un millón de dólares. Casi la mitad de los contratos emplearon la modalidad (i.) y algo más de la mitad fueron promovidos por PROJOVEN; dos tercios en Montevideo y un 54% para hombres. Con una duración media de los contratos de nueve meses, el subsidio se sitúa entre U\$S 800 y U\$S 900 por empleo anual, sin considerar costos de gestión (estimaciones propias).

²⁰ Diez de Medina 1992 y 1995.

El Programa PROJOVEN evaluó los resultados e impactos de la aplicación de la ley 16.783 desde cuatro dimensiones: a) el procesamiento de la información disponible en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, “enfrentó importantes dificultades informáticas y de procesamiento de información que exigieron un rediseño y reprocesamiento por parte de integrantes del equipo técnico encargado de la evaluación”; b) la opinión de los jóvenes beneficiarios mediante una encuesta a una muestra representativa y al mismo tiempo se realizó una encuesta un grupo de control para comparar la situación de los beneficiarios y con respecto a la de quienes no lo fueron.; c) la opinión de los empresarios, gerentes de recursos humanos y consultoras empresariales; d) las opiniones de las entidades educativas y de capacitación.

En el resumen ejecutivo se señala que “el resultado fue aceptable. Esto no obsta a la formulación de sugerencias de cambios como consecuencia de los aprendizajes fruto de la implementación de la ley”... “ha tenido una importante focalización en jóvenes pertenecientes a hogares de bajos ingresos”; “se convirtió en un instrumento ampliamente utilizado por instituciones educativas y de capacitación preocupadas por su articulación con los sectores productivos” ; el Programa Projovent promovió el uso sistemático de la ley que significó un 55% de los contratos suscritos en su marco”; “El uso de la ley por la educación formal fue limitado”; “la calidad de los empleos obtenidos a través de la ley, fue buena en términos de plazos, montos salariales, horario de trabajo y condiciones de género. Todo ello en una etapa de recesión y de incremento de la desocupación en el país.”. “Desde la perspectiva de las empresas, la ley fue utilizada adecuadamente como un mecanismo de reducción de los costos de selección e integración de recursos humanos jóvenes. Del estudio no surgen evidencias que indiquen una precarización del empleo, ni la sustitución de trabajadores adultos por jóvenes”.

“La Ley presentó algunas carencias que limitaron su utilización...cierto desconocimiento de la ley entre los actores posiblemente interesados en ella;... una percepción respecto de la gestión de los contratos como muy pesada, especialmente por empresas y entidades del Interior del país. La excesiva complejidad de las figuras contractuales previstas en la ley, es vista como obstáculo para la ampliación de la cobertura de la ley.”

Con una perspectiva externa a los actores caben algunas relativizaciones. Las acciones para mejorar el acceso al empleo de grupos que se consideran discriminados y que suponen una alta elasticidad precio de la demanda de mano de obra están en revisión (Walwei 1995). Se discuten las medidas para subsidiar determinados contratos de trabajo (p. ej. BTIV o en seguro de desempleo, jóvenes o mujeres) según que el efecto buscado de "integración" no se anule por efectos no buscados de "arrastré" (la contratación se hubiera producido sin el estímulo), "sustitución" (otras personas tomarían el puesto) o "expulsión" (pérdida de empleos en empresas que compiten con desventajas). No se conocen estos impactos de la Ley en el Uruguay, por ejemplo, por la variación del empleo total en las empresas contratantes, o el aumento y la elasticidad al costo de la mano de obra de la demanda de empleo juvenil; tampoco se realizó el seguimiento de los jóvenes contratados. Finalmente, no parece un buen procedimiento que PROJOVEN, el ejecutor más importante, tenga a su cargo la evaluación.



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

Cabe recordar que las políticas para promover el empleo juvenil se originan en países de alto grado desarrollo en los que el crecimiento no genera nuevos empleos (“jobless development”) y se requieren acciones para liberar puestos de trabajo y permitir el acceso de los jóvenes. La preocupación por crear oportunidades deriva de razones de equidad, y también de eficiencia y eficacia, porque los jóvenes son los que aportan los nuevos conocimientos. Esta situación tiene dos diferencias con la de Uruguay porque el crecimiento genera nuevos empleos y los jóvenes acceden; segundo, porque el desempleo juvenil es principalmente por insuficiencia de capacitación y por lo tanto, un problema del sistema educativo y de la pobreza. En nuestro país, las políticas de empleo juvenil pueden ser de gran importancia como parte de una estrategia de lucha contra la marginación, focalizadas en los jóvenes de familias de bajos ingresos y bajos niveles educativos, estimulando su capacitación así como la inserción laboral.

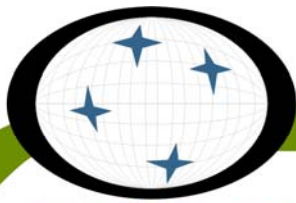
2.3.2 La reducción de aportes a la seguridad social

La Ley 16.697 de 25/04/95 autorizó al Poder Ejecutivo a reducir hasta un 6% las tasas patronales de aporte a la seguridad social de la industria manufacturera y se implementó con el Decreto 187/95. La Ley 17.292 de 25/01/01 y el Decreto 85/001 exoneran del aporte jubilatorio patronal a los aumentos de personal por encima del nivel de agosto de 2000; en la Construcción la reducción es del 75%. El Decreto 275/000 de 27 de setiembre de 2000 redujo la tasa de aportes patronales a la seguridad social en el sector transporte terrestre de carga para terceros referido en la ley 17.191. La Ley 17.345 de 29/05/01 y Decreto 200/01 para actividades agropecuarias e industria manufacturera, y la Ley 17.555 de 18/09/02 y Decreto 377/02 de 2/10/02, reducen al 62% el “aporte unificado” para la industria de la construcción para las nuevas contrataciones o reincorporaciones de trabajadores. La reducción de aportes se prorrogó hasta fin del año 2004. (Ver MTSS 2002a y 2002b)

Estas medidas tenían como objetivo aumentar la competitividad atenuando el atraso cambiario y promover el aumento del nivel de empleo al mismo tiempo, ya que se opta por reducir el costo relativo de la mano de obra (entre otras posibles como la devolución de impuestos o el crédito subsidiado). Se aplicaron a actividades productoras de bienes y servicios transables, predominantemente agroindustriales y no comprendieron, en ningún caso, las actividades comerciales. No se conocen los impactos en la generación de empleo ni el costo por puesto. El subsidio a las empresas (la reducción de recaudación del BPS por este concepto) se estima en veinte millones de dólares por punto de reducción del aporte patronal en Industria y Comercio²¹. Esta reducción de ingresos del BPS se compensa con un mayor aporte de Rentas Generales, de modo que se establece una transferencia desde los que pagan impuestos, salvo que se reduzcan otros componentes del gasto público o las pasividades.

Por otra parte, la devaluación del peso uruguayo a mediados del 2002 corrigió el atraso cambiario y mejoró la competitividad por la caída de los precios en dólares (con Estados Unidos y la Unión Europea, siguió perdiendo con Argentina y recupera con Brasil) por lo que la reducción de aportes podría ser revisada.

²¹ Estimación de Gabriel Lagomarsino, asesor de la representación de los trabajadores en el directorio del Banco de Previsión Social (BPS). Como se ha señalado, la reducción no comprende las actividades comerciales.



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

2.4 Seguro de desempleo

En su origen en la Ley 9.196 del año 1934 de creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio compensaba a los despedidos con medio sueldo²². En los años siguientes se crearon cajas de compensaciones por desocupación y bolsas de trabajo en actividades con alto grado de sazonalidad (frigoríficos, barracas, estiba, etc.) para trabajadores que transcurrido un lapso relativamente breve volverían a los mismos empleos. Cumplió una función muy importante cuando la actividad económica era predominantemente primaria y en la postzafra disminuía el número de trabajadores industriales, pero había que sostenerlos para que su capacitación y experiencia no se perdieran para la zafra siguiente. También en la construcción era y es usual que los trabajadores tengan períodos de desempleo.

En el año 1982 se diseñó el sistema actual (Decreto Ley 15.180 y Decreto 14/982) que cubre a los trabajadores de la actividad privada cotizantes del BPS durante un mínimo de seis meses durante el año previo. Se paga en caso de despido o suspensión temporal de actividades (total o parcial), hasta que el trabajador obtenga un nuevo puesto, se reintegre a la misma actividad o rechace un empleo sin causa legítima. Por un plazo de seis meses, que puede ser prorrogado por el Poder Ejecutivo hasta un máximo de 12 meses. Desde 1958 (Ley 12.570) tuvo una financiación contributiva con aportes del 1% sobre remuneraciones de trabajadores y empresarios; desde 1982 se financia con recursos del presupuesto nacional. Los trabajadores cubiertos son algo más de 400.000 urbanos y algo más de 70.000 rurales (datos del BPS). No incluye a funcionarios públicos, trabajadores del servicio doméstico (algo más de 30.000 cotizantes al BPS) y profesionales universitarios. Reciben el 50% de las remuneraciones nominales promedio de los seis meses anteriores (o 12 jornales para los jornaleros) y un incremento del 20% para casados o con familiares a cargo. Se deduce el aporte a la seguridad social (15%), al seguro de enfermedad (3%), al Fondo de Reversión Laboral (0,125%) y el Impuesto a las Retenciones Personales (IRP) según la tasa que corresponda por el nivel de remuneración percibida.

Desde el 1 de julio de 2001 (Decreto 211/001) se incorpora a los trabajadores rurales con aportes durante un mínimo de doce meses durante los veinticuatro meses inmediatos anteriores (250 jornales en el caso de jornaleros). Una particularidad del régimen es que los beneficiarios quedan exonerados del aporte por seguro de enfermedad y tienen derecho a atención por el Ministerio de Salud Pública sin ningún costo.

La ley 17.613 del 27/12/02 de Fortalecimiento del Sistema Bancario y Decreto 11/003, creó un seguro de desempleo para los “afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias” con una financiación mixta para los posibles cesantes de la liquidación de cuatro bancos (Comercial, Montevideo, Caja Obrera y Crédito) y una cooperativa de ahorro y crédito. El máximo a percibir es de 20 Salarios Mínimos Nacionales (SMN) mientras que en el régimen general es de 6 SMN.

En la década de los noventa el número de beneficiarios fue en aumento, desde algo más de 12.000 personas en dicho año (12 % de los desempleados urbanos) hasta 20.000 entre 1994 y 1996 (15 % de los desempleados urbanos). En 1998 se situó por debajo de las 20.000 personas. El año siguiente comenzó a aumentar en forma permanente y en el 2002 fueron más de 30.000 personas promedio

²² En la Constitución se hace referencia al “subsidio por desocupación forzosa” en el artículo 67.



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

del año que representan el 14% de los desempleados urbanos (con un máximo de 46.866 en setiembre). El número de beneficiarios se reduce en forma persistente y se ubica en torno a los 20.000 a mediados del 2003; en un contexto de desempleo creciente, se explica por la pérdida del derecho al vencer el plazo sin lograr un nuevo empleo, así como por la reducción del número de prórrogas. Durante el año 2001 el monto global de las prestaciones del seguro de desempleo fue aproximadamente U\$S 65 millones (significó un aumento del 14.5% con relación al año anterior) y U\$S 100 millones durante el 2002 (datos del BPS).

Se ha señalado que el Seguro tiene “una cobertura insuficiente que implica dejar fuera de su ámbito a la gran mayoría de los trabajadores que por diversas circunstancias se han visto forzados a abandonar su empleo” (Conte – Grand 1997).

La reestructura de la economía genera nuevas inestabilidades y exigencias al Seguro. No sólo tiene que atender a las fluctuaciones estacionales sino que también recibe a trabajadores de actividades que están en decadencia o que están renovando su tecnología, por lo que prescinden de parte de su personal. Es un mecanismo utilizado por las empresas para generar flexibilización numérica, ya que pueden enviar al seguro a todos sus trabajadores durante seis meses y tener un costo cero de mano de obra, esperando mejores condiciones para retomar el nivel de actividad y de empleo, o postergar el pago de las indemnizaciones por despido.

