

**PROBLEMAS DE EMPLEO EN EL
URUGUAY 2020**

Jorge Notaro
Febrero de 2007

INSTITUTO DE ECONOMÍA
Serie Documentos de Trabajo
DT 03/07

1. Introducción

El objetivo de este artículo es analizar la evolución en los próximos años del número de las personas ocupadas así como de los “problemas” de empleo, entendidos como situaciones que se consideran no deseadas y sobre las que habría que hacer algo. Como punto de partida se explican algunos conceptos introductorios.

Se publicará también como artículo con el título *El mundo del trabajo y del no trabajo* en el libro **Uruguay Agenda 2020** coordinado por Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano en la editorial Alfaguara.

El crecimiento de la Población en Edad de Trabajar (PET, en el Uruguay con 14 años y más) así como la disposición para trabajar que se mide por la Tasa de Actividad (porcentaje de la PET que trabaja o busca trabajo) genera una oferta de trabajo o Población Económicamente Activa (PEA); una parte de esa oferta accede a un empleo y otra parte queda desempleada. Cada año algunos empleos quedan vacantes cuando los trabajadores fallecen o se jubilan, pero son insuficientes para el crecimiento de la oferta y se requiere la creación de puestos adicionales. En el Uruguay, durante los períodos en que crece el desempleo se acelera la emigración, aumenta el trabajo por cuenta propia como estrategia de supervivencia para generar algún ingreso o se deja de buscar trabajo por considerar que no se va a encontrar.

La generación de puestos de trabajo tiene como requisito el aumento del nivel de actividad económica que se mide por el Producto Interno Bruto (PIB) y este a su vez es el resultado del aumento de la inversión (maquinarias, equipos, puertos, comunicaciones, etc.).

Podemos decir que el crecimiento del PIB y de la inversión son condiciones necesarias pero no suficientes para el aumento del empleo o desde otro punto de vista, que no todo crecimiento del PIB o de la inversión crea puestos de trabajo. Sin agotar la complejidad del problema, podemos dar algunos ejemplos.

Si el PIB crece como resultado del aumento de actividades que generan poco empleo como las ganaderas y se contraen actividades que generan más empleo como la industria manufacturera, el resultado final puede ser una reducción de los puestos de trabajo. Lo mismo ocurre cuando empresas grandes, como por ejemplo los supermercados, sustituyen al pequeño comercio y cierran almacenes, carnicerías, panaderías, ferreterías o mercerías. En los puertos, las grúas portacontenedores son una inversión imprescindible, pero reducen el número de puestos de trabajo. Si una nueva inversión incorpora un cambio tecnológico que permite producir más bienes o servicios con menos trabajo, se reduce el empleo si no se logra un aumento de la producción que lo compense.

En todos los ejemplos se produce más con menos trabajo, es decir, con un aumento de la productividad. Es imprescindible aumentar la productividad para mejorar las condiciones de vida; a principios del siglo pasado, con una productividad mucho menor, la mayor parte de las personas trabajaban para subsistir desde la mañana hasta la noche, desde la niñez hasta la muerte. Con el aumento de la productividad fue posible ingresar más tarde al trabajo y dedicar más tiempo a la educación, reducir el número de horas

trabajadas por días o por semana, y también, dejar de trabajar y percibir un ingreso, la jubilación. Pero en el corto plazo el aumento de productividad genera desempleo si no se compensa con un aumento del PIB, con políticas de empleo o con una combinación de ambos.