2.5 Enfoque de género

En los últimos años el crecimiento de la oferta de trabajo resulta predominantemente, de la incorporación de la mujer, tendencia que se manifiesta en todo el mundo y refleja cambios en los patrones sociales y culturales. En Uruguay, de cada tres nuevos empleos, dos son ocupados por mujeres (Cuadro 3 del Anexo Estadístico). La tasa de actividad femenina, que pasó de poco más del 40% a casi un 50%, mientras que la masculina se ubica entre 73% y 72%.

Se observan dos particularidades del empleo femenino. En primer lugar, tiene una menor calidad que el empleo de los hombres o en otros términos, las mujeres tienen una mayor importancia relativa entre el grupo de ocupados con restricciones. Segundo, el nivel de ingresos es menor en igualdad de nivel de instrucción y categoría ocupacional. De lo anterior se deduce que el problema del empleo femenino es menor en las restricciones al acceso que en las condiciones de trabajo²³.

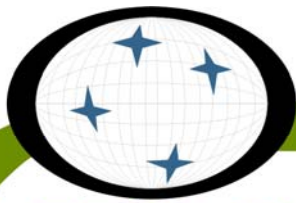
Se señala que “La inserción desfavorable en términos relativos de las mujeres se verifica a través de sus menores tasas de empleo y mayores tasas de desempleo cuando las comparamos con los hombres. (en el 2002, 56% de los desocupados son mujeres). Sin embargo, la caída en la tasa de empleo durante los noventa obedece principalmente a lo sucedido en las tasas de ocupación masculina.” (Amarante et al 2003)

²³ Calvo y Sucazes 1993, Grzetich y Mezzera 1994, Furtado y Raffo 1998 y García de Soria et al 1999. La preocupación por el empleo femenino se percibe en las ponencias para las Jornadas de Economía del BCU, desde las primeras (Bucheli y Rossi 1987, Díez de Medina y Rossi 1989, Díez de Medina 1992) hasta las últimas (Amarante y Espino 2002).

MERCOSUR



Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

Las mujeres solteras o divorciadas presentan tasas de actividad similares a las de los hombres, entre los que es mayor la tasa de los casados o en unión libre (Amarante y Espino 2001); al mismo tiempo se observa que la tasa de las mujeres casadas o en unión libre va en aumento. A mayor nivel educativo la tasa de la mujer es mayor y con nivel terciario es similar a la de los hombres. Amarante y Espino detectan que la segregación estimada con índices de disimilitud (Duncan y Karmel – Mclachlan) no presenta cambio a nivel agregado, como resultado de una reducción en el sector público y para los mayores niveles de calificación, que se compensa con un aumento en el sector privado y para los niveles menos calificados. En sus conclusiones destacan que “Las diferencias en el mercado laboral entre hombres y mujeres continúan visualizándose tanto a través de su participación como de su acceso a las ocupaciones, pese a los cambios verificados en el período.”

Se ha detectado un “desequilibrio en la distribución de ocupaciones de hombres y mujeres”, que se manifiesta en la existencia de 151 ocupaciones masculinas y 11 femeninas (Aguirre y Espino 2000). Lo que lleva a formular la hipótesis que “los aumentos en la participación económica de las mujeres han estado ligados a la expansión de actividades femeninas y no a la incorporación de mujeres a actividades que venían desempeñando hombres.”

Estos resultados son un punto de partida para el diseño de políticas de igualdad de oportunidades. Sin embargo, las experiencias de políticas de empleo con especificidades de género son pocas. Se presentan a continuación los dos programas de mayor importancia:

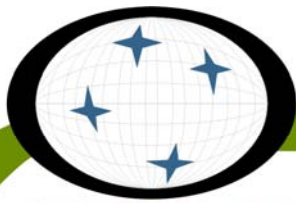
2.5.1 La Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades diseñó el Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el empleo y la formación profesional (Proimujer), con el “objetivo de mejorar la empleabilidad y condiciones de inserción en el mercado de trabajo de 500 mujeres de entre 18 y 40 años, de los departamentos de Montevideo (250 mujeres), Cerro Largo (85), Río Negro (85) y Rocha (85)”, financiado por el FRL. Se gestiona en forma descentralizada con participación de CINTERFOR.

2.5.2 En Montevideo, la Intendencia Municipal implementa el Programa Barrido Otoñal que genera 145 puestos de trabajo durante cinco meses para mujeres jefas de hogar en condiciones de pobreza, con una remuneración mensual de tres salarios mínimos; es un programa educativo laboral que ejecutan ONGs con un costo de \$4.6 millones, incluyendo materiales, uniformes y capacitación (76% son remuneraciones y aportes a la seguridad social)

2.6 Participación de las organizaciones de trabajadores, empleadores y de la sociedad civil

Se consideran en este punto las relaciones laborales, las normas y procedimientos sobre salarios, las organizaciones sindicales y empresariales y el rol del Estado, con una perspectiva global como condicionantes del mercado de trabajo.

Entre 1985 y 1989 los Consejos de Salarios fueron un ámbito de importante participación de trabajadores y empresarios. La reconstrucción institucional, después de un largo período de



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

represión de la actividad sindical y una caída muy importante de los salarios, se llevaba a cabo en un contexto recesivo y de crisis financiera. Los Consejos de Salarios canalizaron las demandas comprimidas durante más de diez años y lograron compatibilizar los resultados laborales con los objetivos de la política macroeconómica. En particular, con las “pautas” para la negociación salarial, resistidas por las organizaciones sindicales, fue posible al mismo tiempo que descendía la inflación, mejorar el salario real y el nivel de empleo. Entre los empresarios predominó un enfoque “jerárquico” que consideraba la gestión de la empresa como su área exclusiva. En las organizaciones sindicales prevaleció el enfoque “reivindicativo”, comprimido durante la dictadura militar. La relación entre los actores era de “confrontación limitada”, para no generar situaciones desestabilizadoras.²⁴

En el año 1991 el sistema adquirió un carácter bipartito por el retiro del MTSS (excepto en la Construcción y la Salud) y un grado de centralización intermedio, incorporando la negociación a nivel de empresa. Se suscribieron convenios por rama y complementos por empresa. El movimiento sindical combinó una mayor conflictividad con la participación en nuevos ámbitos vinculados a la integración, la reestructura productiva, el empleo y el medio ambiente. El nuevo gobierno generó varios conflictos, con el proyecto de ley de reglamentación del derecho de huelga con obligatoriedad de adoptar la decisión luego de un trámite que, en opinión de los sindicatos, esterilizaba la medida. Se dejaron de convocar los Consejos de Salarios y, sin este ámbito, los sindicatos se debilitaron. La tasa de afiliación cayó a un 15% de los asalariados, lo que a su vez representa un 11% del total de ocupados. El cierre de las grandes empresas industriales, en las que la organización sindical era importante, y la creación de empleo en actividades en las que los sindicatos no lograban implantarse, también contribuyeron a esa caída.

Desde marzo de 1995 y hasta 1998 cabe mencionar tres instancias de diálogo y negociación tripartita promovidas por el MTSS, que convocó a dos Comisiones, una con agenda abierta y otra para negociar un proyecto de Ley marco de los convenios colectivos (no logró un proyecto de consenso). La tercera fue una convocatoria a un diálogo social con agenda abierta que comenzó a fines de 1997. En las negociaciones colectivas el período se caracterizó por la creciente incorporación del bipartismo y la descentralización con convenios a nivel de empresa. Se complementó con el tripartismo en la confrontación, dado que fue usual recurrir al MTSS cuando surgían conflictos. La descentralización presentó también situaciones intermedias (mixtas o articuladas) en las que algunos aspectos se acordaron a nivel de rama y otros en cada empresa.

Se aprecia la emergencia, aún con carácter secundario, de un relacionamiento que puede definirse como informativo-participativo; requiere una apertura de la empresa para presentar información sobre la situación económica y aceptar la negociación de aspectos que tradicionalmente se consideraban reservados al ejercicio del poder de la administración. Exige también una comprensión por parte del sindicato de la lógica empresarial y del mundo de los negocios. Si se dan estos dos componentes culturales en los actores, se establece una relación que, sin estar exenta de conflictos, permite el desarrollo de la cooperación que, a su vez, mejora los resultados para ambas partes.

²⁴Ver “Política económica y relaciones laborales”, CIEDUR, 1989 y “Relaciones laborales y estrategias empresariales. Análisis de tres ramas de la industria manufacturera del Uruguay.” FOMIN – UCUDAL, 1997.

MERCOSUR



Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

Los cambios en la estructura económica y en particular, el proceso de apertura y reconversión industrial, cambiaron las reglas de juego para las organizaciones sindicales. La apertura acotó los márgenes para los aumentos de salarios nominales, que en una economía cerrada se trasladaban a los precios. El cierre de las grandes empresas industriales tradicionales debilitó al movimiento sindical, que no pudo implantarse en los servicios en expansión.

Durante los últimos años la JUNAE es el escenario de participación de mayor importancia, con logros y dificultades. No es clara la delimitación de competencias con la DINA E así como la definición de criterios generales que permitan prestar menor atención a la casuística y faciliten las decisiones (Domínguez 1997). Se requiere una mayor velocidad en la toma de decisiones así como la identificación más rápida de los cambios en las demandas de calificaciones, para orientar la oferta de capacitación y la comunicación entre empresas, desempleados y ECAs. La asignación del FRL requiere consensos que se construyen lentamente y limita el campo de acción, ya que pueden existir actividades de interés para dos de los tres miembros de la Junta; como contrapartida, los acuerdos tienen mayor fuerza y permanencia, se evitan mayorías coyunturales, se exige a los actores una participación con capacidad de negociación y se logra una gran transparencia en el uso de los recursos.

Funcionan algunos Comités locales asesores de la Junta en los departamentos, integrado por representantes del movimiento sindical de la localidad, del sector comercial del lugar y del gobierno departamental. El Programa de promoción de la igualdad de oportunidades para la mujer en el empleo y la formación profesional (Proimujer) se implementa con una Unidad Coordinadora y participación de ECAs, equipos técnicos, Intendencias Municipales y actores locales. El Programa de Capacitación Laboral para los Trabajadores Rurales se implementa con la participación de la población local (comisiones de Apoyo y de Participantes de MEVIR), así como otras instituciones locales que lo deseen.

3. Perspectivas de la problemática y las políticas

Se presenta una estimación de la evolución probable de los problemas y de las políticas que intentan dar una respuesta superadora, para finalizar con un balance y conclusiones.

En el marco de la globalización, la apertura, el proceso de reestructura económica acelerado por la transición al MERCOSUR y la redefinición del rol del Estado, el Uruguay debe enfrentar el desafío de aumentar la competitividad de la economía y crear empleos de buena calidad.

La población uruguaya aspiró a once mil puestos de trabajo adicionales cada año y si no se generan, aumenta el desempleo y la informalidad, el desaliento y la emigración. Si la estrategia de desarrollo o las políticas de empleo no cambian, en diez años el número de desempleados urbanos puede variar entre un mínimo de 200.000 personas en un escenario de crecimiento optimista y un máximo de 250.000 en el pesimista²⁵. En un escenario optimista que supone un crecimiento del PBI al 3.5 % anual, retornar a una tasas de desempleo de un dígito llevaría aproximadamente veinte años.

El nivel de empleo podría mejorar más rápido con un mayor ritmo de crecimiento del PIB al supuesto en el escenario optimista, lo que es posible pero poco probable. El desempleo se podría reducir en menos tiempo si la emigración supera a la estimada en el escenario pesimista, lo que es posible pero no deseable. Con un mismo ritmo de crecimiento del PIB, el nivel de empleo podría aumentar más rápido si crecen las actividades o se utilizan tecnologías, más intensivas en mano de obra; que es lo mismo que decir, las de menor productividad o mayor costo de mano de obra por unidad de producto, con el riesgo de perder competitividad y posiciones en los mercados en el mediano plazo. Dadas estas restricciones contextuales, principalmente de demanda y requerimientos tecnológicos, la política de empleo puede contribuir a mejorar el nivel y la calidad del empleo, con programas compensatorios de las limitaciones que impone del funcionamiento de los mercados de bienes y servicios de factores. Se trata de promover actividades que generen empleo privado y articulen la oferta con la demanda; como ejemplos de estas actividades se puede mencionar las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, los programas de producción para autoconsumo (huertas familiares o comunitarias, envasado y conservación de alimentos) y los programas de servicios comunitarios.