2. Las principales tendencias de largo plazo (1984 – 2006)

Se diferencian tres períodos, de crecimiento del PIB y del empleo entre 1985 y 1998; de caída del PIB y del empleo entre 1999 y 2002; de recuperación, que se inició en el 2003. En el 2005 se alcanzaron los niveles de PIB y de empleo de 1998, por lo que se puede considerar que comenzó un nuevo período de crecimiento. Pero la recesión produjo un deterioro de la situación social y laboral que todavía no se revirtió.¹

El número de personas ocupadas creció a una tasa media acumulativa anual de 2,05 % desde 1984 hasta 1998, llegando a 307.300 personas ocupadas más que en 1984, de las cuales aproximadamente 100.000 en servicios sociales, a los hogares y a las empresas. Con el crecimiento del PIB, el aumento del empleo absorbió el aumento de la PET y el aún mayor de la PEA. Se redujo el número de empleados públicos (27.100 personas menos) y aumentó el de asalariados privados (235.800 personas más). Los cambios más importantes en las características personales de los ocupados fueron el aumento del nivel de instrucción (20% menos con enseñanza primaria, 7% más con estudios universitarios o similares) y del número de mujeres que pasaron del 38% del total de ocupados al 43%. La masa salarial, que se calcula como el producto del salario por la cantidad de trabajo aumentó un 75% como resultado del aumento de número de trabajadores asalariados en todo el período y del salario real principalmente hasta 1988.

Con la caída del PIB desde 1999 se redujo el número de personas ocupadas y aumentó el número de desempleados. La emigración enlenteció el crecimiento de la PET y redujo la PEA masculina, que no se compensó por el aumento a bajo ritmo de la PEA femenina.

Casi el total de la reducción del número de personas ocupadas es de trabajadores asalariados privados (90.100) y también de patrones (14.300). Al mismo tiempo aumentó el número de trabajadores por cuenta propia sin local (20.300 personas) principalmente como estrategia de supervivencia, por ejemplo en la construcción y en el comercio al por menor. Analizando por sector de actividad económica se destaca la industria manufacturera con algo más del 50% de los puestos perdidos principalmente por la metalurgia y textiles, vestimenta y calzado.

En el año 2003, con el máximo nivel de desempleo superando las 200.000 personas, el 82% de ellas eran cesantes, el 20% jefes de hogar, el 60% de 25 años o más, 57% mujeres y 40% en hogares del quintil de menores ingresos. En el transcurso de veinte años aumentó la importancia relativa de los cesantes, y principalmente, de los jefes de hogar, los de 25 años y más, los de menor nivel de instrucción y los más pobres, en particular mujeres; por otra parte, el desempleo de los tres primeros grupos se reduce en los períodos de crecimiento.

¹ Los datos, la bibliografía y los fundamentos más detallados se encuentran en *El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas 2005*, EBO, Montevideo.

El deterioro de la calidad del empleo fue acelerado durante la recesión y tuvo dos manifestaciones principales: a) el aumento del subempleo, es decir, del número de personas que trabajan menos horas semanales de las que quisieran. Se puede traducir en desempleo equivalente; por ejemplo, si hay dos personas que trabajan 20 horas semanales y quieren trabajar cuarenta, se puede considerar que es lo mismo que una de ellas trabajara cuarenta horas y no estuviera subempleada, y la otra no trabajara y se considera desempleada. Con este cálculo aumenta un 7% la tasa de desempleo abierto. b) la reducción del número de cotizantes del BPS y el aumento de los trabajadores no registrados. En el período 2000-2003 el empleo de mala calidad pasó del 40.5 al 44.5% del total de ocupados, principalmente trabajadoras del servicio doméstico, obreros de la construcción y trabajadores por cuenta propia sin local, que además perciben los menores ingresos por hora.

Desde el segundo semestre de 2003 comenzó a aumentar el PIB y el número de ocupados, en empleos de bajos ingresos y/o de duración menor a las cuarenta horas semanales, que se pueden considerar de mala calidad. Entre 2003 y 2005 el PIB creció 22.4% y alcanzó el nivel previo al comienzo de la recesión.