3.1 Perspectivas de los problemas de empleo

Los niveles de empleo y de desempleo son de difícil pronóstico y requieren un sistema abierto que admita más de una proyección, relacionando sus evoluciones con la de sus principales condicionantes. Este enfoque conduce al diseño de escenarios probables y alternativos (François 1977).

Se construyen tres escenarios probables en los que se consideran distintas condiciones externas y respuestas de los actores locales, que resultan en diferentes tasas de crecimiento del producto. Se

²⁵ Si se consideran los desempleados rurales dispersos y los de localidades de menos de 5.000 habitantes, el mínimo sería de 220.000 y el máximo de 280.000



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

proyecta la generación neta de puestos, según los ritmos de crecimiento del PBI y la elasticidad producto – empleo.

En un primer escenario “inercial”, continúa la tendencia de los últimos diez años con una tasa de crecimiento del producto del 0.387% acumulativo anual y la elasticidad producto empleo encontrada de 0.5 (Amarante 1999). Un segundo escenario “optimista” en el que la tasa de crecimiento del producto mantiene como promedio el nivel del mejor decenio (3.5%, 1988/1997); requerirá un mayor ritmo de inversión y como resultado la elasticidad producto - empleo será menor, por lo que se supone una reducción del 10% en el período (0.47). Este escenario requiere, como en el pasado, una oferta importante de fondos externos que permitan financiar parte de la inversión y el consumo, público o privado, con el consiguiente saldo negativo en cuenta corriente y aumento de la deuda externa. En el tercer escenario, “pesimista”, la tasa de crecimiento es nula.

Se proyecta la oferta de trabajo o Población Económicamente Activa (PEA), como producto de la Población en Edad de Trabajar (PET) proyectada (INE – CELADE 2002) por la Tasa de Actividad. En los últimos diez años la oferta crece a ritmo descendente, por aumento de la femenina y reducción de la masculina. Este aumento no es respuesta al deterioro del ingreso familiar (Urrestarazu 1997) y obliga a buscar otras explicaciones. Un trabajo reciente (García de Soria, Rivas y Taboada 1999) pronostica que “si cambia la estructura educacional, aumentando el porcentaje de mujeres con altos niveles educativos, es de espera que la tasa de actividad crezca la tasa de actividad femenina tenderá a la masculina.”

Nuestra proyección de la tasa de actividad femenina se apoya en dos hipótesis. En primer lugar, considerar que el aumento es resultado de cambios culturales en la sociedad con independencia de la situación económica de los hogares; la mujer participa del mercado de trabajo en forma creciente como un aspecto entre otros de la búsqueda de la igualdad de derechos. En segundo lugar, en ese proceso también hay restricciones que impiden que las tasas de actividad femeninas iguallen a las masculinas; se puede considerar que para los próximos diez años del Uruguay tenderá a una asíntota de forma en el nivel de la mayor tasa de actividad femenina observada en los países de mayor grado de desarrollo o tal vez, el promedio de la Unión Europea. Un aspecto adicional a tener en cuenta para proyectar la PEA es el impacto de la reforma de la seguridad social, que al exigir cinco años más de trabajo a hombres y mujeres, aumentará las tasas de actividad de las personas de 55 años y más.

Finalmente, si se admite que el escenario condiciona la evolución de la oferta, se reflejará en un ritmo de emigración mayor en el pesimista que deriva en que la PEA no crece. En el optimista, el aumento del empleo aumenta el ritmo de la PEA.

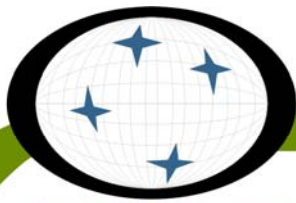
Proyecciones al año 2013 en escenarios alternativos

En miles de personas excepto la última columna

MERCOSUR



Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



Escenarios	PEA	Ocupados	Desocupados	Tasa de Desempleo
Inercial	1306.2	1058.2	248.0	19.0
Optimista	1423.2	1222.3	200.9	14.1
Pesimista	1249.5	1038.3	211.3	16.9

Dentro de ese entorno, las políticas de empleo pueden contribuir a que el número de desempleados se acerque al mínimo y no al máximo.

En esta aproximación no tenemos elementos para proyectar la estructura del grupo de desempleados, pero se puede estimar que tendrá dos componentes principales, cesantes jefes de hogar y jóvenes de bajo nivel educativo (que buscan o que han perdido su primer empleo).

Una parte de los ocupados, que se puede proyectar en torno a un 25%, tendrá problemas de precariedad, informalidad o subempleo.

3.2 Perspectivas de la política

Para estimar el futuro de la política de empleo, es necesario tener en cuenta que en el MTSS hay varias iniciativas con distinto grado de elaboración, entre las que se destacan el Programa de Colocación (3.2.1), una Política de Fomento y Desarrollo de la Empresarialidad (3.2.2) y un Programa de Incentivos a la Contratación de Trabajadores²⁶ (3.2.3). Las tres iniciativas podrían ser financiadas por el FRL, y se agregaría un préstamo del BID dirigido a incentivar el empleo.

3.2.1 Programa de Colocación (Procol)

La experiencia realizada por DINA E ha llevado a “revalorizar el rol de la intermediación laboral en el conjunto de intervenciones dirigidas a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores” El

Programa promueve la reinserción de Trabajadores en Seguro de Desempleo (TSD) que fueron capacitados con el FRL, poniendo listados a disposición de las empresas y ayudando al trabajador

²⁶ Presentado en un seminario convocado por el PNUD, la Oficina de Buenos Aires y el ETM de Santiago de la OIT y el MTSS, abril de 2003. También se presentaron dos documentos sobre la coordinación de las políticas activas y pasivas (Rodríguez 2003) y sobre las políticas de empleo local (Corbo 2003).



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

en su búsqueda. En este momento no opera y se está reformulando “para mejorar el servicio y ampliar la cobertura a todos los trabajadores desempleados del país.

También se realizan talleres de apoyo a las personas que buscan empleo, en los que “Se procura elevar la autoestima, proporcionando herramientas que minimicen los obstáculos en la búsqueda de empleo.”

En el país operan agencias privadas de colocación que operan con pocos controles y regulaciones del MTSS²⁷.

3.2.2 Política de Fomento y Desarrollo de la Empresarialidad

La propuesta del Ministerio tiene como cometido “implementar programas que contribuyan al fortalecimiento de una cultura empresarial, el desarrollo de habilidades gerenciales y estratégicas en las empresas, la creación de una demanda para productos y servicios de PyMEs y mejorar su rentabilidad.”(Dufrechou 2002). Se creará una institución que actúe como soporte, el Centro Desarrollo PyME (CDP), con presencia a nivel departamental y alcance local.

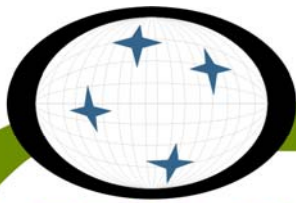
Las líneas de actividades en discusión con los representantes de los empleadores y los trabajadores son tres:

- a. Creación de Nuevas Empresas.
- b. Elevar la competitividad de las pequeñas y medianas unidades, mejora de la gestión mediante asistencia técnica.
- c. Asociatividad. Dirigido a fomentar las agrupaciones con el fin de contribuir a elevar la eficiencia económica y la competitividad conjunta de las empresas.

A mediados del 2002 se presentó la propuesta a la JUNAE y esta decidió trabajar sobre la creación de micro y pequeños emprendimientos (Dufrechou 2002). Un grupo de trabajo con participación de técnicos de DINA E y de los sectores empresariales y sindicales definió, por consenso, lineamientos para la elaboración de un programa de creación de micro y pequeñas empresas (se continúa trabajando).

²⁷ No se cumple plenamente el Convenio 69 de OIT y no se ratificó el 181





MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

“Entre los servicios prestados por DINA E – JUNAE a los usuarios con problemas de empleo, precisamente se carece de oferta de apoyo para salidas no asalariadas. En la medida que los usuarios demandantes de trabajo, estén dispuestos, tengan aptitud y actitud para incursionar en la lógica del emprendimiento productivo, en sentido amplio, podrán formar parte de la siguiente oferta de servicio”. (Equipo Técnico Tripartito 2002)

El grupo objetivo está integrado por personas desocupadas o con problemas de empleo (menos de cierto mínimo de ingresos, subempleados, ...), potencialmente emprendedores y con ideas para la creación de un emprendimiento en cualquier sector de actividad. Las actividades incluyen la asistencia técnica para la formulación del proyecto, la financiación, capacitación y asistencia técnica, seguimiento del proyecto durante su primera año de implementación.

En setiembre de 2003 la representación empresarial puso en discusión un programa de capacitación y asistencia para MYPYMES con el objetivo de “favorecer la generación y consolidación del empleo, a través del apoyo a la competitividad...” Los beneficiarios serán empresarios en actividad y quienes aspiran a crear una empresa, a quienes se apoyará para la implementación de estrategias asociativas, contactos para la generación de negocios en el exterior y formación para mejorar la gestión. También serán beneficiarios los trabajadores que, en acuerdo con el empleador, soliciten capacitación “para la mejora de sus competencias en los puestos de trabajo que ocupan en la empresa.”

3.2.3 Programa de Incentivos a la Contratación de Trabajadores no Cubiertos por el Seguro de Desempleo.

Es una iniciativa en la fase inicial de diseño, que no ha sido puesta a consideración de la JUNAE y podría tener otro financiamiento.

“Este programa de incentivo a la contratación de mano de obra opera mediante un subsidio al costo de contratación disminuyendo el costo del empleador. Por su intermedio se busca apoyar la reinserción laboral de trabajadores, contribuir al financiamiento de capacitación y aumentar así la probabilidad de continuidad del trabajador en ocupaciones productivas. Cabe considerar que su éxito está condicionado por la fase del ciclo económico en el que se implemente, ya que su efectividad está directamente relacionada con la vigencia de un contexto de recuperación de la actividad económica. El objetivo es reinsertar al trabajador en el mercado laboral incentivando la contratación de personal por parte de las empresas privadas y asociaciones civiles a través de la reducción del costo de contratación. La *población objetivo* está compuesta por cesantes de escasos recursos. Será necesario contar con un registro previo de los desocupados potencialmente beneficiarios del Programa, con el objetivo de asegurar la focalización prevista”. (Velásquez 2003)

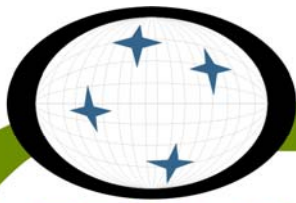
3.3 Balance: problemas y políticas

Se presenta aquí una perspectiva global de la relación entre los problemas identificados en el diagnóstico y las políticas comentadas en los puntos anteriores, así como de sus perspectivas.



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

3.3.1 Financiamiento. El instrumento más importante de las políticas activas de empleo es el Fondo de Reconversión Laboral y de las pasivas, el Seguro de Desempleo. La asignación de recursos entre 1995 y 2001 se ubicó en 0.5% del PIB y 2.5% del gasto del gobierno central, de los cuales entre 0.25% y 0.3% del PIB para el Seguro de Desempleo y entre 0.03% y 0.05% del PIB para el Fondo de Reconversión Laboral. En el año 2002 se gastaron en el Seguro de Desempleo unos U\$S 100:000.000 (0.83% del PIB) y en el FRL, en marzo de 2002 “los recursos de la Junta Nacional de Empleo equivalen a 534.245,74 Unidades Reajustables, es decir, alrededor de U\$S 6:500.000.”²⁸ (0.05% del PIB). Durante este año el gasto del Gobierno Central fue el 26% del PIB, de modo que la asignación de recursos a las políticas de empleo fue un 3% del gasto público. Entre 1995 y 1999 se estimó un promedio de 6.6 millones de dólares por año a las políticas de capacitación, de los cuales el 86 % del FRL, 8% del presupuesto de la DINAE²⁹ y 6% de otras fuentes (nacionales y externas, públicas y privadas) (Rodríguez 2002).