En el 2004 se generaron 57.000 nuevos puestos pero los ocupados en empleos de mala calidad por falta de cobertura de la seguridad social o subempleo fueron 480.000, entre los que se destacan los trabajadores por cuenta propia sin local, 90.000 no tienen cobertura de la seguridad social y su ingreso es menor a la mitad del ingreso promedio por ocupado; 90.000 trabajadoras del servicio doméstico no tienen cobertura de la seguridad social, en su mayoría están subempleadas y su ingreso es el 21% del ingreso promedio por ocupado; una parte de los trabajadores por cuenta propia con local no tienen cobertura de la seguridad social y perciben bajos ingresos; entre los asalariados de la actividad privada, 230.000 tienen empleos de mala calidad por falta de cobertura de la seguridad social o subempleo, aproximadamente la mitad se encuentran en empresas de menos de cinco ocupados y la otra mitad en empresas de más de cinco.

En el año 2004 la masa salarial había perdido el 25% de su poder de compra de 1998. Entre 1998 y 2003 aumentó tanto el número de hogares como el de personas pobres; el número de personas se duplicó pasando del 15.3 % al 30.9% de la población, es decir, un millón de personas. Los hogares pobres tuvieron un aumento del 2.3 de la tasa de empleo así como una reducción en la tasa de desempleo de 27.0 a 22.3%. En los hogares pobres, el 48% de los miembros en edad de trabajar está ocupado, de modo que la pobreza no es sólo un problema de empleo sino de los hogares numerosos (4 o 5 miembros) con pocos perceptores (1 o 2) y bajos niveles de ingresos.

3. El comienzo de una nueva etapa

Con el cambio de gobierno de marzo de 2005, la convocatoria a los Consejos de Salarios, la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la implementación del Plan de Emergencia (PANES) son señales claras del comienzo de un cambio hacia mejores condiciones de trabajo y de vida.

En los años anteriores cambiaron las condiciones de trabajo y se deterioró la calidad del empleo; cayeron los salarios y se multiplicó la pobreza. El contexto genera mayores incertidumbres y fluctuaciones en los niveles de actividad y de precios de insumos y

productos. Exige a las empresas, en el largo plazo un permanente aumento de competitividad y en la coyuntura, flexibilidad para aprovechar las condiciones favorables de duración incierta y ajustar a la baja en la recesión. Las ventajas comparativas que permitieron exportar durante la mayor parte del siglo veinte, recursos naturales y mano de obra relativamente barata para el nivel de calificación, están jaqueadas por las biotecnologías, la microelectrónica y la informática. Es imprescindible invertir e incorporar tecnología, reducir costos, aumentar la calidad, diversificar la producción y los mercados.

Durante el período de crecimiento del producto aumentó el número de personas ocupadas, pero la reestructura de la economía aumentó el desempleo de “segmentación”. 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 persistente incremento de capital mayor que el de trabajo. Se reconfirma la conclusión si se tiene en cuenta el aumento relativo de ocupados de mayor nivel de instrucción, que es el correlato del cambio técnico.

En el quinquenio 1995-1999 la inversión bruta fija privada a precios constantes, total o en maquinarias y equipos, duplicó el nivel del quinquenio 1988-1992. Entre 1994 y 1998 la inversión privada en maquinarias y equipos creció al 15% acumulativo anual, mientras que en los diez años anteriores la tasa fue del 11.3%. Esta aceleración es un indicador aproximado del cambio tecnológico que ha generado profundos impactos en el mercado de trabajo. Ello explica la destrucción y creación de empleos en distintos sectores de actividad económica y empresas, así como los cambios en la demanda de calificaciones y en la localización de las nuevas oportunidades. Las inadecuaciones de las calificaciones requeridas y ofrecidas resultan del cierre de industrias mientras que se da la apertura de nuevas empresas, sobre todo en el sector servicios, las cuales requieren otras calificaciones. Se trata de un *desempleo de segmentación* 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; los desajustes se perciben por empresas, sectores o regiones.

Las fluctuaciones en el nivel de actividad, características de la economía contemporánea, implican períodos de caída con reducción del empleo y aumento del desempleo, con reducción de los ingresos reales de los hogares afectados; la recesión 1999-2003 es el ejemplo más reciente.

La estrategia de los gobiernos de los últimos veinte años puso más énfasis en las condiciones que podrían generar impactos en el aumento del empleo que en las políticas con objetivos específicos. Este enfoque se aprecia en diversas definiciones de los Presidentes y de los equipos económicos, que esperaban que operara el círculo virtuoso por el cual la inversión genera crecimiento y este aumento del empleo. La experiencia de veinte años mostró que los problemas de empleo son más complejos.

Los cambios en la estructura del empleo por actividad y categoría muestran los cambios en la estructura social. Se redujo el proletariado industrial, que emergió y se desarrolló con la economía cerrada y la sustitución de importaciones desde la década de los cuarenta. Aumentó el trabajo no asalariado, lo que señala la mayor importancia de un sector social con problemas e intereses específicos y diferentes a los de los trabajadores asalariados. En parte responden a cambios en la organización del trabajo, legítimos y

positivos tanto desde el punto de vista de la legislación vigente como de la productividad media de la economía. En parte son una estrategia de supervivencia de trabajadores que perdieron un empleo de mejor calidad y pierden ingresos y cobertura de la seguridad social. Por último, también existe un componente ilegítimo, en situaciones en las que se encubre una relación de dependencia, obligando a los trabajadores a formar una empresa unipersonal para reducir los costos laborales.

Con el nuevo gobierno se implementaron varios programas y acciones con objetivos de mejorar el nivel y la calidad del empleo, desde distintas instituciones. El MIDES con el programa “Trabajo por Uruguay”; el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) con los programas de su Dirección Nacional de Empleo (DINAE); la Junta Nacional de Empleo, presidida por la Dirección Nacional de Empleo e integrada por representantes de los trabajadores y los empresarios. Se anuncia un Plan de Equidad con varias líneas de acción que contribuirán a una reducción de la indigencia, con ingresos para las familias indigentes o pobres con niños o jóvenes que asisten a instituciones de enseñanza, y una jubilación o pensión para las personas mayores de setenta años sin ingresos.

De la propuesta de “Uruguay Productivo” aprobada en marzo de 2006, se espera un importante impacto en la generación de puestos de trabajo. Es “una propuesta de país especializado que permita producir con Inteligencia para calificar e innovar, que es uno de los objetivos vitales del Gobierno, de cara al futuro de nuestros país, y en eso consiste el Uruguay Productivo, en un proyecto integrador con políticas coherentes de inversiones, contenido en 97 medidas enmarcadas en seis importantes áreas”

En 2005 mejoró el salario real y se redujo la pobreza. Pero el primero se encuentra todavía un 20% por debajo del nivel previo a la recesión y la pobreza, que alcanzaba al 19% de las personas en los años 2000/2001 y llegó al 34.6% en 2004, se redujo un 4% (80.000 personas) pero todavía comprende al 30.8% de la población. El empleo de mala calidad, que comprendía al 44.6% de los ocupados en 2002, sólo se redujo a 43.4 en 2005. El desempleo se redujo un 1% este último año y el número de desocupados se estima en 154.900 personas

Durante el año 2005 el PIB creció la mitad que el año anterior y los nuevos empleos fueron sólo la cuarta parte. Pero se adoptaron un conjunto de medidas que contribuyeron a mejorar los ingresos de las personas de menores ingresos, de las cuales, una parte importante se encontraba por debajo de la línea de pobreza.

Estas medidas fueron: i) el aumento del salario mínimo nacional, rural y del servicio doméstico; el primero, un 76% con relación al año 2004; ii) los Consejos de Salarios que fijaron mínimos por categoría y aumentaron en forma significativa los salarios de las categorías de menor remuneración. iii) los aumentos de salarios repercuten en aumentos de las jubilaciones y pensiones, por lo que una parte de los jubilados y pensionistas de menores ingresos deben haber superado la línea de pobreza; iv) hubo un aumento en el número de ocupados de 15.700 personas, una parte de los cuales con su nuevo ingreso sale de la pobreza v) finalmente, la reducción del valor del dólar, de 28.7 promedio en 2004 a 24.5 en 2005, baja el nivel de la línea de pobreza.