La DINAE, durante los diez años que van desde su creación, tuvo logros importantes y también, la percepción de limitaciones, en particular, para dar respuesta a algunos aspectos de los problemas de empleo en la recesión. Se percibe una brecha entre la asignación de funciones y la asignación de recursos. La DINAE, que como se ha visto es la responsable de promover la formulación y gestionar la ejecución de políticas activas de empleo y formación profesional, tiene la mayor responsabilidad y una baja asignación de recursos para financiar actividades de capacitación; a su vez, los recursos de DINAE y FRL son un pequeño porcentaje del gasto en políticas pasivas.

Los recursos del FRL son “pro cíclicos”, de modo que cuando más se precisan, se reducen por el menor número de trabajadores que aportan; deberían considerarse otras formas de financiación. En los últimos años su importancia relativa aumenta por la caída del PIB en dólares a mayor ritmo que los aportes.

Se pueden identificar como puntos para la agenda de posible fortalecimiento futuro de la financiación de políticas activas de empleo, la discusión sobre los montos asignados y su relación con las prioridades del gasto público, las fuentes posibles tanto nacionales como de la cooperación internacional, y finalmente, el rol del sector público y los actores privados en los procedimientos de asignación.

3.3.2 Seguimiento, evaluación e impactos. Las políticas activas de empleo en el Uruguay no se evalúan en forma permanente y sistemática. No se registra la información adecuada porque no

²⁸ Exposición de los señores Sergio Echeverría, Juan Mailhos y José Balbo, integrantes de la Junta Nacional de Empleo, JUNAE. COMISION ESPECIAL CON FINES LEGISLATIVOS SOBRE LAS SITUACIONES DE POBREZA (sesión del 13 de mayo de 2002).

²⁹ Los recursos del presupuesto de DINAE se asignan en un 93% para gastos de funcionamiento, principalmente remuneraciones.



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

existe una definición de indicadores a tener en cuenta en la evaluación que acompañen la implementación de los programas. En algunos casos no se conoce el costo y el número de empleos generados, ni se analiza su eficiencia, su eficacia y sus impactos. Como ejemplos se pueden citar la exoneración del Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (IRIC) de los gastos de capacitación o la exoneración del aporte patronal a la seguridad social en algunas actividades; no se sabe cuanto se deja de percibir ni cuantos empleos se generaron. La devaluación del peso uruguayo a mediados del 2002 corrigió el atraso cambiario y mejoró la competitividad por lo que la reducción de aportes podría ser revisada.

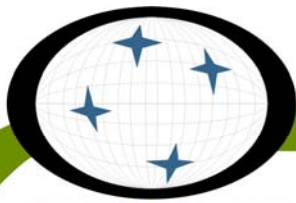
En una primer aproximación se puede estimar que los programas de capacitación tuvieron una primer etapa, con carácter experimental y una primer asignación de recursos. En el Seguro de Desempleo se podría estimar un impacto medio, por su baja cobertura de desempleados y efectos no buscados, como dar flexibilidad numérica y estimular el empleo informal en su variante “en negro” o no registrado.

Se registra un cambio importante en el papel de la evaluación. Durante los primeros años, los programas no se evaluaron (por ejemplo, el CINCO) o se autoevaluaron (PROJOVEN, PROCLADIS). Como se ha visto, se han evaluado los programas de capacitación de trabajadores en el seguro de desempleo entre 1996 y 1999, y de promoción del empleo juvenil. Los procedimientos de evaluación utilizados se basaron en la comparación de opiniones de beneficiarios y un grupo testigo en el primero, y de beneficiarios, empresas e instituciones de capacitación en el segundo; ambos procedimientos han sido objeto de diversa críticas (Samaniego 2002). En ambos casos puede señalarse como limitación la descontextualización de las evaluaciones: ambos instrumentos pueden tener algún impacto en un contexto de crecimiento del nivel de actividad económica y generación de nuevos puestos de trabajo; las actividades de capacitación o de promoción del empleo juvenil ayudarían a que sus beneficiarios estuvieran en mejores condiciones para acceder a los empleos que

MERCOSUR



Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

se generan y comparados con grupos de referencia con características similares, deberían mostrar un mayor acceso al empleo. En un contexto recesivo con reducción del empleo, la capacitación o la reducción del costo de la mano de obra juvenil no operan; no es un fracaso del programa sino una inadecuación a su contexto.

En la actualidad están en curso evaluaciones externas de tres programas, PROCAL, Projovent y Proimujer, con metodologías más complejas que apunta a medir los impactos en la “empleabilidad”.

Otro aspecto positivo en la evolución de las políticas de empleo es la focalización más afinada. Los ejemplos más importantes son los cambios en la delimitación de los grupos objetivo así como en los instrumentos utilizados, de los programas de capacitación de trabajadores en el seguro de desempleo (situación ocupacional, ingresos del hogar, nivel educativo) , de empleo transitorio de la Intendencia Municipal de Montevideo (situación ocupacional, pobreza, localización por barrios, posición en el hogar, nivel educativo, edad) y de empleo de mujeres jefas de hogares pobres. Teniendo en cuenta que son programas de reciente implementación o rediseño, todavía no existen resultados que permitan evaluar si ha aumentado la eficiencia o la eficacia.

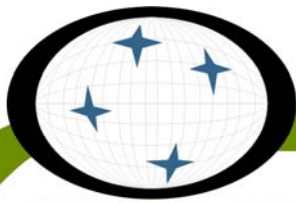
3.3.3 Coyuntura y política de empleo. La coyuntura condiciona las prioridades de las políticas.

Cuando crece la actividad económica, con inversiones del sector privado y cambios tecnológicos, el Estado puede contribuir bajando el costo país y el costo político; aumenta la competitividad, se puede exportar más y sostener mejor la producción para el mercado interno; finalmente, se crean

MERCOSUR



Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

nuevos puestos de trabajo. Desde hace cuatro años ese círculo virtuoso no opera y probablemente, durante el año 2003 tampoco lo haga.

En la actual coyuntura recesiva las acciones deben dirigirse a los cesantes, principalmente a los jefes de hogar, y se podría tener particularmente en cuenta a las mujeres con esa condición. Las políticas dirigidas a aumentar la generación de empleo estimulando la inversión no resuelven estas situaciones y las exigencias para la política de empleo cambian. Hace algunos años el desempleo deterioraba los ingresos de algunas familias, pero hoy, el riesgo de que ese desempleo empuje hacia la marginación y genere fracturas difíciles de recomponer, va en aumento. Marginación definida como un proceso por el cual los vínculos entre algunas personas, familias o grupos, con el resto de la sociedad, se cortan o se debilitan hasta el punto en que se hacen poco relevantes. Se podría implementar actividades que implicaran mantener los vínculos de los desempleados con el resto de la sociedad, mantener la cultura de trabajo y la autoestima, y que también dejaran un resultado útil.

Cuando se reinicie el crecimiento la política de empleo podrá contribuir a la “empleabilidad”, a que no coexistan desempleados y vacantes por insuficiencias de información o desencuentros de calificaciones o geográficos. El sistema educativo se debe preparar para la Sociedad de la Información y las políticas de capacitación y formación profesional, implementar la educación permanente para toda la PEA; la superación de las posibles limitaciones derivadas de rigideces del trabajo y la identificación de yacimientos de empleo aptos para el surgimiento de PYMES. Deberá preocuparse por la igualdad de oportunidades en el acceso a los nuevos empleos y promover a los grupos discriminados y contribuir a mejorar las condiciones de empleo de los ocupados con restricciones.

La DINAE/MTSS y la JUNAE como administradora del Fondo de Reversión Laboral tienen potencialidad para promover el acceso a los nuevos empleos generados por la reestructura de la economía, fundamentalmente en el sector formal. El comienzo de una etapa con mayor ritmo de crecimiento y dinamización de la inversión reforzará su importancia, que se diluye en la recesión. En ese momento se acelerará el cambio en el perfil de demanda de trabajadores por calificaciones, sectores, empresas, regiones y ciudades. Se potenciará la necesidad de actividades que faciliten el acceso a los nuevos puestos.

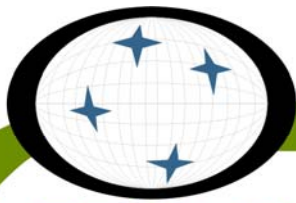
Los programas de capacitación de desempleados financiados por el FRL hasta el momento son muy importantes, pero sólo podrían reducir el “desempleo de segmentación por falta de calificaciones” que se produce cuando por una parte existen puestos de trabajo con nuevas exigencias de calificación y por otra, existen desempleados que no poseen esas calificaciones requeridas. En esas circunstancias, si las calificaciones se pueden adquirir en plazos cortos, se puede orientar a los desempleados y financiar su recalificación.

En las políticas pasivas es imprescindible definir la lógica económica de la protección a los desempleados y especificar qué tipo de desempleo se quiere cubrir. No es suficiente con el desempleo friccional (un ingreso para los trabajadores despedidos durante la fase recesiva de un ciclo, un corto plazo que transcurre hasta la obtención de un nuevo empleo) ni el desempleo zafra

MERCOSUR



Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

(trabajadores suspendidos durante el corto plazo en el que la actividad se reduce y que en la nueva zafra volverán a ocupar el mismo puesto). Es necesario dar respuesta a la mayor probabilidad de perder el empleo y a la mayor duración del desempleo, apuntar al desempleo de largo plazo o estructural, de trabajadores despedidos de actividades en desaparición o en procesos de reconversión, que requieren menos trabajadores y con calificaciones diferentes. La mayor parte de los cesantes no volverá a sus antiguos puestos (ni siquiera cuando se reinicie el crecimiento) y si no están en condiciones de jubilarse, se sumarán a un desempleo sin retorno.

3.3.4 El marco institucional. Se detectan insatisfacciones de los actores, con diversos fundamentos y propuestas de cambio. En el diseño de las políticas y los programas, la JUNAE y la DINA E pudieron responder a los requerimientos del período de crecimiento, reestructura de la economía y cambio tecnológico.

Para responder a las nuevas condiciones el Seguro de Desempleo tendría que coordinar con las políticas activas, ser más generoso en plazos y montos, pero debería condicionar el pago a la asistencia del trabajador a cursos de capacitación que lo habiliten a desempeñar nuevas tareas. También requiere una revisión la cobertura y la financiación, los que a su vez llevan a la discusión acerca de la implementación de un seguro o un subsidio. Si se opta por un seguro, debería coincidir financiación y cobertura, pagarán más las empresas y los trabajadores con mayor riesgo; si ocurre el “siniestro”, reciben un pago proporcional al monto contratado. Si se opta por un subsidio, se debe discutir cómo y quiénes lo financian, y delimitar sus potenciales beneficiarios. Una situación intermedia sería establecer un seguro para los que lo puedan pagar y un subsidio para los desempleados de menores ingresos (en particular, jefes de hogar).

El diseño de las políticas de empleo se implementa con la participación de una parte de los actores involucrados, que actúan con una reducida coordinación. En la JUNAE se limita a trabajadores sindicalizados y gremiales empresariales. En el sector público al MTSS y excepcionalmente, el MVOTMA y las Intendencias Municipales.