Queda todavía un largo camino a recorrer hasta alcanzar una economía competitiva, un sistema político democrático, una sociedad participativa y mejores condiciones de trabajo y de vida.

4. Los escenarios probables en el Uruguay 2020

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; en cada uno de ellos se requieren distintas estrategias y políticas.

Se construyen tres escenarios esquemáticos que resultan en diferentes tasas de crecimiento del producto, y que se definen como “optimista” cuando se supone un futuro mejor que el pasado y “pesimista” en la situación inversa; “inercial”, con la continuación de las tendencias históricas. Se proyecta la oferta de trabajo o PEA, como producto de la PET proyectada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), por la tasa de actividad (porcentaje de la Población en Edad de Trabajar que trabaja o busca trabajo). En cada escenario se estima un entorno en el que se ubicará el número de ocupados y de desocupados.

En el siguiente cuadro se presenta el resultado final de tendencias de mediano y largo plazo, sin tener en cuenta fluctuaciones en el nivel de actividad con períodos de caída con reducción del empleo y aumento del desempleo. Al mismo tiempo, de acuerdo a la experiencia internacional y nacional de las economías contemporáneas, se puede esperar que esos períodos ocurran y por lo tanto, las políticas de empleo deberán dar una respuesta para atenuar sus impactos.

Proyecciones a cinco y quince años. En miles de personas

Escenarios	PET	Tasa Act. %	PEA	PIB Tasa anual	Elasticidad	Ocupados	Desocupados
2010							
Inercial	2319.1	0.59	1368.3	3.5	0.45	1237.8	130.5
Optimista	2319.1	0.60	1391.5	4.0	0.41	1241.8	149.7
Pesimista	2319.1	0.585	1356.7	1.6	0.45	1186.6	170.1
2020							
Inercial	2482.6	0.605	1501.9	3.5	0.41	1417.6	84.3
Optimista	2482.6	0.615	1526.8	4.0	0.38	1435.5	91.3
Pesimista	2482.6	0.585	1452.3	1.6	0.45	1274.9	177.4

A continuación se presentan los fundamentos de los valores pronosticados para cada una de las variables utilizadas en la proyección y presentadas en el cuadro.

a) La tasa de actividad. En los años previos a la recesión alcanzó un 60.4% (promedio de 1996 – 1998) pero en 2003 – 2005 se redujo a 58.4%; el descenso resultó del

aumento de la tasa de actividad femenina y reducción de la masculina. En el escenario inercial se considera que el nivel máximo se recupera gradualmente; en el escenario optimista aumenta más rápido porque la generación de puestos de trabajo y la posibilidad de encontrar estimula a más persona a buscar; en el pesimista se ubica en el nivel de los años de recesión, considerando que el aumento del desempleo es un desestímulo a la búsqueda y acelera la emigración.

La proyección de la tasa de actividad femenina se apoya en dos hipótesis. En primer lugar, considerar que su aumento es resultado de cambios culturales 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 y por el aumento de su nivel educativo. En segundo lugar, también hay restricciones que impiden que las tasas de actividad femeninas igualen a las masculinas; durante los próximos años la tasa de actividad femenina tenderá a la de los países de mayor grado de desarrollo. 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.

b) El Producto Interno Bruto (PIB) El crecimiento en el escenario “inercial” continúa la tendencia de los mejores diez años (1989-1998) que es igual a la de los últimos quince (1991 – 2005) con una tasa de crecimiento del 3.5% acumulativo anual. En el “optimista” la tasa supera el nivel del mejor decenio con un 4%; requerirá un mayor ritmo de inversión. En el escenario “pesimista”, la tasa de crecimiento es la de los últimos diez años, en los que alternaron un período de crecimiento y otro de recesión, con un 1.6 % anual.