Se podría crear un ámbito de reflexión y coordinación convocando a actores públicos y privados que desde distintos lugares condicionan la situación y las políticas de empleo:

- a. el equipo económico (OPP - MEF) estimando los impactos de la estrategia de desarrollo y las políticas de corto plazo sobre el nivel y la composición del empleo; en particular, del ritmo y la composición (sectorial y regional) del crecimiento y la inversión;
- b. otras instituciones públicas que inciden sobre la demanda como el MIET, el MTOP, el MVOTMA y el MGAP; el BPS como administrador del seguro de desempleo; financieras y de promoción como el BROU y la CND, de cuyos créditos a la PYMES se espera un importante impacto en el empleo; los grandes proyectos como los de la cartera de “Uruguay XXI”;
- c. actores que condicionan la calificación de la oferta, como la ANEP en la educación básica o con actividades de formación y capacitación³⁰ que desarrollan la Enseñanza Técnica, el COCAP, el CECAP³¹, la Asociación de Entidades de Capacitación (ADECA),

³⁰ Ver Rama y Silveira 1991, Rivas *et al.* 1994, Bucheli y Mendive 1996 y Barriola *et al.* 1995.





MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

- d. actores sociales como la Asociación Nacional de la Mediana y Pequeña Empresa (ANMYPE) o la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP);
- e. ONGs que implementan programas dirigidos a la generación de empleos.
- f. instituciones productoras de estadísticas sobre el mercado de trabajo y sus condicionantes, como el INE y el BCU .

Para aumentar la eficacia y la eficiencia de políticas y programas de empleo, dando una respuesta adecuada a los cambios en la coyuntura económica y el mercado de trabajo, se podría asignar una función de superintendencia a una institución pública, que debería tener una percepción global del mercado de trabajo y sus condicionantes, para cumplir un papel de supervisión, seguimiento, orientación y apoyo a la gestión de las instituciones que integran el sistema de empleo. Se trata principalmente de consultar durante el diseño, apoyar durante la ejecución y supervisar la evaluación.

Las principales actividades serían:

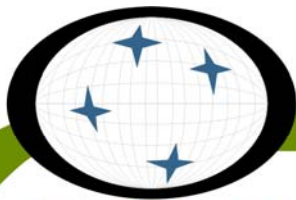
- a. en el diseño, crear ámbitos que faciliten la interacción entre los demandantes de calificaciones generadas en la actividad económica, la oferta del sistema educativo y la estrategia de desarrollo; proponer cambios en las reglas de juego para lograr un funcionamiento eficiente; proyectar los cambios procesando las señales de los mercados que llegan a través del equipo económico y el sistema educativo, las empresas y los trabajadores; orientar la formación continua de la Población Económicamente Activa; dar respuesta a la mayor probabilidad de perder el empleo y a la mayor duración del desempleo;
- b. en la ejecución, orientar la ejecución descentralizada a cargo de actores privados y locales; orientar a las instituciones de educación y formación en la generación de la oferta de capacitación oportuna y adecuada; informar y orientar a los trabajadores que perderán el empleo y a los que buscan su primer trabajo; implementar bolsas de trabajo electrónicas que faciliten la comunicación entre los desempleados y los puestos vacantes; propiciar la coordinación de los instrumentos de promoción del empleo y formación (políticas activas) con los de protección de los desempleados (políticas pasivas); orientar la normalización y certificación de Competencias Laborales.
- c. en la evaluación, definir los objetivos, diseñar los instrumentos, seleccionar y evaluar a los evaluadores; orientar la elaboración de bases de datos, indicadores, criterios y procedimientos que permitan una mejor focalización y una mejor evaluación.

La función de superintendencia del mercado de trabajo podría ser ejercida por el MTSS u otras instituciones como la JUNAE, el MEF, la OPP, un subgrupo de estas o una nueva.

³¹ El Centro de Capacitación y Producción (CECAP) se define como “una experiencia de educación no formal para el trabajo” y prioriza a jóvenes de familias de bajos ingresos desertores del sistema educativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, R.** (1986) *El sector informal de Montevideo. Síntesis de los trabajos realizados y perspectivas*. En Aguirre, R. et al, "El trabajo informal en Montevideo." , pp 205-216.
- Aguirre, R. Y Méndez, E.** (1988) *El trabajo informal urbano en Uruguay. Una aproximación a través del análisis de las Encuestas de Hogares*. - En SUMA 4, p.89 a 104. Mvdeo, Abril, CINVE.
- Aguirre, R. y Espino, A.** (2000) Uruguay: El mercado de trabajo y calidad del empleo de las mujeres En Valenzuela, M.E. y Reinecke, G (Eds), *¿Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del MERCOSUR y Chile*. OIT, Santiago
- Alfie, I.** (1991) *El mercado laboral uruguayo y la integración regional*. En Estudios, Julio/Setiembre, pag. 105 a 115.
- Allen, S., Cassoni, A., y Labadie, G.** (1996) *Wages and employment after reunification in Uruguay* Cuadernos de Economía, Año 33, N° 99, pp 277-293, Agosto.
- Amarante, V. y Espino, A.** (2001), *La evolución de la segregación laboral por sexo en Uruguay (1986-1999)*, Instituto de Economía, DT 3/01, noviembre.
- Amarante, V., Fernández, M., García, M. y Salazar, A.** (2003) *Indicadores del Mercado de Trabajo*, Oficina de Apuntes del CECEA
- Azar P., Rodríguez S. y Sanguinetti, C.** (2001), *Análisis sobre la duración del desempleo. Uruguay, 1986-1999*, Instituto de Economía.
- Bucheli, M.** (1998) *Flexibilidad del mercado de trabajo en Uruguay* CEPAL, Montevideo
- Bucheli, M., et al.** (1994) Recursos humanos en el proceso de ajuste: el caso uruguayo. *Revista de Economía*, Uruguay, Volúmen 1, N° 1, páginas 87 a 154, Mayo.
- Bucheli, M., y Mendive, C.** (1996), *Programas de formación para el trabajo. Sugerencias para el caso uruguayo*, CEPAL, Montevideo.
- Bucheli, M.; Diez de Medina, R., y Mendive, C.** (2001), "Uruguay: equidad y pobreza ante la apertura comercial de los noventa. Un enfoque a través de microsimulaciones", en Ganuza, E.; Paes de Barros, R.; Taylor, L. y Vos, R. (editores), *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Eudeba-PNUD-CEPAL, Buenos Aires.
- Buxedas, M., et al.** (1995), *Las Mypes en el Uruguay. Desempeño y perspectivas*, CIEDUR, Montevideo.
- Calvo, C, y Sucazes, D.** (1993), *Algunas restricciones al empleo. Estudio basado en las Encuestas de Hogares*, Montevideo, DGEC.
- Cassoni, A et al.** (1994) *Reformas del mercado laboral ante la liberalización de la economía. El caso de Uruguay*. BID, Washington
- Cassoni, A.** (1999) *Labour demand before and after re-unionisation*. DE/FCCSS, Montevideo.
- CEPAL** (1989) *La situación del empleo en el Uruguay durante el período 1985-1988*. Montevideo, INL.



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

(1990) *La evolución del empleo. ¿Quiénes son los ocupados y los desocupados en el Uruguay?* Montevideo.

(1993) *Los cambios recientes en el mercado de trabajo del Uruguay* Montevideo.

(1995) *Panorama Social de América Latina Anual*, varios números. Santiago.

CIRCULO DE MONTEVIDEO (1998) *Empleo, flexibilidad laboral y protección social.* Presidencia de la República Oriental del Uruguay - PNUD

Cobas, E. y Notaro, J. (1988) *El mercado de trabajo. Uruguay 2000.* jun. FESUR

Conte-Grand, A. (1997), *Seguros de desempleo, formación profesional y servicios de empleo. sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica*, OIT, Santiago.

Cozzano, B. y Pozzolo, M.L. (1996) *Aporte para un debate sobre flexibilidad laboral.* UCUDAL-FOMIN, jun.

de Brun, J. y Labadie, G. (1998) *Rigidez Salarial, Precios Relativos y Ajuste Estructural: Una Interpretación del Desempleo en Uruguay.* Seminario Mercado de Trabajo: Entre la Solidaridad y la Lealtad, Montevideo, Uruguay.

Diez de Medina, R. y Gerstenfeld, P. (1986) *Sector Informal Urbano: Marco teórico, cuantificación y propuesta de medición para el caso Uruguay.*, BCU, Primeras Jornadas Anuales de Economía, Montevideo.

DGEC-CELADE (1989) *Uruguay: Estimaciones y proyecciones de la población urbana y rural por sexo y edad. 1975-2025.* - Montevideo, DGEC.

- 1990 - Uruguay : estimaciones y proyecciones de la población económicamente activa por área, sexo y grupos de edades. 1975 - 2025. Montevideo, DGEC.

DINAE (1997), *Políticas activas de empleo y de formación profesional. Balance y perspectivas*, Montevideo.

----- (1998), *Estado de situación y propuesta de reformulación del Programa de Reconversión Laboral para trabajadores en Seguro de Desempleo*, Montevideo.

----- (1999), *Avances de gestión de programas y proyectos de la Dirección Nacional de Empleo en 1999*, Montevideo.

----- (2003) *Boletín de Coyuntura del Mercado de Trabajo. Trimestre Enero – Marzo .* MTSS – DINAE. Mayo.

----- (2003b) *Programa de Empleo Directo* OIT - PNUD – MTSS, Montevideo, abril

Doyenard, J.C. (2000) *Estudio de impacto de la capacitación sobre la situación laboral de los egresados 1999.* Informe final fase 1. MTSS – OIT – CINTERFOR, Montevideo, diciembre

Dufrechou, A. (2002) *Política de Fomento y Desarrollo de la Empresarialidad* DINAE – MTSS

Ferrari, O.G. (2000) *Tamaño, estructura e ingresos del Sector Informal Urbano en Uruguay, 1987 – 1997* Monografía de la Licenciatura en Economía de la FCCEEyA

Furtado, M., y Raffo, L. (1998) *Discriminación y segregación laboral por género. Un estudio empírico del caso uruguayo en la última década*, monografía.



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



MERCOSUR

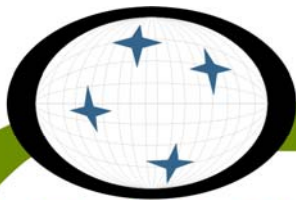
Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

- García de Soria, X., Rivas, F., y Taboada, M.** (1999), "Oferta laboral de las mujeres. Un estudio empírico para Uruguay", monografía.
- Grosskoff, R. y Melgar, A.** (1990) *Sector informal urbano: Ingreso, empleo y demanda de su producción. El caso uruguayo.* En PREALC, Ventas informales. Relaciones con el sector moderno. p.147 a 206, Santiago.
- Grzetich, A.** (1992) *Trabajo informal. Un enfoque Jurídico Laboral.* Montevideo, Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernández.
- y **MEZZERA, J.** -1994- Sobre el concepto de sector informal y sus consecuencias jurídicas. - En Relasur N°4, Mvdeo, OIT.
- Instituto Nacional de Estadística (INE)** (2003), *Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2002* En www.ine.gub.uy/biblioteca/publicaciones.
- Licandro, O.** (1988) *Uruguay un modelo de desequilibrio para el mercado de trabajo Serie investigaciones N 63. Julio.* CIEDUR..
- Longi, A.** (1989) *Consideraciones sobre la oferta de trabajo y el empleo. Análisis de determinantes y modelo de predicción. Montevideo 1969-1988* CIEDUR.
- Llambí, M. C.** (1999), *Magnitud, composición y evolución del empleo precario. Uruguay, 1991-1997,* Instituto de Economía, Serie Avances de Investigación 6/99, Montevideo.
- Márquez, G.** (1998), "El desempleo en América Latina y el Caribe a mediados de los 90", en Círculo de Montevideo, *Mercado de trabajo: entre la solidaridad y la lealtad*, PNUD-BID, Montevideo.
- Martínez, D.** (1996), *Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y en América Latina,* Oficina Regional de OIT, Lima.
- Melgar, A.** (1987) *El mercado de trabajo y la distribución de ingresos.* En I. de Economía - FESUR - "Uruguay 1987", tomo II, pag. 459 a 492, Montevideo.
- Mezzera, J.** (1990) *Gasto del sector moderno e ingresos en el sector informal: Segmentaciones y relaciones económicas.* - En PREALC, Ventas informales. Relaciones con el sector moderno. Santiago.
- MTSS** 2002a *Memoria de la República Oriental del Uruguay relativa a la aplicación del Convenio Internacional de Trabajo No. 122 (Política de Empleo)*
- 2002b *Memoria de la República Oriental del Uruguay relativa a la aplicación del artículo 14 de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (Fomento del Empleo)*
- Muracciole, D.** 2000 *Distribución orgánica de cometidos y competencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.* MTSS
- Naranja, M., y Pérez, A.** (2002), *La flexibilidad salarial en el Uruguay 1986-1999,* Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo No 1/02, Montevideo.
- OIT** (1998), *Reestructuración, integración y mercado laboral. Crecimiento y calidad del empleo en economías abiertas,* OIT, Santiago.
- (2002a), *Panorama Laboral 2002. América Latina y el Caribe,* OIT, Lima, diciembre.