De acuerdo a la relación encontrada² para el período 1982-1997, por cada uno por ciento de incremento del producto, el empleo creció un 0,53 % (elasticidad producto - empleo); suponemos que ese valor de largo plazo fue mayor a principio del período y menor al final. Se destacan tres condicionantes de esta tendencia: a) el acelerado cambio técnico por el cual es posible producir más con una menor cantidad de trabajo; b) los cambios en la composición del PIB, con aumento de la importancia relativa de las actividades agropecuarias y reducción de las industria manufacturera y de la construcción, lo que resulta en que un mismo porcentaje de aumento del PIB genera menos puestos de trabajo. En el período 2003/2005 la elasticidad producto – empleo excluyendo las actividades agropecuarias es de 0.49 y si se las incluye baja a 0.35 c) un efecto similar resulta del cierre de empresas pequeñas y medianas, sustituidas por grandes. Durante la recesión y la recuperación (1999 – 2005) tanto en la reducción del empleo como en el aumento posterior, la elasticidad producto – empleo se ubicó en torno a 0.35 con un nivel excepcionalmente bajo en 2005 de 0.22. La crisis llevó al cierre de las empresas más ineficientes y en las que sobrevivieron, los ajustes para aumentar la competitividad incluyeron el ahorro de mano de obra.

En un escenario “inercial” la elasticidad producto - empleo se reduce lentamente. En el escenario “optimista” el mayor ritmo de inversión lleva a una menor elasticidad producto - empleo; 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

² Ver **Amarante, V. 2000** *La elasticidad producto – empleo de largo plazo en el Uruguay* IECON DT 06/00

privado, con el consiguiente saldo negativo en cuenta corriente y aumento de la deuda externa. En el escenario “pesimista” la elasticidad producto empleo es igual que en el escenario inercial durante los primeros años y no cambia posteriormente al ser menor el aumento de la inversión.

c) Empleo y desempleo. Que los resultados se acerquen al escenario optimista o pesimista depende de la acción del Estado. Si las políticas no cambian, dentro de cinco años el número de desempleados urbanos puede variar entre un mínimo de 130.500 personas y un máximo de 170.100³ y en quince años, entre 84.300 y 177.400. El escenario optimista permite alcanzar el mayor nivel de empleo pero no asegura el mínimo desempleo, dado que el mayor ritmo de crecimiento genera un mayor aumento de la oferta y una generación de puestos de trabajo a ritmo descendente; el mayor ritmo de inversión implica una mayor productividad del trabajo y una menor generación de nuevos puestos.

El grupo de desempleados tendrá dos componentes principales, cesantes jefes de hogar y jóvenes de bajo nivel educativo (que buscan o que han perdido su primer empleo). Se puede esperar que, como ocurrió en los últimos años, el aumento del desempleo se acompañe por deterioro de la calidad del empleo.

5. Propuestas para la discusión

La política económica, y la política de empleo como uno de sus componentes, son en primer término políticas y por lo tanto, resultan de una ética y de relaciones de poder. La definición de prioridades y la asignación de recursos en función de estas, tienen requisitos meta científicos así como jurídico institucionales para la ejecución. El cambio de gobierno permite poner en discusión nuevos enfoques y contenidos, que no tuvieron espacio durante los veinte años previos.

En los próximos años se requiere generar más de 15.000 nuevos puestos por año para absorber el crecimiento de la PEA, reducir el desempleo y facilitar el retorno de los compatriotas que quieran hacerlo. Se requiere un cambio de enfoque, que incorpore objetivos de empleo en la estrategia de crecimiento e implemente políticas de empleo adecuadas. Durante los períodos de crecimiento se requieren actividades de intermediación y de capacitación para reducir el desempleo de segmentación así como la duración del desempleo. En los períodos de recesión se requiere la creación de empleos transitorios como parte de una estrategia de inclusión social.

Durante los períodos de crecimiento la política de empleo puede 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. El cambio tecnológico modifica las calificaciones necesarias de los trabajadores para ocupar los puestos; algunas actividades se contraen y expulsan mano de obra mientras

³ Si se consideraran los desempleados rurales dispersos y los de localidades de menos de 5.000 habitantes, los mínimos y máximos aumentarían aproximadamente un 15 % (ver la Encuesta Continua de Hogares Ampliada del Instituto Nacional de Estadística).

que otras crecen y crean puestos de trabajo; estas situaciones se dan de diferente forma en el territorio.

Una segunda línea de política se debería dirigir a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Constituyen un grupo heterogéneo en el cual algunas actividades se expandirán, pero algunas empresas cerrarán inexorablemente; se promovería la reconversión de empresas viables con riesgo de cierre. Se pueden considerar diversas políticas para desarrollar su articulación con las redes y tramas productivas.

Es posible potenciarlas identificando los “yacimientos de empleo” que resultan de los cambios culturales, familiares, tecnológicos y en la organización del trabajo, que generan nuevas necesidades de servicios y si se crea la oferta, la necesidad se transformará en demanda, se creará empleo y se generarán ingresos. La generación de empleo por la expansión del uso de la informática, la electrónica y las telecomunicaciones modernas, así como las nuevas oportunidades que se derivan de la creciente incorporación de la mujer al trabajo y el envejecimiento de la población (comidas preparadas, lavaderos, guarderías, acompañamiento de enfermos, etc.) son notorias. Como actividades particulares del país, los servicios turísticos y de transporte, como también las que se derivan de la expansión de algunas actividades agroindustriales como lácteos, forestales, cítricos, arroz o cebada.

La tercera línea de acción es la estrategia de inclusión para revertir los impactos de la caída del nivel de empleo y el aumento de la pobreza, derivados de la pasada recesión y de la que, probablemente, se repita en algún momento de los próximos quince años. Las políticas de largo plazo dirigidas a estimular la inversión no resuelven la exclusión, porque los nuevos empleos serán ocupados en su mayor parte por jóvenes de buen nivel educativo mientras que los cesantes de mayor edad, menor nivel educativo y más tiempo como desempleados, tienen una baja probabilidad de reinserarse. Es necesario diseñar una estrategia focalizada en los barrios en que se concentra la pobreza, con participación de los excluidos en actividades integradoras

Se podría crear un Fondo para financiar la estrategia seleccionando proyectos de organizaciones sociales que participarán en la ejecución, como instrumento para que la sociedad encare problemas que no pudieron resolver el Estado ni el mercado, apoyando a los que quieren hacer algo para mejorar sus condiciones de vida. Los objetivos son generar empleos transitorios y proveer de recursos a familias de bajos ingresos, ejecutando obras de interés con participación de los beneficiarios. El diseño y la gestión de los proyectos estarían a cargo de organizaciones sociales con tradición en el país como las asociaciones de padres de alumnos, comisiones vecinales, clubes barriales, comisiones de fomento rural, cooperativas, organizaciones sindicales y MIPYMES. Deberían tener antecedentes en la gestión de recursos o ejecución de proyectos.

Entre los proyectos pueden figurar obras de infraestructura como la ampliación o reparación de locales educativos o instituciones de salud. También pueden orientarse a la construcción y mejoras edilicias en instituciones culturales y deportivas así como viviendas para sectores de bajos ingresos; alcantarillas, red de agua potable o limpieza de espacios públicos; proyectos productivos que requieren baja inversión como la compra de herramientas o insumos, o las huertas familiares y comunitarias; obras rurales como caminos vecinales o riego.