MERCOSUR



Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

- (2002b), Informe sobre el empleo en el mundo 2001: la vida en el trabajo en la economía de la información, Ginebra.
- (2003), *Políticas de Empleo en Chile y América Latina. Seminario en honor de Víctor E. Tokman* OIT Santiago
- Pérez del Castillo S.** (1994) *La flexibilidad laboral: una perspectiva internacional comparada*. Ceres, Montevideo.
- PNUD** 2002 *Desarrollo Humano en Uruguay 2001. Inserción internacional, empleo y desarrollo humano* CEPAL PNUD Montevideo
- Rama, M.** (1988) *¿Que es el pleno empleo? Una cuantificación de la desocupación voluntaria, de desequilibrio y de segmentación.* - En SUMA 4, p.43 a 68. Montevideo, CINVE.
- Reggio, I., y Amarante, V.** (2000), *El desempleo coyuntural en el Uruguay. Caracterización y modelo explicativo*, Instituto de Economía-FCCEEyA.
- RELASUR** (1995) *Formas de Tripartismo en el Uruguay*. FCU, Montevideo
- Rodríguez Collazo, S., Baraibar, M., y Comas, M.** (2000), *Proyección de la ocupación con modelos ARIMA*, AI 2/00, I. de Economía-FCCEEyA.
- Rodríguez Collazo, S.** (2000) *Variaciones cíclicas de la oferta de trabajo en el Uruguay*. AI 3/00
- Rodríguez Collazo, S.** (2000) Proyección de la tasa de desempleo urbano para el año 2000 En Amarante et al., *El desempleo en el Uruguay en 1998 y perspectivas para el 2000*, AI 1/00.
- Rodríguez, J. M.** (2002), *Políticas activas de empleo en Uruguay durante los años noventa*, OIT ETM, Santiago.
- (2003) *Coordinación entre políticas activas y pasivas de empleo*. PNUD-OIT-MTSS, Montevideo
- Rossi, M. y Tansini, R.** (1989) Un modelo de desequilibrio para el mercado de trabajo del Uruguay. En "Uruguay 89", P.325 a 334. Montevideo, F.CC.EE/IE-FESUR.
- Samaniego, N.** (2003) *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*. CEPAL Santiago
- Tansini, R. y Zejan, M.** (1990) Una modelización del sector manufacturero con factores cuasi fijos. SUMA 5, N°8, p.81 a 103, Abril, Montevideo.
- Trylesinski, F. et al.** (1997), *Prestaciones a activos: seguro de desempleo*, Programa de Reforma de la Seguridad Social, Montevideo.
- Tokman, V.** (1978) *Interrelaciones entre los sectores formal e informal*. Revista de la CEPAL, I/78, Santiago.
- (1994) *Generación de Empleo en un Nuevo Contexto Estructural*. Chile, OIT.
- (1995) *El desafío del Empleo en América Latina y el Caribe*. Perú, OIT
- Urrestarazu, M.** (1997), *Desempleo de segmentación en Montevideo. 1981-1995*, trabajo monográfico.



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

Velásquez, M (2003) *Programa de Incentivos a la Contratación de Trabajadores no Cubiertos por el Seguro de Desempleo*. Santiago

Vigorito, A. (Coord.), Amarante, V., Arim R. y Notaro, J. (1999) *Matrices de empleo y remuneraciones. Uruguay 1990 – 1997*. Instituto de Economía, Serie Avances de Investigación 11/99, Montevideo.



ANEXO METODOLÓGICO

La principal fuente de información es la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE, ex Dirección General de Estadística y Censos). La encuesta se releva desde 1968.

1. Cobertura y muestra de la ECH

El tamaño muestral de la ECH es de aproximadamente 20.000 hogares y 60.000 individuos. El marco muestral de la ECH proviene de los Censos de Hogares, Población y Viviendas (CHPV)³². Los conceptos y definiciones utilizadas en la ECH están basados en las recomendaciones emanadas de las Conferencias de Estadísticos del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Encuesta se ocupa solamente de los Hogares Particulares y no incluye los Hogares Colectivos “personas que comparten el alojamiento y la alimentación por razones de trabajo, estudio, disciplina salud u otras”.

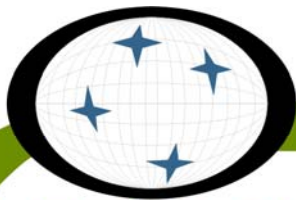
Hasta 1997 los resultados son representativos de la población residente en el departamento de Montevideo y en localidades urbanas de 900 o más habitantes del Interior del país. Desde 1998, los resultados son representativos de la población residente en el departamento de Montevideo y en localidades urbanas de 5000 o más habitantes del Interior del país. Durante los últimos años el tamaño efectivo de la muestra es de algo más de 18.000 viviendas, de las cuales 10.000 corresponden a Montevideo.

Hasta 1997 la encuesta proporcionaba tasas y porcentajes, como la Población en Edad de Trabajar (PET - 14 años y más) o la Población Económicamente Activa (PEA), la Tasa de Empleo o de Desempleo, etc.; no existía una estimación de PET oficial. Desde 1998 la ECH proporciona también las cifras, el número de ocupados y desocupados, etc.

Hasta 1997 para estimar el número de ocupados y desocupados era imprescindible utilizar información exógena a la Encuesta. Existen tres posibilidades con proyecciones de CELADE - DGEC, según se tome la población total, la Población en Edad de Trabajar o la Población Económicamente Activa. También se podrían tomar las relaciones del Censo de 1985 de PET y PEA en la población y suponerlas constantes.

Se eligió la proyección de población en edad de trabajar, por sexo, para Montevideo e Interior Urbano. Con las tasas de la Encuesta para cada localización y por sexo, se calculó la PEA, los ocupados y los desocupados, con las diversas desagregaciones que permite la Encuesta. Los totales urbanos se calculan por suma de los valores obtenidos para Montevideo e Interior Urbano. Cuando en cada localización la suma de hombres mas mujeres presenta alguna diferencia con el total, se toma como válido el total y se ajustan los componentes. Dado que las muestras de la Encuesta de Hogares toman como universos a Montevideo y el Interior Urbano, se consideró que la información con este nivel de agregación es la que tiene menor error.

³² Hasta 1998, la encuesta era representativa de las localidades urbanas de más de 900 habitantes. A partir de ese año, el marco muestral pasa a ser el CPHV 96 y la muestra se restringe a localidades de más de 5000 habitantes. A la vez, en este año se definió la unidad geográfica de Gran Montevideo y en esta zona se incluye en la muestra el total de Montevideo y un conjunto de localidades definidas como periferia de Montevideo. Estas localidades pertenecen a los departamentos de Canelones y San José y están incluidas debido a que están conurbadas con Montevideo, independientemente de su tamaño. Estos cambios en la muestra de la capital del país y su periferia reflejan modificaciones en los tamaños relativos de las distintas localidades así como el surgimiento de nuevos barrios en el período intercensal.



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

Las proyecciones de población son a junio de cada año y se encuentran muy cerca de los valores del censo de 1996. El total que da el censo es un 1.8% menor al de la proyección que utilizamos y resulta de un 0.3 % superior en el Interior y un 4.7% menor en Montevideo.

Se transcriben las definiciones de la Encuesta de Hogares del INE . Entre doble paréntesis, nuestros agregados

2. Condición de actividad

Condición de Actividad: es la relación que existe entre cada persona y la actividad económica corriente. Se determina mediante una clasificación general de la población que permite establecer si una persona es o no económicamente activa. La determinación de la condición de actividad está íntimamente relacionada con la edad mínima, que para esta encuesta se estableció en 14 años, y con el período de referencia, que se fijó en la semana anterior a la de la entrevista. De acuerdo a la condición de actividad, cada persona de 14 o más años de edad se clasifica en Económicamente Activa o Económicamente Inactiva.

Población Económicamente Activa: comprende a las personas de 14 o más años de edad que tienen al menos una ocupación en la que vierten su esfuerzo productivo a la Sociedad, o que, sin tenerla, la buscan activamente durante el período de referencia elegido para la Encuesta. Este grupo incluye la fuerza de trabajo civil y los efectivos de las fuerzas armadas.

Personas Ocupadas: son todas aquellas de 14 años o más de edad, que trabajaron durante el período de referencia de la encuesta, ((por lo menos una hora, durante la semana anterior)) o que no trabajaron por estar de vacaciones, o por enfermedad o accidente, conflicto de trabajo o interrupción del trabajo a causa del mal tiempo, averías producidas en las maquinarias o falta de materiales o materias primas, pero tenían empleo. Se incluyen en esta categoría a los trabajadores familiares no remunerados y los docentes honorarios. La pregunta básica que se le formula a las personas es: Durante la semana pasada,
- ¿trabajó por lo menos una hora sin considerar los quehaceres del hogar?
- ¿recibió ingresos en efectivo o en especie por tareas realizadas la semana pasada?
- ¿se desempeñó como familiar no remunerado?.

Personas Desocupadas: son todas las personas de 14 o más años de edad que durante el período de referencia no estaban trabajando por no tener empleo, pero que buscaban un trabajo remunerado o lucrativo, y que se encuentran disponibles para comenzar a trabajar. Esta categoría comprende a las personas que trabajaron antes pero perdieron su empleo (desocupados propiamente dicho), aquéllas que buscan su primer trabajo y los desocupados propiamente dichos que reciben un subsidio estatal (Seguro de Paro).

Población Económicamente Inactiva: comprende a todas las personas de 14 o más años de edad que no aportan su trabajo para producir bienes o servicios económicos.

3. Categoría de la ocupación

Obrero o empleado: Es la persona que trabaja en relación de dependencia, percibiendo remuneraciones en dinero o especies, en el sector público o privado. Esta categoría incluye operarios de las industrias manufactureras, oficinistas, vendedores, cajeros, empleados domésticos, profesionales trabajando en relación de dependencia, altos funcionarios o directores que perciben sueldos, personal de las Fuerzas Armadas, etc. Las personas que trabajan en su domicilio pero dependen de un empleador y reciben remuneración por su trabajo también se incluyen en esta categoría.



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

Miembro de cooperativa de producción: Es la persona que es socio cooperativista, cualquiera sea la actividad productiva a que la cooperativa se dedica.

Patrón con personal a su cargo: Es la persona que explota su propia empresa económica y que tiene a su cargo uno o más trabajadores a sueldo o jornal.

Trabajador por cuenta propia (o patrón sin personal a cargo): Es la persona que, sin depender de un patrón, explota su propia empresa económica sin ocupar a ningún trabajador remunerado.

Sin local o inversión: Es el que no ha realizado inversiones en bienes de capital fijo (edificios, vehículos autopropulsados, maquinaria o equipo).

Con local o inversión: Es el que ha realizado inversiones en bienes de capital fijo (edificios, vehículos autopropulsados, maquinaria o equipo).

Trabajador no remunerado: Es la persona que trabaja en una empresa o negocio de cuyo propietario puede o no ser pariente y no recibe remuneración alguna (trabajador familiar o aprendiz).