La cuarta línea de acción son medidas para revertir el deterioro de la calidad del empleo que afecta a casi la mitad de las personas ocupadas. En particular a las empleadas del servicio doméstico y los trabajadores por cuenta propia sin local en el comercio (vendedores ambulantes, feriantes, etc.) y en la construcción, los trabajadores por cuenta propia con local y asalariados de pequeñas empresas en la producción de alimentos, vestimenta y calzado. Se podría diseñar un Programa de Empleo Social dirigido a los ocupados con ingresos más bajos, apoyar su inserción identificando demandas y diseñando la capacitación requerida, o la mejora de su productividad y sus ingresos en la misma actividad.

Los beneficios del crecimiento no llegan a los pobres y a los indigentes en forma automática. Los pobres tienen una tasa de empleo similar al promedio y por lo tanto el problema es el nivel de ingresos. Los indigentes tienen una tasa de empleo muy baja y dificultades para ingresar el mercado de trabajo. Todavía quedan 858.800 personas pobres, de las cuales 100.900 indigentes y son imprescindibles las políticas redistributivas de ingresos, ya que con el aumento del empleo no alcanza. En ambos casos el número de integrantes de los hogares es muy alto con relación a los perceptores de ingresos, lo que requiere transferencias de ingresos o programas de empleo que tengan en cuenta estas particularidades.

Para reducir la pobreza tienen que seguir aumentando los salarios mínimos, tanto nacional como el del servicio doméstico y el rural, así como en cada Consejo de Salarios. Para reducir la indigencia se podría pensar en aumentos en el ingreso ciudadano según el número de miembros del hogar así como el monto de la asignación familiar.

Finalmente, para tener un efecto en el largo plazo, se requiere una importante inversión en el sistema educativo, desde infraestructura a remuneraciones, para que las escuelas y la enseñanza secundaria puedan incorporar a los niños y jóvenes de las familias pobres, para dar una mayor dedicación a su formación así como oportunidades de esparcimiento, desde el deporte a la música.

Por último, en el plano institucional, para aumentar la eficacia y la eficiencia de políticas dando una respuesta adecuada a los cambios en la coyuntura, es imprescindible asignar una función de Superintendencia a una institución pública.

La Superintendencia podría gestionar diversos ámbitos de reflexión y coordinación convocando a actores públicos y privados que desde distintos lugares condicionan el empleo y la inclusión. Por ejemplo, el equipo económico estimando los impactos de la estrategia de desarrollo y las políticas de corto plazo; los ministerios sociales y las instituciones de enseñanza. Para la coordinación de la ejecución focalizada geográficamente; actores sociales y ONGs que implementan políticas sociales. Se trata principalmente de consultar durante el diseño, apoyar durante la ejecución y supervisar la evaluación, y sus 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; promover la coordinación de las instituciones del sector público así como con actores privados; 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 descentralización hacia los 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.

6. Consideraciones finales

En el marco de la globalización, el proceso de reestructura económica y la redefinición del rol del Estado, el país debe enfrentar el desafío de aumentar la competitividad de la economía y crear empleos de buena calidad simultáneamente.

La población aspiró a once mil puestos de trabajo adicionales cada año entre 1994 y 1998. En los años siguientes no se generaron y aumentó el desempleo, el trabajo sin cobertura de la seguridad social, el desaliento y la emigración. En el 2020 el número de desempleados urbanos puede variar entre un mínimo de 84.3000 personas y un máximo de 177.400. Durante el 2006 se estima que serán 1.170.000 las personas ocupadas y 154.000 las desocupadas.

La revisión de la experiencia de los últimos veinte años deja tres enseñanzas. En primer lugar, no hay recetas para resolver los problemas de empleo; se trata de analizar, priorizar, experimentar, evaluar y rediseñar la estrategia y las políticas de empleo para lograr mejores resultados. En segundo lugar, los problemas no se resolvieron por la acción de los mercados; la aparente opción Estado o mercado admite un tercer camino, la mayor participación social en la gestión de las políticas, por la acción concertada de actores públicos y privados, políticos y sociales. Por último, se requerirán cambios de enfoque, incorporando el objetivo de empleo en la estrategia de crecimiento así como en las instituciones, para hacerlas aptas para las nuevas exigencias.