4. Calidad del empleo

Se diferencian dos períodos, desde 1991 hasta 2000, y desde el 2001. A partir del año 2001 se redefinió el subempleo y se discontinuó la medida de la precariedad.

4.1 Población ocupada en empleos precarios. A partir de 1991 y hasta el año 2000, el INE incorporó el concepto de "empleo precario" que "comprende a la población ocupada asalariada en el sector privado de la economía que no está protegida por el sistema de seguridad social - seguros de desempleo, de protección de la salud, de retiros y pensiones -, o que se encuentra buscando otro trabajo para sustituir el actual en razón de que el mismo es poco estable, o que está ocupada en la categoría de ocupación de trabajadores familiares no remunerados." (Calvo y Sucazes 1993; ECH 2000 p. 18). Es un indicador que surge de las recomendaciones del Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT-OIT).

Es un problema que concierne a los ocupados en relación de dependencia en el sector privado, que presentan al menos una de dos características: la inestabilidad proveniente fundamentalmente de la falta de contrato de duración indefinida o la inseguridad proveniente de la falta de cobertura por la seguridad social.

Comprende a la población ocupada, **asalariada en el sector privado** de la economía que **no está protegida** por el sistema de seguridad social -seguros de desempleo, de protección de la salud, de retiros y pensiones- o que se encuentra buscando otro trabajo para sustituir al actual en razón de que el mismo: i) es poco estable, o ii) está ocupada en la categoría de ocupación de **trabajadores familiares no remunerados**. La aplicación de este concepto se logra mediante preguntas sobre la categoría de la ocupación, la búsqueda efectiva de otro trabajo para reemplazar al actual y las razones existentes para ello, tomándose como respuesta válida para la clasificación en este grupo, la inestabilidad en el trabajo actual. La falta de protección por el sistema de seguridad social no puede ser preguntada directamente en razón de que existen personas que han obtenido sus empleos a



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

condición de renunciar a este beneficio, con lo cual el empleador reduce sus costos al eludir su aporte al sistema, o perciben una jubilación pero continúan trabajando en actividades afines a aquellas de las que se retiraron, situación expresamente prohibida por el marco legal vigente. Estas personas, seguramente, ocultarían esta situación por temor a perder su empleo o a enfrentarse a la suspensión de la mensualidad por jubilación, lo que desequilibraría los ingresos de su hogar. Debido a que la inscripción en los registros del sistema de seguridad social, para los trabajadores del sector privado, genera el derecho a transferir al sistema el pago de la cuota mensual de afiliación a las Instituciones de Asistencia Médica Colectivizada, se optó por obtener una aproximación a la falta de protección a través de la forma de afiliación a tales instituciones. Esta pregunta se efectuó en el capítulo de características generales de las personas, suficientemente alejado del correspondiente a las características laborales.

4.2 Sector Informal Urbano (SIU)

Corresponden algunas precisiones previas. Mezzera (1990) destaca que el PREALC fue el primero en detectar que “el número y las características de los trabajadores del sector probablemente eran bien aproximados por los de un grupo compuesto por los trabajadores pro cuenta propia – excluidos aquellos poseedores de grados universitarios – los trabajadores familiares, los patronos y asalariados de empresas pequeñas, el servicio doméstico y los trabajadores ocasionales”

Desde 1991 y hasta 1999, el INE estima un indicador aproximado a los ocupados en el SIU y los presenta como "microempresas". Esta categoría incluye patronos, asalariados y familiares no remunerados en empresas con menos de cinco personas ocupadas, y los trabajadores por cuenta propia. Pero no se deducen los grupos ocupacionales 0 (Profesionales, técnicos y afines), 1 (Gerentes, administradores y otros cargos de categoría directiva) y 4 (Tareas agropecuarias).

Los indicadores utilizados se apoyaban en la información disponible y se consideraban una aproximación al número y a las características de los trabajadores del Sector Informal Urbano. Al mismo tiempo, se destacaba que el concepto de Sector Informal Urbano se refiere a “la unidad de producción, es decir, con la manera de producir como unidad de análisis” (Tokman 2000:65). En las últimas Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo se insiste en que el Sector Informal se define por las características de las unidades de producción y no por las de las personas (OIT 2003 51:55)

La ECH estima la precariedad del empleo y el subempleo tanto para los trabajadores del sector informal así definido como para las actividades del sector formal. La importancia relativa de la precariedad es muy superior a la del subempleo, en una proporción aproximada de cuatro a uno. Una parte de los precarios y subempleados se encuentran en la informalidad; en el sector formal puede tener mas que ver con el incumplimiento de las normas legales vigentes. Para las empleadas del servicio doméstico el problema son las condiciones de trabajo; el marco legal regula la fijación del salario, la duración del trabajo o la cobertura de la seguridad social, pero no se cumple.

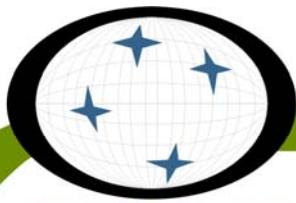
4.3 Subempleo

Hasta el año 1994 el INE estimaba dos tipos de subempleo (i. y ii.)



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

i. "Por insuficiencia de horas", para los asalariados o miembros de cooperativas de producción, que trabajan menos de cuarenta horas semanales, tienen voluntad de trabajar más y están disponibles para hacerlo. En la literatura sobre empleo se le llama también "subempleo visible".

ii. "Por insuficiencia de volumen de trabajo", para los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, que trabajan cuarenta horas semanales o más, pero buscan o aceptarían otro trabajo, porque disponen de más tiempo o quieren obtener mayores ingresos.

Desde 1995 y hasta el año 2000 se consideran subempleadas "Las personas con trabajo en la **categoría de asalariados** (empleados u obreros) o miembros de cooperativas de producción, que **trabajan menos de 40 horas semanales** y tienen la voluntad de trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo. Las personas que trabajan **por cuenta propia o que son trabajadores familiares no remunerados** y que *buscan otro trabajo para sustituir al actual* porque disponen de más tiempo para trabajar o quieren obtener mayores ingresos" (INE, 2002, *Encuesta Continua de Hogares. Principales resultados 2001*. 6:7).

Desde 1986 y hasta 1998, se presenta un indicador aproximado al concepto de "Subempleo por insuficiencia de ingresos", como el porcentaje de la PEA que trabajando treinta horas semanales o más hasta 1990 y desde 1991, cuarenta horas semanales o más, perciben un ingreso inferior al salario mínimo nacional correspondiente a ese horario. Se considera que el salario mínimo nacional corresponde a 46.6 horas de trabajo semanal.

Hasta 1996 se estimó el "desempleo equivalente" como porcentaje de la PEA. Hasta 1990 sobre treinta horas semanales y desde 1991 sobre 40. Se presentaban dos estimaciones de acuerdo a las horas efectivamente trabajadas durante la semana anterior o las horas habitualmente trabajadas.

Los conceptos e indicadores (ii.) y de ingresos, complementan el subempleo visible con aspectos cualitativos. Intentan detectar una forma de subempleo "invisible", que no se percibe en forma inmediata a partir de la duración del trabajo y que depende de otras condiciones. Para una medida del subempleo total, uno de estos se puede sumar al (i.) sin dar lugar a duplicaciones.

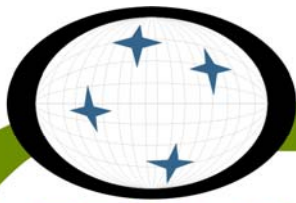
En cambio, los indicadores por volumen de trabajo y por ingresos no se pueden sumar ya que ambos incluyen un grupo de personas que pueden cumplir al mismo tiempo las dos condiciones (o que tiene las dos desgracias): los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados, que trabajan cuarenta horas semanales o más, pero buscan o aceptarían otro trabajo (condición para estar en ii.) y que además perciben un ingreso inferior al salario mínimo nacional correspondiente.

A partir del año 2001 la nueva definición considera que "son subempleadas las personas con trabajo, que trabajan menos de 40 horas semanales y desean y están disponibles para trabajar más horas" (INE, 2002, *Encuesta Continua de Hogares. Principales resultados 2001*. 6:7). A la definición anterior se agregaron los trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados que trabajando menos de 40 horas semanales, declaran disponibilidad y voluntad de trabajar más, aunque no están buscando. Los tres criterios deberán ser satisfechos simultáneamente. El porcentaje de subempleados en el total de ocupados para el año 2001 se estimó en 15.3%. Para el año 2000 se

MERCOSUR



Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

calculó el indicador con la nueva definición (11.9%) y el correspondiente a la definición anterior (8.7%)

Subempleo por insuficiencia de horas trabajadas: Comprende las personas que perteneciendo a la "fuerza de trabajo" tienen un empleo de menor duración que la jornada normal de trabajo, por razones ajenas a su voluntad y que buscan o aceptarían un trabajo suplementario. La delimitación de la jornada normal de trabajo según la 13a. Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) debería "determinarse habida cuenta de las circunstancias nacionales, sobre la base de un número especificado de horas o días trabajados que podría ser el mismo para todas las ramas de actividad económica o diferente para determinadas ramas". En nuestro país el promedio general de horas trabajadas de acuerdo a la Encuesta de Hogares oscila en las 40 horas semanales, que podría considerarse razonable como el tiempo normal de trabajo. Las limitaciones prácticas impuestas durante muchos años por los cuestionarios de la Encuesta, que imposibilitaban estimar el subempleo tomando como base una jornada equivalente a 40 horas semanales, quedaron superadas con el nuevo cuestionario que se comenzó a utilizar en enero de 1991. El trabajo voluntario a tiempo parcial no integra el concepto de subempleo, por consiguiente la información existente sólo permite cuantificar el número de personas que, trabajando menos de 40 horas semanales, manifiesta la voluntad de trabajar más, contestando "sí" a la pregunta "Cumpliendo con sus obligaciones actuales de trabajo, estudio u otros quehaceres, ¿tiene la voluntad de trabajar más horas por semana y está disponible para hacerlo?"

Subempleo por insuficiencia de volumen de trabajo: Incluye a las personas ocupadas que, perteneciendo a la "fuerza de trabajo no asalariada", buscan o aceptarían una actividad suplementaria, independientemente del número de horas trabajadas.

La cuantificación se hace tomando a los "trabajadores por cuenta propia" y "trabajadores familiares no remunerados" que trabajando más de 40 horas semanales, buscan otro empleo complementario.

((La pregunta que se utilizó hasta 1990 para su cuantificación es ¿Estaría dispuesto a trabajar como mínimo 30 horas semanales?. Por consiguiente la información sólo permitió cuantificar el número de personas que trabajando menos de 30 horas semanales, manifiestan la voluntad de trabajar más, contestado "sí" a la pregunta referida. Al no incluir a las personas que trabajando entre 30 y 40 horas semanales tienen voluntad de trabajar más se obtiene una estimación por defecto del número de subempleados, y su participación en la Población Económicamente Activa. Para el subempleo por insuficiencia de volumen de trabajo la cuantificación se hace tomando a los "trabajadores por cuenta propia" y "trabajadores familiares no remunerados" que trabajando más de 30 horas semanales, buscan otro empleo complementario.))

4.4 Trabajador no registrado. Desde 2001, trabajadores sin cobertura de la seguridad social En la página web del INE "toda aquella persona ocupada que declara no tener derecho a jubilación en el trabajo que desarrolla"

4.5 Trabajador no remunerado Se consideran a los que son miembros del hogar, familiares o no, que desempeñan un trabajo sin recibir ningún tipo de remuneración (ECH 2000 p.19); por ejemplo en empresas familiares, aprendices, etc. Cabe observar que no se incluye a los trabajadores voluntarios que tampoco reciben remuneración material, pero no son miembros del hogar y desarrollan sus tareas por motivaciones no económicas (religiosas, humanitarias, sociales, políticas, etc.)

MERCOSUR



Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO 1 NIVEL DE ACTIVIDAD, INFLACION Y SECTOR EXTERNO 1984/2003

Años	PBI Tasa de Crecim.	YNBD Tasa de Crecim.	IBF/PBI en % Val. Corr.	IBF Privada Maq. y Eq. Tasa de Crecim.	IPC Var. porcent. Prom.	DF/PBI en % Val. corr. (1)	Variación de RIN del BCU (2)	D. Externa Neta/PBI en % (3)
1984	(1,1)	(2,8)	10,9	(29,8)	55,3	(9,8)	81,4	61,4
1985	1,5	0,0	9,6	0,0	72,2	(6,3)	(10,2)	61,7
1986	8,9	15,4	9,9	20,6	76,4	(5,2)	393,7	44,9
1987	7,9	10,8	11,4	52,8	63,6	(4,0)	198,0	38,0
1988	0,0	0,9	11,9	13,6	62,2	(4,8)	(41,4)	41,7
1989	1,3	0,6	11,6	(2,4)	80,4	(6,6)	20,0	40,6
1990	0,9	(0,8)	12,1	3,6	112,5	(3,6)	100,8	35,1
1991	3,2	5,4	13,4	11,1	102,0	0,0	(271,4)	24,3
1992	7,9	9,3	14,2	43,8	68,1	0,5	120,3	20,5
1993	3,0	4,5	14,8	5,4	54,1	(1,5)	255,0	17,3
1994	6,3	6,6	14,5	(1,7)	44,7	(2,8)	227,8	17,9
1995	(1,3)	(0,2)	13,5	24,8	42,2	(1,6)	338,3	16,8
1996	5,6	6,6	14,0	20,4	28,3	(1,5)	107,2	15,1
1997	5,0	5,2	14,5	16,9	19,8	(1,4)	190,7	13,5
1998	4,5	5,7	15,2	10,5	10,8	(0,9)	365,3	13,0
1999	(2,8)	(4,2)	14,5	(22,0)	5,7	(3,9)	13,5	25,5
2000	(1,4)	(2,6)	13,2	(16,7)	4,8	(4,1)	166,8	30,0
2001	(3,4)	(5,5)	12,5	(7,7)	4,4	(4,2)	302,2	35,5
2002*	(11,0)	(9,2)	9,0	(44,1)	14,0	(4,2)	(2.323,1)	65,6
2003*	2,5	1,0	9,7	(15,7)	19,4	(3,2)	1.315,0	75,8

FUENTE: IECON Equipo de Coyuntura Económica, Con datos de BCU

NOTAS:

(1) Resultado Fiscal Consolidado, (2) Millones de U\$S , (3) Del Sector Público, En Dólares Corrientes

* Datos preliminares. Entre paréntesis, variaciones negativas

CUADRO 2 EMPLEO Y DESEMPLEO 1990/2003

	OCUPADOS URBANOS		DESEMPLEO URBANO			P.E.A.	
	Total Miles	Tasa de Empleo	Total Miles	Tasa de Desempleo	Cesantes Miles	Total Miles	Tasa de Actividad
1990	1136,3	52,0	102,7	8,5	74,8	1210,6	57,1
1991	1121,1	52,2	109,1	8,9	78,5	1232,4	57,3
1992	1135,1	52,2	112,4	9,0	82,0	1244,3	57,4
1993	1141,5	51,8	103,5	8,3	73,7	1246,6	56,6
1994	1174,7	52,7	119,1	9,2	86,7	1294,2	58,2
1995	1193,1	53,0	136,4	10,3	105,8	1329,2	59,1
1996	1164,1	51,1	156,7	11,9	123,1	1321,7	58,2
1997	1173,7	51,1	151,8	11,4	110,7	1326,1	57,6
1998	1103,7	54,3	123,8	10,1	100,8	1227,5	60,4
1999	1082,1	52,6	137,6	11,3	111,4	1219,6	59,4
2000	1067,6	51,5	167,7	13,6	133,4	1235,3	59,6
2001	1076,2	51,4	193,2	15,3	157,9	1269,4	60,6
2002	1038,3	49,1	211,3	17,1	175,8	1249,5	59,1
2003	1032,0	48,3	208,5	16,9	170,3	1240,5	58,1

FUENTE:

Hasta 1997 estimaciones propias de PET con tasas de la ECH del INE. Hogares en centros poblados de 900 habitantes o más. Desde 1998, cifras de la ECH del INE. Hogares en centros poblados de 5.000 y más



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

MERCOSUR



Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

CUADRO 3.a
CALIDAD DEL EMPLEO URBANO
En porcentaje sobre el total de ocupados

Año	TOTAL	EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			SERVICIO DOMÉSTICO	
		Emp. con mas de 5 ocupados				Emp. con menos de 5 ocupados (1)				TOTAL CON LIM.	TOTAL			
		Subemp. y Precarios	Precarios	Subemp. y Precarios	Sub Total	Subemp. y Precarios	Precarios	Subemp. y Precarios	Sub Total		>5 Ocup.	<5 Ocup.		SIN LIM.
1991	100,0	2,7	10,2	0,9	13,8	1,1	5,0	0,6	6,7	20,5	52,2	20,9	73,1	6,4
1992	100,0	1,9	10,7	0,7	13,3	0,5	4,9	0,9	6,3	19,6	52,5	20,1	72,6	7,8
1993	100,0	1,5	10,1	0,7	12,3	0,5	5,0	0,7	6,2	18,5	52,8	21,3	74,1	7,4
1994	100,0	1,8	9,9	0,8	12,5	0,9	5,4	0,5	6,8	19,3	51,3	22,0	73,3	7,4
1995	100,0	2,7	9,6	1,2	13,5	1,1	5,4	0,7	7,2	20,7	50,0	22,0	72,0	7,3
1996	100,0	3,3	9,5	1,2	14,0	1,4	5,5	0,9	7,8	21,8	48,8	22,1	70,9	7,3
1997	100,0	2,5	9,9	1,2	13,6	1,3	5,7	0,9	7,9	21,5	48,8	22,2	71,0	7,5
1998	100,0	2,2	9,7	1,1	13,0	1,1	5,4	0,8	7,3	20,3	50,4	21,7	72,1	7,6
1997	100,0	2,5	9,9	1,2	13,6	1,3	5,7	0,9	7,9	21,5	48,8	22,2	71,0	7,5
1998	100,0	2,2	9,7	1,1	13,0	1,1	5,4	0,8	7,3	20,3	50,4	21,7	72,1	7,6
1999	100,0	2,5	9,2	1,1	12,8	1,2	5,4	0,9	7,5	20,3	49,7	22,1	71,8	7,9
2000	100,0	3,2	8,9	1,3	13,4	1,6	9,5	2,6	13,7	27,1	49,5	23,4	72,9	

(1) Incluye patronos y asalariados, trabajadores no remunerados, y cuenta propia con y sin local

Nota: Los datos de 1991 a 1997, y de 1998 en adelante corresponde a áreas de cobertura geográfica diferentes.

A partir de 1999, las personas ocupadas en "Servicio Doméstico" se clasifican según la característica de la ocupación, aplicando el mismo criterio que se emplea en el resto de las ocupaciones. Se dispone para este año la apertura efectuada en los años anteriores.

CUADRO 3.b
CALIDAD DEL EMPLEO URBANO
En miles de personas

Año	TOTAL	EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			SERVICIO DOMÉSTICO	
		Emp. con mas de 5 ocupados				Emp. con menos de 5 ocupados (1)				TOTAL CON LIM.	TOTAL			
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total		>5 Ocup.	<5 Ocup.		SIN LIM.
1991	1121,7	30,1	114,4	10,1	154,6	12,3	56,1	6,7	75,2	229,8	585,7	234,5	820,1	71,8
1992	1135,7	21,6	121,5	8,0	151,1	5,7	55,7	10,2	71,6	222,6	596,3	228,3	824,5	88,6
1993	1142,0	17,1	115,3	8,0	140,5	5,7	57,1	8,0	70,8	211,3	603,0	243,2	846,2	84,5
1994	1175,1	21,2	116,3	9,4	146,9	10,6	63,5	5,9	79,9	226,8	602,8	258,5	861,4	87,0
1995	1193,4	32,2	114,6	14,3	161,1	13,1	64,4	8,4	85,9	247,0	596,7	262,5	859,2	87,1
1996	1164,1	38,4	110,6	14,0	163,0	16,3	64,0	10,5	90,8	253,8	568,1	257,3	825,3	85,0
1997	1173,5	29,3	116,2	14,1	159,6	15,3	66,9	10,6	92,7	252,3	572,7	260,5	833,2	88,0
1998	1257,7	27,7	122,0	13,8	163,5	13,8	67,9	10,1	91,8	255,3	633,9	272,9	906,8	95,6
1997	1032,1	25,8	102,2	12,4	140,4	13,4	58,8	9,3	81,5	221,9	503,7	229,1	732,8	77,4
1998	1103,7	24,3	107,1	12,1	143,5	12,1	59,6	8,8	80,6	224,1	556,3	239,5	795,8	83,9
1999	1082,1	27,1	99,6	11,9	138,5	13,0	58,4	9,7	81,2	219,7	537,8	239,1	776,9	85,5
2000	1067,6	34,2	95,0	13,9	143,1	17,1	101,4	27,8	146,3	289,3	528,5	249,8	778,3	0,0

(1) Incluye patronos y asalariados, trabajadores no remunerados, y cuenta propia con y sin local

Nota: Los datos de 1991 a 1997, y de 1998 en adelante corresponde a áreas de cobertura geográfica diferentes.

A partir de 1999, las personas ocupadas en "Servicio Doméstico" se clasifican según la característica de la ocupación, aplicando el mismo criterio que se emplea en el resto de las ocupaciones. Se dispone para este año de la apertura efectuada en los años anteriores.

Hasta 1997, estimaciones propias de PET y tasas de la Encuesta de Hogares del INE. Desde 1998 cifras de la ECH del INE.



MERCOSUR

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

CUADRO 4 INDICADORES DE INGRESOS REALES, 1984/2003. Variación porcentual anual

Años	Salario medio	Salario privado	Salario público	Pasividades	Ingreso Medio del Hogar (1)	MSalarial en YNBD (2)
1984	(9,2)	(5,0)	(12,9)	s/i	(16,8)	100,0
1985	14,1	14,8	14,0	s/i	s/i	s/i
1986	6,8	8,0	4,8	14,2	s/i	118,7
1987	4,7	7,9	0,5	10,8	15,5	116,0
1988	1,5	2,2	0,5	5,0	13,2	114,9
1989	(0,4)	1,9	(3,6)	(3,8)	1,0	121,8
1990	(7,3)	(6,0)	(9,2)	4,2	(3,6)	118,4
1991	3,8	6,1	0,3	14,9	12,8	122,1
1992	2,2	4,0	(0,7)	13,2	6,9	120,7
1993	4,8	3,3	7,4	2,2	(3,0)	120,3
1994	0,9	1,1	0,6	5,4	6,6	120,4
1995	(2,9)	(3,0)	(2,6)	(0,6)	(2,9)	117,0
1996	0,6	0,1	2,9	1,9	(1,6)	109,7
1997	0,2	(0,2)	1,2	2,0	4,5	109,4
1998	1,8	1,2	3,1	s/i	11,1	108,9
1999	1,6	0,9	3,1	3,4	(0,5)	109,9
2000	(1,3)	(1,2)	(1,5)	(1,1)	(4,0)	109,9
2001	(0,3)	(0,9)	0,9	(1,1)	(5,4)	112,0
2002	(10,7)	(10,9)	(10,5)	(8,3)	(13,6)	103,4
2003	(12,4)	(12,8)	(12,0)	(13,4)	(14,7)	s/i

FUENTES: INE, BCU Y BPS. Entre paréntesis, variaciones negativas

(1) Con valor locativo.

(2) Hasta 1997 se calcula como el producto de los índices del número de ocupados, las horas trabajadas y los salarios nominales, dividido el YNBD. Desde 1998 la masa salarial es de la ECH del INE

MERCOSUR



Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR