

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO



Uruguay

Empleo y protección social
De la crisis al crecimiento

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Uruguay
Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2005

ISBN 92-2-317102-4 (versión impresa)
ISBN 92-2-317103-2 (versión web pdf)

EMPLEO / DESEMPLEO / PROTECCION SOCIAL /
SEGURIDAD SOCIAL / MERCADO LABORAL /
SALARIO MINIMO / DIALOGO SOCIAL / URUGUAY

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse escribiendo a los correos electrónicos: biblioteca@oit Chile.cl

Vea nuestros sitios en la red: www.oit Chile.cl

Índice

Prefacio	11
Capítulo I	
Desafíos para las instituciones y políticas en un mercado laboral cambiante	13
<i>Andrés Marinakis, Gerhard Reinecke y Jacobo Velasco</i>	
A. Introducción	13
B. Crisis y recuperación de la economía uruguaya	17
C. El empleo en la coyuntura	22
D. Debilidades del sistema institucional	30
Bibliografía	37
Capítulo II	
El mercado laboral: Cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986-2002	39
<i>Verónica Amarante y Rodrigo Arim</i>	
A. Introducción	39
B. Aspectos institucionales del mercado de trabajo	41
C. Actividad, empleo y desempleo	48
D. Calidad del empleo	71
E. Remuneraciones	92
F. Determinantes del desempleo y de los problemas de empleo	118
G. Comentarios finales	124
Bibliografía	125
Anexo A: Fuentes de datos utilizadas	130
Anexo B: Cuadros estadísticos	133

Capítulo III**Incidencia y duración del desempleo, 1991-2002** 139*Marisa Bucheli y Carlos Casacuberta*

A. Introducción	139
B. Panorama general	140
C. Incidencia del desempleo en diferentes grupos poblacionales	143
D. Características del tránsito de la ocupación al desempleo	152
E. Duración del desempleo	156
F. Conclusiones	162
Bibliografía	164
Anexo A: Base de datos e indicadores utilizados	165
Anexo B: Cuadros estadísticos	171

Capítulo IV**Protección social, mercado laboral e institucionalidad de la seguridad social** 179*Fabio M. Bertranou*

A. Introducción	179
B. Antecedentes históricos	181
C. Estructura y principales características de la protección social	183
D. Protección social y mercado laboral: ¿Articulación o simple vinculación?	186
E. El caso de la protección de la salud	191
F. A modo de conclusión: las restricciones institucionales	195
Bibliografía	196
Anexo	198

Capítulo V**Hacia una mayor articulación entre las políticas activas y pasivas** 201*Juan Manuel Rodríguez*

A. Introducción	201
B. Políticas de mercado de trabajo: Tipología y experiencia en países desarrollados	202
C. Políticas activas y pasivas	213
D. Reflexiones sobre la situación actual, propuestas y temas pendientes	231
E. La redefinición de las políticas y alternativas institucionales para su coordinación	238
Bibliografía	243

Capítulo VI	
Diálogo social sobre formación y empleo	245
<i>Natalia Lacruz</i>	
A. Introducción	245
B. Aportes conceptuales	246
C. Políticas de empleo y formación profesional	251
D. Consideraciones finales	272
Bibliografía	274
Capítulo VII	
Un programa directo de empleo: Resultados de la encuesta a beneficiarios del programa de actividades comunitarias	277
<i>Mariana Sotelo y Fernando Filgueira</i>	
A. Introducción	277
B. Metodología de la encuesta	278
C. El perfil socioeconómico de los beneficiarios	281
D. Funcionamiento del programa	290
E. Consideraciones finales	301
Anexo A: Datos estadísticos por departamento	305
Anexo B: Encuesta a beneficiarios	311
Capítulo VIII	
Evaluación del salario mínimo: Deterioro y propuestas para su recuperación	315
<i>Magdalena Furtado</i>	
A. Introducción	315
B. Aspectos legales de la fijación de salarios	317
C. Evolución del salario mínimo nacional	319
D. Importancia del SMN entre los trabajadores privados: ¿cuántos y quiénes?	329
E. Incumplimiento del SMN y los trabajadores no registrados	341
F. Impacto de un aumento del SMN sobre la estructura salarial	343
G. Elasticidades de la oferta y demanda de trabajo con respecto al SMN	347
H. El SMN como unidad de medida	348
I. Conclusiones	353
Bibliografía	353
Anexo A: Serie de salario mínimo nacional y de los aportes obreros para la franja de 1 SMN	355

Anexo B: Distribución de los trabajadores según el ingreso percibido en su ocupación principal, por franjas de SMN (controlado por hora), total urbano 1986-2002	359
Anexo C: Fuentes de datos	360
Anexo D: Estimaciones de la ecuación de demanda y oferta de trabajo	364
Anexo E: Impuestos y prestaciones que están referidas al SMN	368

Capítulo IX

Seguro de desempleo: Evaluación y lineamientos para su modernización	373
<i>Mario Velásquez</i>	

A. Introducción	373
B. Características principales del seguro de desempleo	374
C. Identificación de problemas de diseño	378
D. Propuestas de ajuste al diseño	386
E. Evaluación de los ajustes propuestos	391
Bibliografía	393
Anexo	394

Capítulo X

Previsión social: ¿Reformular o consolidar el modelo mixto?	397
<i>Alberto Arenas de Mesa y Fabio M. Bertranou</i>	

A. Introducción	397
B. Efectos fiscales de la reforma al régimen general de previsión	399
C. Cobertura previsional	401
D. Institucionalidad y modernización del Estado	405
E. Reformas al pilar público del sistema mixto de jubilaciones y pensiones	407
F. Pobreza y exclusión: Las pensiones no contributivas	411
G. Sistemas de información previsional	413
H. Comentarios finales	415
Bibliografía	416
Anexo	418

Glosario	423
-----------------	-----

PREFACIO

Durante la mayor parte del siglo pasado, Uruguay se destacó en el contexto latinoamericano por un mayor desarrollo en sus políticas sociales y laborales, además de caracterizarse por su mejor distribución del ingreso y sus bajos índices de pobreza. Sin embargo, con posterioridad a la crisis de la deuda, Uruguay no encontró el camino de un crecimiento sostenido, lo cual fue transformando el mercado de trabajo y, en consecuencia, debilitando progresivamente la estructura de protección social. La recesión que comenzó a finales de los noventa, y que se acentuó con la crisis del 2002, planteó una situación desconocida con anterioridad, lo cual llevó a revisar el diagnóstico y reformular las políticas necesarias para este nuevo momento. Aun en la recuperación económica que se observa desde el 2003, muchos de los problemas de empleo y protección social, generados durante la crisis, siguen vigentes.

Ante la peor crisis económica que experimentó Uruguay en muchos años, la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur decidió incrementar sus actividades en el país para contribuir a elaborar políticas específicas para atender la crisis, así como otras de carácter más estructural que tuvieran que ver con las perspectivas de un período de crecimiento sostenido. Estas preocupaciones se insertan en el objetivo global de la OIT de fomentar el “trabajo decente”. Se trata del trabajo que permite satisfacer las necesidades personales y familiares básicas y que asegura ingresos al llegar la época de la jubilación y en el cual los derechos laborales fundamentales son respetados. Así nace este libro titulado “Uruguay. Empleo y protección social: De la crisis al crecimiento”.

Los trabajos aquí desarrollados están organizados en dos secciones. La primera concentra aquellos estudios que diagnostican la situación, entre los que se encuentra un diagnóstico del mercado de trabajo en general y de la incidencia y estructura del desempleo en particular. También se incluye un

análisis de la cobertura del sistema de protección social. La segunda sección concentra aquellos trabajos que están ligados a las políticas de empleo y protección social. Aquí se analiza la articulación entre políticas activas y pasivas, la vinculación entre formación profesional y diálogo social, el perfil de los beneficiarios de un programa de empleo directo, el deterioro del salario mínimo, las limitaciones del seguro de desempleo y las características del sistema de previsión social. En cada uno de estos casos, se plantean algunas propuestas concretas para su discusión.

La mayor parte de estos trabajos fueron presentados en las Jornadas sobre Empleo y Protección Social que tuvieron lugar en la Universidad de la República en octubre del 2003 y mayo del 2004, organizadas por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur y el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) de la OIT, en conjunto con dicha Universidad. Estas jornadas constituyeron un fecundo espacio de discusión multidisciplinaria para analizar estos temas y tratar de arribar a un mayor consenso sobre el diagnóstico de la situación y, en algunos casos, sobre las formas de abordarlas. Agradecemos especialmente a las autoridades de la Universidad de la República por habernos convocado a trabajar en conjunto esta idea.

La edición y supervisión técnica de los trabajos incluidos en este libro estuvieron a cargo de Fabio Bertranou, Andrés Marinakis y Gerhard Reinecke. Manuel Délano se encargó de la revisión y edición de estilo de los originales. Asimismo, fue muy importante la labor de procesamiento de texto y preparación para la publicación realizada por Marilú Celedón y Patricia Dourge.

La OIT publica este libro con el objeto de contribuir al debate sobre cómo enfrentar los desafíos de adaptación de las políticas de empleo y protección social en el nuevo contexto político uruguayo. En estos debates entre los actores sociales y los técnicos a cargo del diseño y la aplicación de políticas esperamos que surjan las nuevas soluciones para un Uruguay en crecimiento.

Daniel Martínez

Director

Oficina Subregional de la OIT Santiago

Santiago, febrero de 2005

CAPÍTULO I

Desafíos para las instituciones y políticas en un mercado laboral cambiante

*Andrés Marinakis, Gerhard Reinecke
y Jacobo Velasco¹*

A. INTRODUCCIÓN

La economía de Uruguay presenta peculiaridades bastante marcadas que la destacan entre los países de América Latina en diversos aspectos. Sin duda, las principales características diferenciadoras del resto de los países de la región son su relativamente mejor distribución del ingreso y sus bajos niveles de pobreza, aspectos en los cuales es determinante su sistema de protección social de amplia cobertura. En cuanto a sus indicadores demográficos, Uruguay está atravesando por una etapa de transición demográfica avanzada, en la que se destaca la baja tasa de natalidad y la incidencia de los adultos mayores en la pirámide etaria.

De acuerdo a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el 2002 Uruguay tenía la tasa de población situada bajo la línea de pobreza más reducida de los países de la región, muy por debajo del promedio latinoamericano, y se mantenía como el país con mejor distribución del ingreso entre éstos (CEPAL, 2003). Por otra parte, el peso del sector informal en el total del empleo urbano en Uruguay era, en el 2003, el segundo más bajo entre los países de la región con datos disponibles. También sus indicadores de cobertura de previsión social están situados entre los mejores de América Latina y el Caribe (OIT, 2004).

Tales características son el resultado de un modelo de desarrollo agroexportador protegido, que tuvo vigencia durante la mayor parte del siglo pasado, y que contó con sus propias estructuras de protección social e institucionalidad laboral. A partir de la segunda mitad de los años setenta,

1. Agradecemos las valiosas contribuciones y comentarios de Fabio Bertranou.

Uruguay comenzó a llevar adelante diversas iniciativas para aumentar su integración al mundo, sobre la base de una mayor apertura al exterior en materia comercial y financiera. En el segundo lustro de la década de los setenta su política cambiaria estuvo orientada a frenar la inflación, lo que generó un proceso de apreciación del peso que, acompañado por un sobreendeudamiento externo, concluyó con la crisis de la deuda de 1982, cuyos efectos persistieron durante el resto del decenio. Posteriormente, en los años noventa sufrió un nuevo proceso de apreciación de su moneda, debido a la masiva entrada de capitales extranjeros, en gran medida de carácter especulativo.

Sin embargo, los cambios en la estrategia de desarrollo del país no condujeron a una expansión económica sostenida. El crecimiento errático del producto interno bruto y, en particular, la profunda recesión que comenzó en 1998 y que se prolongó aproximadamente cinco años, generaron un importante deterioro en algunas de las características que diferenciaban a Uruguay. El deterioro registrado en una serie de indicadores del mercado laboral ha puesto en duda, en cierto modo, si persistirá esta diferenciación que ha caracterizado a Uruguay.

Principalmente, se observó un fuerte aumento de la pobreza y una expansión de la desigualdad, lo que se tradujo en mayor precariedad del mercado de trabajo: la tasa de desempleo llegó a bordear el 20% en el tercer trimestre del 2002, se incrementó la informalidad, hubo emigración de importantes contingentes de jóvenes con elevada formación y se registró una profunda caída de los salarios reales.

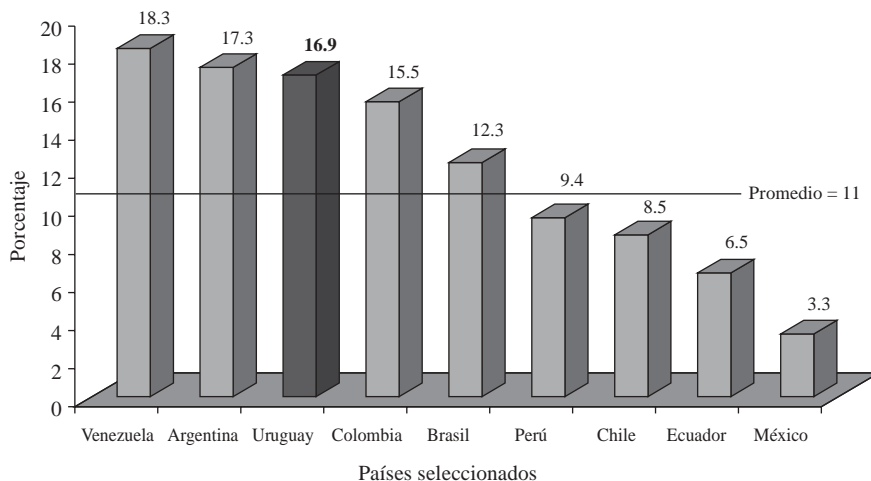
Aunque los factores desencadenantes del extenso período recesivo en Uruguay no radican en el ámbito laboral sino, en especial, en las políticas macroeconómicas adoptadas y sus efectos, el deterioro del mercado de trabajo puso de manifiesto la carencia de instrumentos adecuados para enfrentar esta situación. Algunas instituciones del mercado de trabajo, creadas hace muchos años, no fueron capaces en esta crisis de cumplir con el papel que se esperaba de contención de los efectos de la recesión entre los grupos más desfavorecidos y vulnerables, ni tampoco con el de contribuir a revertir la tendencia del ciclo económico.

Según la medición nacional efectuada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Uruguay, la incidencia de la pobreza ha aumentado continuamente durante los últimos años, incluso durante el 2003, a pesar de la incipiente recuperación económica. En efecto, mientras que en 1999 la pobreza afectaba al 15.3% de la población urbana, en el 2003 este fenómeno se había incrementado a un 30.9%.

La tasa de desempleo actual de Uruguay es elevada dentro del contexto latinoamericano. Si se la compara con nueve países seleccionados (gráfico 1), la tasa de desempleo en Uruguay en el 2003 (16.9%) sólo fue superada por Argentina y Venezuela, que habían experimentado recesiones mucho más profundas. Tal como sucede en otros países, el desempleo en Uruguay está estrechamente vinculado con la pobreza, observándose en el 2003 una tasa de desempleo de un 27% dentro de la población pobre.

Considerando las proyecciones del crecimiento del PIB para 2004 y 2005, es muy probable que los altos niveles de la tasa de desempleo, el brusco aumento

Gráfico 1 América Latina (países seleccionados): Tasa de desempleo, 2003
(porcentajes)



Fuente: Elaboración OIT con base en datos oficiales de los países.

de la pobreza y la fuerte caída de los salarios reales registrados en el 2003, experimenten una recuperación durante este bienio. Se espera que la tendencia de mejoría del crecimiento sea alta en el 2004 y que persista con menor intensidad en el 2005, en un fenómeno generalizado en la mayoría de los países latinoamericanos (OIT, 2004). Pero es igualmente previsible que algunos cambios en el mercado de trabajo tiendan a persistir en el tiempo.

Además de estas variables, existen varios otros cambios estructurales en el mercado de trabajo de Uruguay, tanto en lo que se refiere a la composición del empleo (véase capítulo II de este libro) como respecto a la composición del desempleo (capítulo III). Algunas de estas transformaciones son de mediano plazo y se relacionan con la apertura comercial de la economía de este país y con los procesos de desregulación ocurridos entre los años ochenta y noventa. Otras tendencias, en cambio, se han observado solamente en el período de crisis.

Dos cambios destacan en lo tocante a la composición del empleo. En primer lugar, el empleo en el sector público como porcentaje del empleo urbano total disminuyó con intensidad, desde un 23.9% en 1986 a un 20.9% en 1991 y a un 16.3% en 1999. Durante los años de crisis, la participación relativa del empleo público aumentó (18% en el 2003), debido tanto a un leve aumento del empleo público en términos absolutos, como a la disminución del empleo asalariado privado.² Estos porcentajes son altos en comparación con otros países de América

2. Los datos de comparación en el tiempo de esta subsección se basan en el capítulo II de este libro, de Amarante y Arim, y en el INE (2004).

Latina, aunque algunos tienen una incidencia incluso mayor del empleo público (OIT, 2004).

Un segundo cambio estructural en el mercado de trabajo de Uruguay es el aumento del porcentaje de ocupados en empresas de menos de cinco ocupados en el total. Aunque la comparabilidad de los datos está limitada por una modificación en el cuestionario que tuvo lugar entre el 2000 y el 2001, un análisis al interior de los períodos con datos comparables sugiere que las empresas de menos de cinco ocupados incrementaron su participación en el total en alrededor de 3 puntos porcentuales entre 1994 y 2002, alcanzando un 47%.³ El aumento de la participación de las microempresas en el empleo, junto al incremento del número de empleadores, sugiere una creciente tendencia de creación de empresas, en parte atribuible a la escasez de oportunidades laborales en empleos asalariados.

El objetivo de este libro es mostrar la situación del mercado de trabajo y de la protección social en Uruguay a partir de 1990, e indagar sobre los logros y las limitaciones de distintas instituciones y políticas para brindar respuestas frente a los cambios que se han señalado, así como ante la crisis. En este primer capítulo se realiza una lectura integrada de algunos de los aportes que presentan los siguientes capítulos. El análisis pone de manifiesto las debilidades que presenta el actual sistema institucional y se plantea una perspectiva para contribuir a la recuperación de las instituciones laborales en el nuevo escenario.

Respecto del diagnóstico de los cambios en la situación del mercado laboral así como la incidencia y la duración del desempleo, este capítulo sintetiza y actualiza el análisis detallado contenido del capítulo II, de Verónica Amarante y Rodrigo Arim, y del capítulo III, de Marisa Bucheli y Carlos Casacuberta. El capítulo V, de Juan Manuel Rodríguez, analiza el panorama de las políticas pasivas y activas del mercado de trabajo en el Uruguay, destacando la necesidad de una mayor coordinación entre ambos tipos de políticas. Los capítulos siguientes analizan los logros y las limitaciones de algunas políticas más específicas: la política de formación y el rol del diálogo social (capítulo VI, de Natalia Lacruz), el primer programa de empleo directo (capítulo VII, de Mariana Sotelo y Fernando Filgueira) y la política de salario mínimo (capítulo VIII, de Magdalena Furtado).

Respecto a la protección social, este capítulo sintetiza los principales aspectos que caracterizan la articulación del sector y la necesidad de emprender ciertas reformas institucionales. Estos aspectos son abordados en los tres capítulos de este libro que tratan específicamente los asuntos relativos a la protección social en este país. En el capítulo IV, de Fabio Bertranou, se realiza una revisión general de la estructura de la protección social, así como de su vinculación con el mercado laboral y se ejemplifican algunos de los problemas

3. Debido al cambio metodológico entre el 2000 y el 2001, se consideró la variación entre 1994 y el 2000 más la variación entre el 2001 y el 2002.

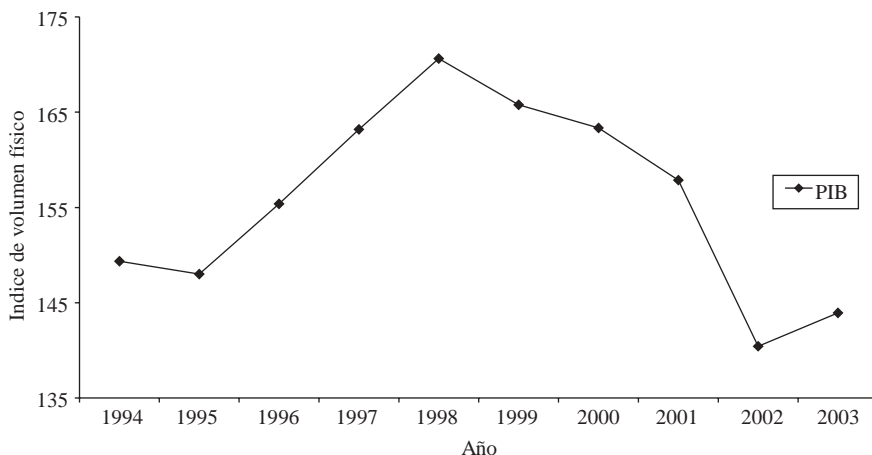
institucionales, describiendo el caso de la protección en salud. En el capítulo IX, de Mario Velásquez, se analiza la protección social al desempleo a través del seguro de desempleo, mientras que en el capítulo X, de Alberto Arenas de Mesa y Fabio Bertranou, se examinan algunos aspectos controvertidos de la seguridad social, en materia de programas para la protección de ingresos durante la vejez.

En la segunda sección de este capítulo se examinan de manera sintética las principales variables macroeconómicas que influyeron en el desempeño del mercado laboral en los últimos años. La tercera sección se concentra en el impacto de la crisis en el mercado de trabajo y sus perspectivas, a partir del comienzo de la fase de recuperación que se observa desde la segunda mitad del 2003. La cuarta sección destaca los desafíos institucionales que surgen como consecuencia de los cambios coyunturales y estructurales en el mercado laboral y en la protección social.

B. CRISIS Y RECUPERACIÓN DE LA ECONOMÍA URUGUAYA

Después de varios años de recesión y una profunda crisis, en el 2003 la economía de Uruguay ha manifestado algunos síntomas de recuperación por primera vez en cinco años, lo que se tradujo en un crecimiento del PIB de un 2.6%. Este desempeño revierte el proceso recesivo que afectó a la economía uruguaya entre 1998 y 2002, período en que el PIB del país se contrajo 17.7% (gráfico 2). Si bien la recuperación se fortaleció en el 2004 gracias a un contexto

Gráfico 2 Evolución del PIB, 1994-2003
(índice de volumen físico, 1983 = 100)



Fuente: Elaboración OIT con base en datos del Banco Central del Uruguay.

internacional más favorable, lo que permitió una tasa de crecimiento del 14.3% en el primer trimestre del 2004, queda todavía mucho espacio para recuperar el producto perdido durante la gran recesión experimentada el lustro anterior. También permanece pendiente la interrogante de si el crecimiento de este período de auge es sostenible en el mediano y largo plazo, a través de la recuperación de la demanda interna.

El escenario económico externo de Uruguay tuvo un vuelco radical a partir del 2003. Una coyuntura favorable llegó impulsada por un conjunto de factores: la recuperación económica de Argentina, que alcanzó ese año un crecimiento del PIB de 8.6%; una mejoría de los precios de los principales productos de exportación agroindustrial; la reapertura de algunos mercados que se habían cerrado temporalmente a los productos cárnicos uruguayos; una tendencia a la baja de las tasas internacionales de interés; una caída del riesgo país de Uruguay, y la depreciación del peso frente a las monedas de sus principales mercados de exportación.

Las nuevas condiciones externas estimularon un incremento de las exportaciones –en el 2003 el volumen bruto de las ventas al exterior creció 4.1%– y de la inversión bruta interna, que se expandió 25.6%. Como se observa en el cuadro 1, el comportamiento de estos factores de la demanda final fueron los que a la postre hicieron posible que ésta creciera en 2.2%. También se aprecia que a partir del tercer trimestre del 2003, la tasa de crecimiento fue alta para la mayoría de los componentes de la demanda, con excepción del gasto público. Lo anterior confirma la percepción de que el impulso del crecimiento económico se origina en la demanda externa y el aumento de la inversión, que a su vez tienen efectos en otros componentes de la demanda interna, salvo en el consumo público, que está siendo controlado.

En el primer trimestre del 2004 estos desempeños se repitieron, alcanzándose niveles de crecimiento particularmente significativos en el caso de la inversión bruta fija (57.5%). Este comportamiento era esperable, considerando la pérdida previa del nivel de inversión bruta fija experimentada entre 1998 y 2002 (51.2%). El consumo privado mantuvo las tasas de crecimiento observadas desde el segundo semestre del 2003 (13.1%) y la tasa de aumento de las exportaciones prosiguió su expansión (18.8%).

Los componentes de la demanda final muestran una clara tendencia en la que se destaca el mejor desempeño de la demanda externa frente a la demanda interna. Esto es atribuible a que la caída acumulada de la primera entre 1998 y 2002 fue del 19.7%, mientras que la demanda interna se contrajo un 25.4%. El hecho de que la demanda externa se recupere de manera más rápida es una señal de la dependencia que la economía de Uruguay tiene del sector externo en la actualidad, lo que contrasta con la situación de la demanda interna, que se encuentra limitada por el lento crecimiento de la masa salarial. Por otra parte, se observa que en la contracción de la demanda interna tuvo una gran incidencia el desempeño de la inversión bruta fija, rubro que a su vez perdió importancia relativa frente a otros componentes de la demanda final. Lo anterior significa

Cuadro 1 Evolución de la oferta y la demanda finales, 1999-2003
(variaciones sobre valores a precios constantes en porcentajes) ^{a/}

	1999	2000	2001	2002 ^{b/}	2003 ^{b/}	Variaciones trimestrales				
						I 02-I 03	II 02-II 03	III 02-III 03	IV 02-IV 03	I 03-I 04
I. OFERTA FINAL	-3.8	-1.0	-4.6	-16.4	2.2	-11.2	-9.1	12.4	19.3	18.2
1. Producto interno bruto	-2.8	-1.4	-3.4	-11.0	2.5	-8.1	-4.7	7.5	15.8	14.3
2. Importaciones	-5.8	0.1	-7.1	-27.9	1.6	-19.1	-19.4	26.1	30.0	29.9
II. DEMANDA FINAL	-3.8	-1.0	-4.6	-16.4	2.2	-11.2	-9.1	12.4	19.3	18.2
1. Demanda interna	-2.7	-3.2	-3.1	-18.3	1.6	-12.7	-12.3	12.7	21.7	18.1
a) Inversión bruta interna	-9.8	-13	-9.1	-34.5	25.4	5.5	-24.3	22.3	81.2	77.2
i) Inversión bruta fija	-8.1	-13.1	-9.4	-32.5	-11.4	-39.4	-22.3	1.9	24	57.5
b) Consumo total	-1.3	-1.4	-2.1	-15.9	-1.1	-14.2	-11.0	11.4	12.9	12.3
i) Consumo público	0.6	-0.3	-2.9	-9.3	-2.0	-5.8	-3.2	-0.4	1.9	8.1
i) Consumo privado	-1.5	-1.6	-2.0	-16.9	-1.0	-15.7	-12.1	13.5	14.8	13.1
2. Exportaciones	-7.4	6.4	-9.1	-10.3	4.1	-6.8	0.7	11.5	12.2	18.8

Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU) e Instituto de Economía de la Universidad de la República.

a/ Variaciones sobre valores a precios de 1983.

b/ Cifras preliminares.

que las altas tasas de crecimiento de la inversión bruta fija, si bien eran esperables, son menos significativas dado que partieron sobre una base muy baja.

La caída de la inversión refuerza la percepción de que el potencial de crecimiento de la economía se ha visto deteriorado y que, de no mediar un *boom* de inversión privada externa, concentrada en el sector productor de bienes transables, son escasas las posibilidades de que se pueda generar una capacidad instalada suficiente para sustentar un crecimiento económico sostenido. Como señala García (2004), la inversión acumulada continúa deprimida poniendo en riesgo la sustentabilidad del crecimiento. El bajo nivel de la formación bruta de capital fijo reflejaría la incertidumbre macroeconómica que todavía persiste, así como las dificultades de acceso al crédito por parte del sector privado, los escasos proyectos productivos con una adecuada combinación de riesgo-retorno esperado y la severa restricción presupuestaria que enfrenta el sector público. Si bien existe margen para que la economía siga creciendo sin necesidad de nuevas inversiones, dado el *stock* de capital heredado de la década del noventa, las perspectivas de más largo plazo están relacionadas con la recuperación de la inversión pública y privada. Sin un importante crecimiento de los niveles de inversión, es poco probable que Uruguay recupere rápidamente los niveles de desempleo que tuvo antes de la crisis.

Otra forma de identificar cuáles son los motores de la recuperación económica es a partir del análisis del PIB según ramas de actividad. El sector agropecuario (el más representativo del sector transable) mostró el mejor desempeño, con un crecimiento fuerte en el 2002 (5.2%) y en el 2003 (14.4%), mientras que los sectores no transables por excelencia, como la construcción y el comercio, no pudieron revertir su ciclo contractivo en el 2003 (-7.1% y -0.9%, respectivamente) (cuadro 2). La industria manufacturera experimentó un repunte solamente a partir del segundo trimestre del 2003, lo que implicó un vigoroso crecimiento ese año (4.6%). La fuerte expansión sectorial se mantuvo en el primer trimestre del 2004, particularmente en la industria manufacturera (36%) y el comercio (22.5%).

En el gráfico 3, que presenta el nivel del PIB del 2003 respecto de 1998 para cada rama de actividad, se puede apreciar el rezago relativo de los sectores no transables. En el 2003, sólo el sector agropecuario ha recuperado el mismo nivel de valor físico de su PIB (100.3% respecto de 1998), seguido por transportes y comunicaciones (98.6%) y electricidad, gas y agua (97.9%). El resto de los sectores, en particular el comercio, restaurantes y hoteles (66.3%) y la construcción (64.1%) aún tienen un gran margen para la recuperación del nivel de producto perdido durante la recesión.

Cuadro 2 Evolución del producto interno bruto (PIB), 1999-2003
(variaciones sobre valores a precios constantes en porcentajes y cifras en dólares)^{a/}

Sector de actividad	Variaciones anuales					Incidencia			Variaciones trimestrales			
	1999	2000	2001	2002 ^{b/}	2003 ^{b/}	2003	I 02 - I 03	II 02 - II 03	III 02 - III 03	IV 02 - IV 03	I 03 - I 04	
	Agropecuaria	-5.8	-3.6	-7.6	5.2	14.4	1.6	-0.4	7.4	20.4	30.2	10.9
Industria manufacturera	-8.3	-2.0	-7.5	-13.9	4.6	0.8	-17.3	-2.8	11.9	26.7	36.0	
Electricidad, gas y agua	0.2	5.0	1.8	-0.8	-7.6	-0.4	-0.3	-10.2	-16.7	-3.2	-0.3	
Construcción	12.0	-10.9	-8.5	-21.7	-7.1	-0.2	-23.7	-22.4	2.5	15.3	9.3	
Comercio, restaurantes y hoteles	-3.4	-5.2	-3.1	-24.8	-0.9	-0.1	-15.7	-13.2	12.6	12.7	22.5	
Transportes y comunicaciones	4.0	1.4	0.4	-9.1	2.8	0.3	-3.9	-1.2	7.5	8.8	11.9	
Otros ^{c/}	-2.0	0.1	-1.8	-10.1	1.1	0.5	-5.3	-5.0	5.2	9.4	8.5	
PIB -	2.7	-1.5	-3.3	-11.0	2.6	2.5	-8.1	-4.7	7.5	15.8	14.3	
PIB millones de US\$	20 914	20 085	18 555	12 274	11 179							
PIB per cápita	6 333	6 046	5 521	3 631	3 288							

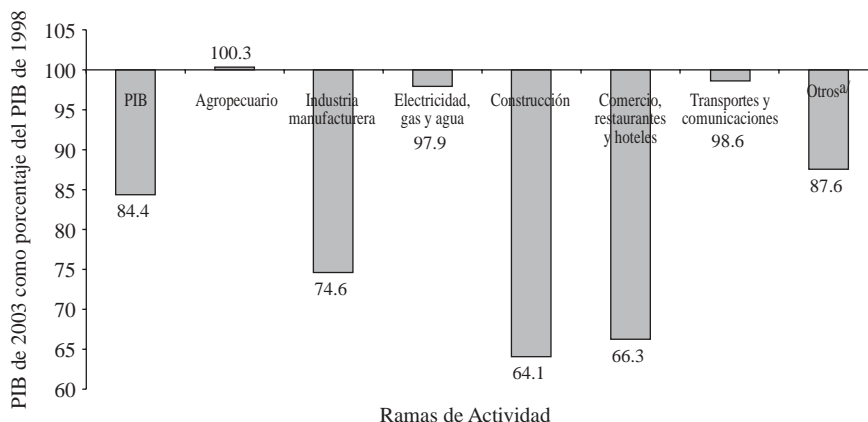
Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU), Instituto Nacional de Estadísticas (INE) e Instituto de Economía de la Universidad de la República.

a/ A precios de 1983.

b/ Cifras preliminares.

c/ Incluye pesca; cantera, establecimientos financieros, de seguros, bienes inmuebles y servicios a las empresas; servicios comunales, sociales y personales; deducida la remuneración de las instituciones financieras e incluidos los derechos de importación.

Gráfico 3 Producto interno bruto (PIB) por rama de actividad del 2003 como porcentaje del PIB de 1998 (porcentajes)



Fuente: Elaboración OIT con base en datos del Banco Central del Uruguay (BCU).

a/ Incluye pesca; cantera; establecimientos financieros, de seguros, bienes inmuebles y servicios a las empresas; servicios comunales, sociales y personales; deducida la remuneración de las instituciones financieras e incluidos los derechos de importación.

C. EL EMPLEO EN LA COYUNTURA

La reciente recesión fue determinante en la evolución del mercado laboral de Uruguay, destacándose sus efectos sobre el abrupto descenso de la productividad y la fuerte caída de los salarios reales. Por otra parte, la oferta de trabajo ha tendido a ser relativamente inelástica frente a los movimientos del producto, mientras que la demanda de empleo ha seguido más de cerca la tendencia del ciclo económico. El desempleo, en consecuencia, se puede interpretar como el resultado de una oferta de trabajo más estable y un empleo decreciente.

La caída del PIB provocó una baja de los niveles de la oferta y demanda de trabajo. En el período 1998-2003 la reducción de la tasa de participación fue del orden de -3.8%, mientras que la tasa de ocupación se contrajo -11.0%. El mayor ajuste de la demanda de trabajo fue lo que finalmente condujo a un aumento de la tasa de desempleo en 6.9 puntos por ciento.

Durante el período de recesión, la evolución de la tasa de desempleo presentó cambios de diferente intensidad al considerar los segmentos en los que se puede clasificar este indicador. El comportamiento de la tasa de desempleo en el cono urbano mantuvo una tendencia similar tanto en Montevideo como en el resto del país (cuadro 3). Sin embargo, si bien la tasa de desempleo ha sido históricamente más alta en la capital, entre 2002 y 2003 se observó la reversión de esta tendencia debido al efecto de la mayor tasa de desempleo del resto del país (17.1% en el 2003) respecto de Montevideo (16.7%).

Cuadro 3 Tasa de desempleo por aglomerado urbano, sexo y grupo etario, 1998-2003
(porcentajes)

Año	Montevideo/resto urbano ^{a/}	Mujeres/hombres ^{b/}	Jóvenes/adultos ^{c/}
1998	1.03	1.68	3.95
1999	1.10	1.68	3.57
2000	1.05	1.57	3.30
2001	1.03	1.71	3.42
2002	1.01	1.57	3.27
2003	0.98	1.52	3.19
Promedio 1998-2003	1.03	1.62	3.45

Fuente: Elaboración OIT con base en INE.

a/ Relación entre las tasas de desempleo de Montevideo y resto urbano.

b/ Relación entre las tasas de desempleo de mujeres y hombres.

c/ Relación entre las tasas de desempleo de jóvenes (15-24 años) y adultos (25 y más).

1. La evolución del desempleo

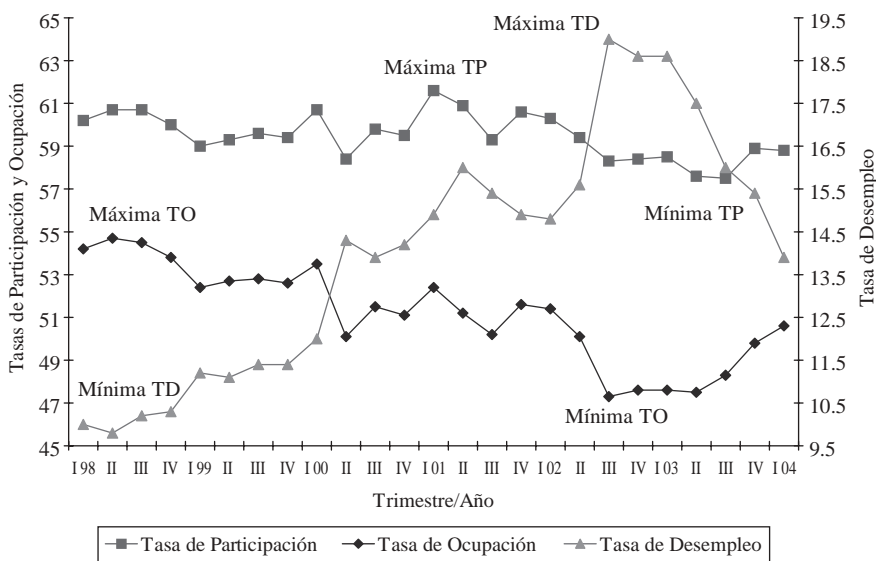
Al examinar la desocupación por sexo, se observa que en el total urbano la relación entre la tasa de desempleo de las mujeres y de los hombres tendió a caer desde el 2001. A partir del 2002, las tasas de desempleo de ambos sexos se desaceleran, en particular la tasa de desempleo femenina. De hecho, en el 2003 este indicador muestra una caída por primera vez en cinco años.

Por otra parte, la tasa de desempleo de los jóvenes en la capital y en el resto del país alcanzó sus máximos históricos en el período 1998-2003. El aumento del indicador fue constante para los trabajadores entre 14 y 24 años en cada aglomerado urbano desde 1998. Sin embargo, este incremento de la tasa de desempleo juvenil se presentó en menor proporción que el aumento de la tasa de desempleo de los mayores de 25 años, lo que originó una reducción de la brecha entre ambos grupos.

En el 2003 la tasa de desempleo comenzó a revertir la tendencia creciente de los cinco años anteriores. Sin embargo, esto se produjo en un contexto en el que la tasa de ocupación, en promedio, experimentó una baja del 1.6%, al igual que la tasa de participación. Si bien la tasa de desempleo final promedio del 2003 apenas se redujo 0.1 punto de por ciento respecto del 2002, es a partir del segundo trimestre de ese año que comenzaron a observarse caídas significativas de la tasa de desempleo, a consecuencia de una paulatina recuperación de la tasa de ocupación.

Siguiendo esta tendencia, en el primer trimestre del 2004 el crecimiento de la demanda de trabajo fue muy positivo (4.8%) y superior que el registrado por la oferta de trabajo (1.2%). Esto, a su vez, produjo una importante caída de la tasa de desempleo, que alcanzó al 13.9%, su nivel más bajo desde el tercer trimestre del 2000 (gráfico 4).

Gráfico 4 Evolución de las tasas de participación, ocupación y desempleo. I trimestre de 1998 - I trimestre de 2004
(porcentajes)



Fuente: Elaboración OIT con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
TP: Tasa de participación; TO: Tasa de ocupación; TD: Tasa de desempleo.

2. Comportamientos disímiles de la oferta y la demanda de empleo

La evolución de la tasa de desempleo está marcada por los comportamientos disímiles de la oferta y la demanda de empleo. La tasa de participación presenta una tendencia más bien estable si se la compara con su media (59,5%) para el período 1998-2003, observándose una caída continua sólo a partir del tercer trimestre del 2001. En cambio, la tasa de ocupación ha experimentado una clara contracción durante prácticamente todo el período. Recién a fines del 2003, cuando alcanzó su mínimo, comenzó a crecer, con lentitud al principio, más rápido después. Sin embargo, existe todavía mucho espacio para recuperar los niveles previos a la crisis, como lo demuestra el hecho de que, pese al alto crecimiento alcanzado en el primer trimestre del 2004, el nivel de la tasa de ocupación (50,6%) sea menor que el promedio 1998-2003 (51,2%).

Por otra parte, la oferta de trabajo ha tendido a ser inelástica respecto del ciclo económico. Como se observa en el cuadro 4, la demanda de trabajo entre 1999-2002 siguió en un 60% la tendencia del ciclo económico, al principio, y en un tercio, después. La oferta de trabajo, en cambio, mostró un comportamiento más inelástico, siendo la elasticidad oferta de trabajo-producto negativa en el 2000 y el 2001.

Cuadro 4 Elasticidad de la oferta y la demanda de trabajo respecto del PIB, 1999-2003
(en tasas de crecimiento)

	Elasticidad oferta de trabajo-producto			Elasticidad demanda de trabajo-producto			
	Crecimiento de la oferta de trabajo	Crecimiento del PIB	Elasticidad	Crecimiento de la demanda de trabajo	Crecimiento del PIB	Elasticidad	
1999	-0.75	-3.25	0.23	1999	-1.92	-3.25	0.59
2000	1.12	-1.47	-0.76	2000	-0.90	-1.47	0.61
2001	2.38	-3.31	-0.72	2001	-0.28	-3.31	0.08
2002	-1.78	-10.76	0.16	2002	-3.68	-10.76	0.34
2003	-1.16	2.64	-0.44	2003	-1.08	2.64	-0.41

Fuente: Elaboración OIT con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Banco Central del Uruguay (BCU).

La demanda de trabajo sigue bastante de cerca la evolución del ciclo económico y tiende a ser unitaria cuando las tasas de crecimiento del PIB se mantienen estables en el tiempo. La oferta de trabajo, en cambio, es más inelástica y registraría el efecto de los flujos migratorios y de los movimientos entre la Población Económicamente Activa (PEA) y la Población Económicamente Inactiva (PEI). En época de crisis, la migración y el traslado de PEI a PEA pueden, eventualmente, generar resultados netos distintos a los que pueden ser explicados sólo por el ciclo económico.

Por otra parte, deben destacarse las complicaciones que existen al momento de evaluar el impacto de los movimientos migratorios desde y hacia Uruguay en la evolución de la oferta de trabajo. Esto ha sido en especial notorio en los últimos años debido al incremento de la PEA por el retorno de uruguayos como consecuencia de la crisis experimentada por los países vecinos (en particular, Argentina), y con posterioridad, por la disminución de la fuerza de trabajo por efectos de la salida de mano de obra nacional, después de la crisis del país en el 2002. No se dispone de mecanismos de registro de estos flujos correlacionados con la encuesta de empleo, puesto que en esta última se observan problemas de extrapolación intercensos, que no permitirían recoger de manera confiable los cambios en la fuerza de trabajo cuyo origen esté relacionado con los flujos migratorios. Debido a estos problemas, los datos relacionados con la oferta laboral tienen que analizarse con cautela.

3. Respuesta del empleo, la productividad y los salarios a los ciclos del producto

En los últimos años la volatilidad del desempleo ha tendido a aumentar en la medida que la tasa de crecimiento del PIB experimenta cambios significativos.

El cuadro 5 presenta los promedios, la desviación estándar y los coeficientes de variación (la división entre estos componentes) de la tasa de desempleo y el crecimiento del PIB. Allí se observa que a pesar de que el coeficiente de variación de la tasa de desempleo es relativamente bajo, este indicador tiende a incrementarse (es decir, la volatilidad es mayor) cuando los cambios en la tasa de crecimiento del PIB son importantes. Así ocurrió con el caso de la gran caída y la recuperación del 2002 y 2003, respectivamente.

Los movimientos del producto y de la ocupación tuvieron importantes efectos en la productividad y en los salarios. El gráfico 5 muestra la evolución de la tasa de crecimiento del PIB, la tasa de crecimiento de la ocupación y la productividad promedio por ocupado. Se advierte en este gráfico la tendencia negativa que desde 1999 hasta el 2002 mantiene la productividad, debido a las caídas del producto muy superiores a las contracciones del empleo. Recién en el 2003 la variación de la productividad alcanzó niveles positivos, gracias a que mientras el PIB se recuperó, la ocupación se redujo.

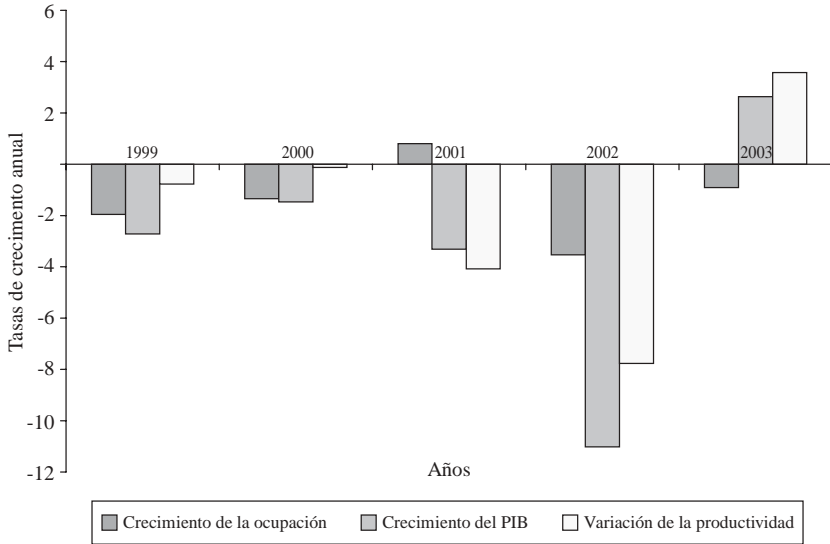
Hasta la crisis del 2002, la evolución de los salarios reales estaba marcada por niveles de inflación bajos (en torno al 5% entre 1999 y 2001) y una alta tasa de desempleo, que contenía los incrementos nominales de los salarios. Sin embargo, la crisis del 2002 desembocó en una fuerte devaluación del peso uruguayo y el consiguiente ajuste de los precios, lo que elevó la inflación desde un 4.4% en el 2001 a un 22.2% en el 2003. En este período se concentra el brusco ajuste registrado en los salarios reales, debido a que la intensidad de la recesión impedía incrementar los salarios nominales, situación que no ha variado sustancialmente en el primer trimestre del 2004. La caída de los salarios ha sido más fuerte entre los asalariados del sector privado mientras que los salarios en el sector público tendieron a estabilizarse durante el 2003 (gráfico 6).

Cuadro 5 Volatilidad de la tasa de desempleo y del crecimiento del PIB, 1999-2003
(en tasas de crecimiento)

Tasa de desempleo	Promedio (1)	Desviación estándar (2)	(2) / (1)	Crecimiento del PIB	Cambio del crecimiento del PIB
1999	11.83	0.57	0.05	-3.25	
2000	13.60	1.08	0.08	-1.47	1.78
2001	15.30	0.52	0.03	-3.31	-1.84
2002	17.00	2.11	0.12	-10.76	-7.45
2003	16.88	1.45	0.09	2.64	13.40

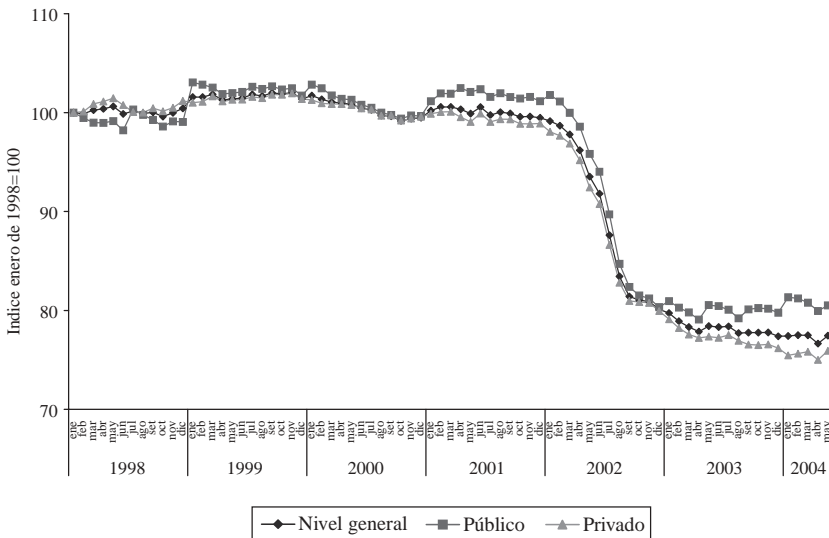
Fuente: Elaboración OIT con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Banco Central del Uruguay (BCU).

Gráfico 5 Evolución de la ocupación del PIB y la productividad, 1999-2003
(en tasas de crecimiento anual)



Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU), Instituto Nacional de Estadísticas (INE) e Instituto de Economía de la Universidad de la República.

Gráfico 6 Índice de salarios reales, 1998-2004
(enero de 1998 = 100)



Fuente: Elaboración OIT con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

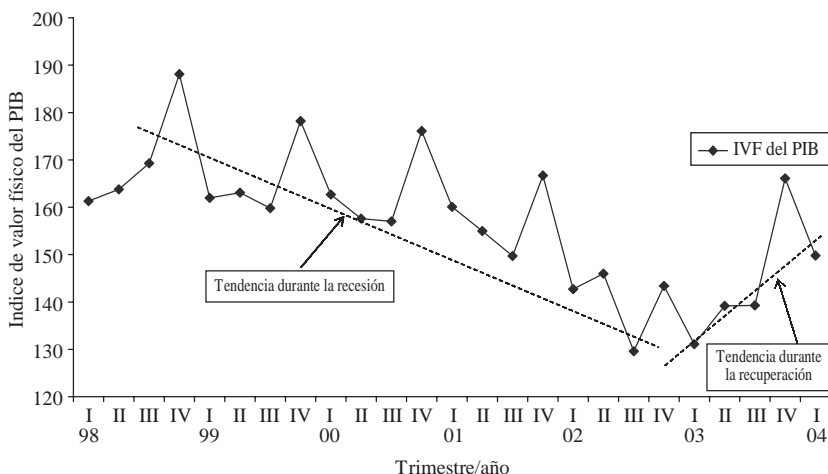
4. Proyecciones de la tasa de desempleo

Tal como se ha analizado, diversos indicadores demuestran que la economía de Uruguay ha iniciado un ciclo expansivo, sustentado en un panorama externo muy positivo y en el margen de crecimiento de la economía factible de recuperar después de cinco años de contracción económica constante, que llegó a su piso en el 2002 con una caída del -11%. Asimismo, el ritmo de crecimiento del PIB ha sido vigoroso en los últimos tres trimestres, habiéndose alcanzado en el primer trimestre del 2004 casi el mismo nivel de Índice de Valor Físico (IVF) que tenía en el 2001 (gráfico 7). La recuperación tiene una velocidad bastante superior a la que se observó durante todo el ciclo recesivo, lo que era esperable constatar en la etapa inicial del auge.

Sin embargo, la sostenibilidad en el mediano y largo plazo de este ritmo de crecimiento dependerá de la manera en que la demanda interna absorba la favorable coyuntura externa. Como se señaló con anterioridad, si la demanda interna, particularmente el consumo privado, no genera una dinámica expansiva capaz de sostener el paulatino enfriamiento de la velocidad de recuperación del sector transable, es probable que se generen “cuellos de botella” que en el mediano plazo comprometan el crecimiento económico. Esta percepción se refuerza con el hecho de que existe un rezago en la generación de infraestructura y de capital instalado que, a menos que surja un *boom* de inversión privado financiado con capitales externos, no se zanjará.

A partir de estas consideraciones, se establecieron tres escenarios para las estimaciones de crecimiento de la tasa de desempleo. El escenario 1 considera

Gráfico 7 Evolución del índice de valor físico (IVF) del PIB, I trimestre de 1998 - I trimestre de 2004
(en niveles)



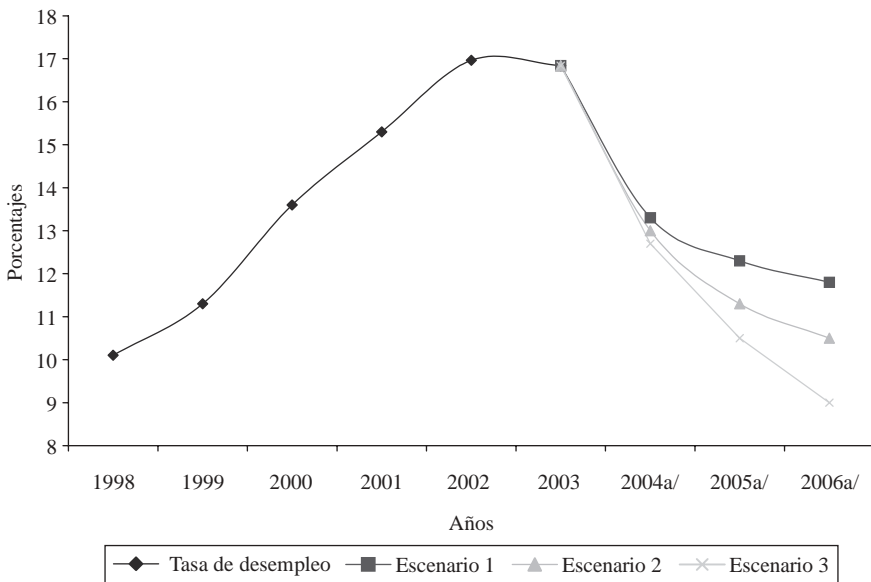
Fuente: Elaboración OIT con base en datos del Banco Central del Uruguay.

una evolución moderada del PIB debido a las rigideces internas y sus efectos en la generación de empleo, en especial en los sectores no transables. Para esta simulación se utilizó una proyección del crecimiento del producto de 7% en el 2004, de 2.5% en el 2005 y de 1% en el 2006. Como se observa en el gráfico 8, si bien esta secuencia de crecimiento provocaría una rápida caída de la tasa de desempleo durante el primer año, no permitiría alcanzar los niveles anteriores a la crisis.

El escenario 2 utiliza las estimaciones que consideran la permanencia de los factores que harían crecer al producto hasta alcanzar un IVF similar al de 1998. Para esta simulación se utilizó una proyección del crecimiento del producto de 9% en el 2004, de 4% en el 2005 y de 2% en el 2006. Tal secuencia de expansión económica permitiría alcanzar en el 2006 las tasas de desempleo (10.5%) observadas justo antes de la recesión.

El escenario 3 considera una evolución acelerada del PIB, de manera que se pueda alcanzar un IVF superior al de 1998. Lo anterior implicaría una rápida asimilación por parte de los componentes de la demanda interna y del empleo asociado a los sectores no transables. Para esta simulación se utilizó una proyección del crecimiento del producto de 11% en el 2004, de 5.5% en el 2005 y de 3% en el 2006. Esta secuencia de crecimiento permitiría alcanzar en

Gráfico 8 Proyecciones de la tasa de desempleo según escenarios, 1998-2006^{a/} (porcentajes)



Fuente: Elaboración OIT.
a/ Estimado.

el 2006 tasas de desempleo (9%) más cercanas a las del promedio del período previo a la crisis.

Cabe destacar que incluso en el escenario más optimista, el desempleo continuará siendo un problema importante, por lo que las instituciones del mercado de trabajo deben estar preparadas para enfrentarlo.

D. DEBILIDADES DEL SISTEMA INSTITUCIONAL

En las secciones anteriores se identificaron varias de las transformaciones que han ocurrido en la economía y en el mercado laboral de Uruguay en los años recientes. Tal como se indicó, estas modificaciones requieren ser acompañadas por reformas en las instituciones laborales y de protección social. A continuación se plantean algunas propuestas al respecto.

1. Flexibilización de la política salarial: El papel fiscal y el costo de la desprotección

Si bien durante los años noventa no se realizaron reformas laborales de envergadura, igualmente tuvieron lugar cambios de gran impacto sobre el mercado de trabajo. En materia salarial, los Consejos de Salarios que habían sido convocados nuevamente a partir de la recuperación de la democracia, fueron discontinuados en 1991. En la práctica, este nuevo enfoque significó un profundo giro, en que los convenios por rama productiva comenzaron a ser sustituidos progresivamente por la negociación al nivel de la empresa. Al mismo tiempo, hubo una fuerte reestructuración en la industria, mientras que el empleo empezó a generarse principalmente en el sector servicios y en las empresas de menor tamaño, donde la sindicalización es menor. Como resultado de todas estas transformaciones, se constata una cobertura cada vez menor de la negociación colectiva en Uruguay.⁴

La discontinuidad de la convocatoria de los Consejos de Salarios representó en la práctica una clara señal flexibilizadora del mercado de trabajo. En lugar de promover acuerdos por rubro, que podrían ser de difícil aplicación en las empresas de menor productividad en cada sector, se entendía que era necesario promover los acuerdos a nivel de cada una de las empresas, de modo que las diferencias de productividad encontraran su correlato en la estructura salarial adoptada.

Este nuevo enfoque podría haber tenido como contrapeso una política activa de salarios mínimos, que estableciera un piso general efectivo para todos los

4. Para mayor información sobre el funcionamiento de los Consejos de Salarios y el impacto de la falta de convocarlos desde 1991, ver Rodríguez *et al.* (2001).

sectores de la economía. El papel del Salario Mínimo Nacional (SMN) en este contexto ha pasado a ser muy relevante, puesto que constituye prácticamente la única señal donde participa el sector público en materia de salarios privados, y establece el nivel mínimo salarial que debe ser observado por todas las negociaciones a nivel de las empresas, así como por aquéllas sin convenios colectivos.

Sin embargo, a la flexibilización general que se observó por la falta de convocatoria de los Consejos de Salarios, se sumó una política de debilitamiento del poder adquisitivo del salario mínimo. Este se ajustó varias veces al año, dependiendo del nivel de inflación. Sin embargo, la magnitud de los ajustes estuvo por lo general situada por debajo de la inflación pasada, lo que generó pérdidas reales. Hacia finales de los años noventa se podía afirmar, sin duda, que el salario mínimo era irrelevante en materia de política salarial y que un trabajador que percibiera este ingreso apenas lograría cubrir sus necesidades de alimentación. Por lo tanto, la negociación a nivel de la empresa que se estaba promoviendo se desarrollaba en un escenario de creciente libertad, puesto que no contaba con un piso efectivo a observar. Además, los trabajadores que crecientemente quedaron al margen de un convenio colectivo, carecían también de un indicador del límite inferior para poder fijar sus remuneraciones.

Tal como lo muestra el capítulo VIII, de Magdalena Furtado, la principal razón para el debilitamiento del salario mínimo real se encuentra en las prestaciones de la seguridad social que se encuentran relacionadas a éste. Un incremento real del SMN representaba un incremento de esas prestaciones, lo que aumentaba la carga fiscal. Como los años noventa fueron un período de permanente ajuste fiscal, la política de salario mínimo dejó de ser efectivamente una política salarial, para transformarse en una política de ajuste fiscal. Por ende, la caída del salario mínimo real representaba principalmente una reducción del costo fiscal de las prestaciones de la seguridad social, aspecto que se privilegió.

En el 2002, en el peor momento de la crisis, se instauró el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP), que estableció bandas de tributación fijadas en tramos de salarios mínimos. A mayor ingreso, medido en salarios mínimos, correspondían mayores tasas de impuesto. Por tanto, una caída del salario mínimo generaba un aumento del número de aportantes en los tramos superiores de tributación. De esta forma, este impuesto acentuó el énfasis en la caída del salario mínimo real en un contexto de extrema estrechez fiscal.

¿Cuál puede haber sido el impacto de la caída real del salario mínimo? La respuesta a esta interrogante difiere según la fase del ciclo económico que se considere. Durante la primera mitad de los años noventa, en que la economía de Uruguay creció 3.6% al año, la falta de un salario mínimo efectivo puede haber resultado en un aumento de la brecha de ingresos entre los trabajadores menos calificados y los más calificados o los cubiertos por la negociación colectiva. En los períodos de crecimiento económico el objetivo de una política de salario mínimo debe ser ayudar a que los salarios más bajos, de los sectores

no organizados, también se beneficien de este crecimiento. En este caso, indudablemente la política de salarios mínimos no cumplió ese papel.

En los períodos de crisis, el salario mínimo debería cumplir un papel de contención, tratando de proteger los ingresos y después, en el inicio de la fase de recuperación, transformarse en un elemento dinamizador de la demanda interna. Nuevamente, en este caso el salario mínimo no pudo cumplir este papel, ya que su nivel era muy inferior a los salarios de mercado. Por otro lado, al iniciarse la recuperación a mediados del 2003, la política de salario mínimo continuó siendo muy tímida.

Durante el 2004 se abrió el debate acerca de si el salario mínimo debería ser un instrumento menor para la política fiscal, o si es oportuno recuperarlo como un instrumento clave de una política salarial. Aparentemente, existe un importante consenso sobre la recuperación del salario mínimo, lo que se podría lograr a partir de una desvinculación del mismo y de las prestaciones de la seguridad social.

2. Políticas de empleo: Iniciativas fragmentadas

El capítulo V, de Juan Manuel Rodríguez, realiza un aporte valioso al contextualizar el momento en que nace el seguro de desempleo y la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), responsable de los programas de formación profesional para los beneficiarios de este seguro.⁵

Por un lado, el seguro de desempleo surgió en un momento en que el desempleo no constituía un problema de gran envergadura, porque su nivel era bajo y el mismo era de corta duración. Originalmente se previó que se financiaría con un aporte específico y sería administrado por el Banco de Previsión Social (BPS). Si bien en el debate parlamentario del seguro de desempleo se consideró la necesidad de crear una bolsa de empleo y cursos de recalificación para los desocupados, de forma de aumentar su empleabilidad, estas iniciativas sólo serían retomadas en la década de los noventa.

Uruguay estaba inmerso en un proceso de apertura comercial y financiera a principios de los años noventa, que exigió una reconversión productiva importante para mejorar la productividad de las empresas. En ese nuevo contexto, con un desempleo en torno al 9%, se requerían políticas de capacitación que posibilitaran la reinserción laboral de aquellos que habían sido expulsados por el proceso transformador. Con ese diagnóstico surgieron la DINAE y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), que impulsaron una serie de programas persiguiendo el objetivo de la recalificación.⁶

5. “Seguro de desempleo” es el término usado en publicaciones del Banco de Previsión Social de Uruguay. Sin embargo, muchas veces es llamado “seguro de paro” y la Ley 15.180 que menciona la prestación, por su parte, la denomina como “subsidio por desempleo”.

6. Para mayores detalles acerca de la evolución de la Junta Nacional de Empleo, ver JUNAE (2003).

El impacto de la crisis de México de 1995-1996 en el mercado laboral uruguayo constituyó un preaviso de la vulnerabilidad en este período, al elevar la tasa de desempleo por sobre el 12% en 1996 (12.3%). A partir de 1998, la tendencia al aumento del desempleo fue continua hasta el 2002. Sin embargo el desempleo ya no era principalmente friccional o resultante de la apertura comercial, sino que se originaba en la profunda recesión económica. En este nuevo escenario, los programas de capacitación que de por sí no abarcaban una proporción importante de los desocupados, no tenían capacidad de aumentar la posibilidad efectiva de conseguir empleo. En consecuencia, a medida que la crisis era mayor y aumentaba el desempleo, se tornaba más evidente la carencia de un programa apropiado para esta nueva situación.

Sólo a mediados del 2003, y después de haber registrado niveles históricos de desempleo (19% en el tercer trimestre del 2002), se puso en ejecución el Programa de Actividades Comunales, a cargo en forma conjunta por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y puesto en vigor en forma descentralizada a través de organizaciones no gubernamentales locales, con el apoyo de las intendencias. En este caso, el diagnóstico era que se estaba atravesando una situación de crisis donde se requería de apoyo a través de empleos de emergencia para generar ingresos para las familias más desprotegidas. Por este motivo se procuró focalizar la acción sobre los jefes de hogar desocupados de largo plazo con hijos menores. Tal como lo muestra el resultado de la encuesta a beneficiarios que se presenta en el capítulo VII, los participantes de este programa correspondían mayoritariamente a las categorías definidas, y los ingresos percibidos resultaron fundamentales para sacar a sus familias de la indigencia y de la pobreza.

Al revisar lo sucedido, en particular desde el brusco aumento del desempleo en 1998, queda de manifiesto que Uruguay no contaba con instrumentos adecuados para enfrentar la crisis en materia de empleo. Si bien este país tiene recursos específicos para su aplicación en políticas activas en el Fondo de Reconversión Laboral (FRL), los mismos sólo pueden ser utilizados en cursos de formación y, en principio, únicamente pueden beneficiar a los trabajadores en seguro de desempleo, excluyendo así a los desocupados más necesitados, que carecen de toda cobertura. De hecho, los recursos disponibles en el FRL no fueron usados plenamente durante este período, a pesar de la magnitud de la crisis.

Asimismo, no había experiencias a escala piloto en la aplicación de programas de empleo directo, por lo que existían muchas dudas sobre su impacto real y la posibilidad de ponerlo en práctica en terreno. La aplicación del Programa de Actividades Comunales constituyó la primera experiencia de este tipo y tuvo algunos aspectos innovadores.

Por último, cuando las perspectivas de reactivación eran más ciertas y se abría la posibilidad de generación de empleo en diversos sectores, todavía no

se contaba con un programa de incentivos a la contratación⁷ o de generación de empleo a través de micro y pequeñas empresas, así como aún no está operativa en todo el país la bolsa electrónica de empleo denominada Uruguay Activo. Estas políticas están siendo consideradas por las autoridades, o están en fase de proyecto o de puesta en vigor parcial, lo que refleja la inquietud de establecer políticas capaces de generar empleo decente con proyección de largo plazo.

De todas formas, una evaluación global de las políticas activas y pasivas revela un importante grado de fragmentación. Mientras que la administración del seguro de desempleo está a cargo del BPS, el Ministerio del Trabajo es quien decide sobre las eventuales prórrogas a los beneficiarios del mismo. La DINAE registra a los interesados en los cursos de capacitación de los desocupados, determina los cursos y selecciona a quienes los imparten. En su primera fase, el programa de actividades comunitarias no tuvo recursos del FRL y sólo dispuso de apoyos puntuales de la DINAE, ya que se manejó en su nivel central con una unidad autónoma. Los trabajadores que aspiran a participar en el programa de actividades comunitarias no se inscriben simultáneamente en Uruguay Activo, sistema que a su vez no está relacionado a los cursos de formación que organiza la DINAE.

Indudablemente, todas estas políticas constituyen respuestas a un mismo problema general, el desempleo, y su articulación permitiría entregar una respuesta más efectiva a las necesidades diferentes de los trabajadores desocupados. En la articulación de estas políticas se encuentran las bases de lo que debieran ser las oficinas de empleo. Esto es, ante una situación de desempleo, el trabajador debería acercarse a una oficina en la cual se registrara, siguiera un curso breve de orientación laboral en el cual se detectaran sus necesidades particulares, se lo inscribiera en el Uruguay Activo y de considerarse oportuno, en el Programa de Actividades Comunitarias, se lo pudiera derivar a un curso de capacitación, o bien hacia el programa de microempresas que pudiera apoyarlo en llevar adelante un microemprendimiento. En la medida que todos estos programas se encuentren fragmentados, resultará más difícil llegar a las personas con los instrumentos más adecuados y tener un impacto de largo plazo mejorando la empleabilidad.

3. Sistema de protección social: Articulación eficiente y nueva definición de funciones

En el campo de la protección social, en particular de los esquemas de seguro social, Uruguay es uno de los países pioneros en América Latina. Durante el

7. Desde 1995 en adelante existe la política de exoneración de aportes patronales en ciertos sectores productivos, para fomentar la actividad económica y el empleo al reducir el costo de la mano de obra. Sin embargo, no se contempla ninguna focalización hacia nuevas contrataciones sino que es un incentivo global.

siglo XX, el conjunto de esquemas y programas de protección social alcanzó un progreso considerable, aportando sustancialmente al desarrollo social del país. En especial, los aspectos relacionados con la seguridad social a través de los programas de jubilaciones y pensiones son muy sensibles y gravitan fuertemente en el clima político y social.

Las características demográficas e históricas han resultado en un sistema de protección social dominado por los esquemas de jubilaciones y pensiones en su estructura, gasto y debate público de reforma. Sin embargo, también está integrado por numerosos otros esquemas y programas, que dan cobertura a una multiplicidad de riesgos sociales.

El sistema de protección social está compuesto por un considerable número de programas que atienden a diversas funciones. El “mapa” de protección social demuestra la existencia de una densa red de esquemas y programas cubriendo de diversas formas a amplios sectores de la población. Casi todos los llamados riesgos sociales están cubiertos para distintos colectivos de trabajadores y grupos poblacionales: vejez, invalidez y sobrevivencia; desempleo; accidentes y enfermedades profesionales; salud y maternidad; familia y niñez; pobreza y exclusión social.

El origen y desarrollo de los componentes públicos y privados de la protección social son variados. Algunos esquemas y programas surgieron a partir de iniciativas de grupos específicos de ciudadanos motivados por necesidades concretas, mientras otros fueron iniciados por el gobierno a partir de definiciones de políticas de Estado. En el caso de la previsión social (invalidez, vejez y supervivencia), la legislación fue incorporando gradualmente los diversos programas previsionales, en un largo y dificultoso proceso de estandarización y unificación de normas y de instituciones prestadoras de los servicios. Sobresale la controvertida reforma estructural de 1996, al incluir un sistema mixto con componentes administrados pública y privadamente, y esquemas de prestaciones basadas en contribuciones definidas, administradas privadamente, y en beneficios definidos, administrados públicamente.

La institucionalidad de la protección social es heterogénea y fragmentada. Numerosas instituciones que financian y/o administran los programas son débilmente coordinadas, en algunos casos. Un ejemplo es la protección de la salud (véase el capítulo IV de este libro). Además, parte importante de la protección social es provista a través del empleo, por lo que la extensión y la calidad de la misma están estrechamente vinculadas con el patrón de participación de la fuerza laboral en el mercado de trabajo. Las brechas de cobertura en buena medida se explican por la falta de articulación entre el mercado laboral y los esquemas de protección.

Sin embargo, el nivel de desarrollo logrado por el sistema de protección social no es coherente con una capacidad institucional moderna, que permita definir las políticas de largo plazo, hacer efectivo el papel rector y orientador del Estado, y que genere instrumentos de gestión adecuados en materia de definición de políticas, supervisión y control del sistema. En seguida se presentan

cuatro ejemplos de esta debilidad institucional, que están desarrollados con más detenimiento en los capítulos respectivos.

- i) El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es formalmente responsable de diseñar las políticas de seguridad social de largo plazo, aunque no está institucionalmente preparado para desempeñar esta función. Políticamente comparte esta labor con otras instituciones del Poder Ejecutivo, como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía, y con el organismo independiente que administra la seguridad social (Banco de Previsión Social). (Véanse capítulos IV y X).
- ii) Al no existir una institución única de supervisión y control de todos los programas de seguridad social en jubilaciones y pensiones—Banco de Previsión Social, Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, Cajas “paraestatales” (Bancaria, Notarial, Profesionales Universitarios), y sistemas de retiro para las fuerzas armadas y policía— hay deficiencias en la generación de información consolidada de variables relevantes del sistema; por ejemplo, en materia de cobertura previsional no existen cifras oficiales consolidadas y las estimaciones no oficiales difieren según las fuentes (registros administrativos, encuestas de hogares, etc.). (Véase capítulo X).
- iii) La fragmentación y escasa coordinación, junto a la carencia de organismos públicos que operen sobre los diversos programas y esquemas ahondan las desigualdades e inequidades, debido a que no se potencia la función de *pooling* de riesgos y redistribución de la seguridad social. El caso de la protección de la salud es el más relevante en este aspecto. El sistema no cuenta con arreglos institucionales para asegurar una canasta básica de prestaciones que permita afrontar una mínima cantidad de riesgos de salud. Esta situación es más relevante a nivel agregado del sistema, pero también se presenta hacia el interior del seguro social. La Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad (DISSE) realiza los pagos captados sin ajuste por riesgo a las mutualistas por los trabajadores asalariados cubiertos por las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC), en carteras de asegurados relativamente cerradas y cautivas. En otras palabras, no existe ajuste por riesgo que permita compensar de alguna manera a instituciones que proveen cobertura a poblaciones más riesgosas, como aquellas envejecidas o con perfiles epidemiológicos desfavorables (véanse capítulos IV y X).
- iv) El seguro de desempleo de Uruguay se financia con rentas generales, puesto que no existe una contribución específica destinada a este fin. Para el 2002, la *tasa de contribución implícita* en este seguro, es decir, aquella que permitiría financiar los gastos efectivos, fue de un 3.4% de la remuneración media de los cotizantes al BPS. Este valor puede considerarse relativamente alto si se lo compara con el vigente en sistemas similares de otros países. Reformar el diseño permitiría rebajar

el monto y, adicionalmente, mejorar la eficacia de la institución, si se aumentan las condiciones de elegibilidad, se elimina la facultad de prórroga de beneficios (y es reemplazada por un sistema asistencial que opere como una transferencia por insuficiencia de ingresos), se termina con la suspensión como causal de beneficio y se rediseña la actual estructura de prestaciones por una decreciente (véase capítulo IX).

En los siguientes capítulos de este libro se presentan diversos elementos técnicos, con los que se busca aportar al debate sobre cómo enfrentar algunos de los desafíos que se han presentado.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL, 2003 *Panorama social de América Latina 2002-2003* (Santiago, CEPAL).
García, A. 2004 *Empleo en Uruguay post crisis. Ideas para avanzar* (Santiago, OIT).
INE, 2004 *Encuesta continua de hogares. Principales resultados 2003* (Montevideo, INE).
JUNAE, 2003 *10 años de la JUNAE* (Montevideo, Junta Nacional de Empleo).
OIT, 2004 *Panorama laboral 2004. América Latina y el Caribe* (Lima, OIT).
Rodríguez, J.M.; Cozzano, B.; Mazzuchi, G. 2001 *La transformación en las relaciones laborales. Uruguay 1985-2001*, Programa de Modernización de las Relaciones Laborales (Montevideo, Universidad Católica).

CAPÍTULO II

El mercado laboral: Cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986-2002

Verónica Amarante y Rodrigo Arim

A. INTRODUCCIÓN

La segunda parte de los años ochenta y en especial la década de los noventa se caracterizaron por la aplicación de una serie de reformas estructurales en Uruguay, en el marco de políticas macroeconómicas orientadas a la estabilización y liberalización de la economía, al igual que en muchos países de América Latina. El principal rasgo de la experiencia uruguaya ha sido probablemente la gradualidad de estas reformas. El objetivo macroeconómico fundamental durante este período consistió en la reducción de la inflación, para lo que se implementó un plan de estabilización basado en un ancla nominal cambiaria. Este objetivo fue alcanzado, aunque con lentitud: la tasa de inflación se redujo fuertemente, pasando del 129% anual en 1990 al 5.1% en el 2000.

En este período tuvo lugar una profundización de la liberalización comercial y financiera comenzada en los años setenta. Se produjo una marcada reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, y desde enero del 2000 se eliminaron los aranceles para el comercio intrarregional en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).¹ Estos cambios, junto con la apreciación cambiaria causada por la política antiinflacionaria, ocasionaron importantes modificaciones en la estructura productiva del país. El sector industrial disminuyó su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) global, desde el 26.5% en 1990 al 13.6% en el 2002. La contrapartida de este proceso fue el incremento en la participación de los sectores de servicios (especialmente transporte y comunicaciones, bienes inmuebles y servicios a las empresas, cuya participación en el empleo total pasó del 29% en 1990 al 37% en el 2002).

1. Está integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, como miembros plenos.

La década del noventa fue un período de crecimiento sostenido: el PIB creció a una tasa acumulativa anual superior al 4% hasta 1998. Esta evolución positiva de la economía uruguaya ha sido explicada por las condiciones financieras internacionales favorables, el avance en el proceso de integración regional (MERCOSUR), la favorable evolución de las economías regionales y la convergencia de hecho en materia de políticas macroeconómicas y de precios relativos entre los tres países de la región, especialmente entre 1994 y 1998. (Antía, 2001).

Sin embargo, a partir de 1999, la economía uruguaya comenzó una etapa de recesión, que se tradujo en una crisis económica de gran magnitud. En el 2002 la economía sufrió una crisis financiera y bancaria, originada en una corrida que provocó una aguda caída en las reservas internacionales del Banco Central. Ese año, la contracción del PIB alcanzó al 11.0%, la inflación trepó al 25.9% y la devaluación fue del 93.7% al cabo del año.

En este contexto, el comienzo de la recesión implicó un incremento considerable en los niveles de pobreza. La tendencia decreciente que este indicador mostró entre 1990 y 1994 había comenzado a revertirse a partir de ese año como consecuencia de la evolución del ingreso de los hogares y su distribución (Melgar y Vigorito, 2000), pero el deterioro se profundizó con la crisis: mientras que el porcentaje de personas pobres era del 23.1% en 1998, llegó al 32.9% en 2002.² La tasa de desempleo aumentó casi 7 puntos porcentuales entre 1998 y 2002, alcanzando este último año los niveles más altos en la historia de Uruguay (en el tercer trimestre del año ascendió al 19%). El ingreso de los hogares se redujo en más de un 20% entre 1998 y 2002.

Por otro lado, durante la década de los noventa se produjeron también modificaciones en las estructuras sociales del país. Se ha señalado la presencia de un incipiente proceso de desintegración social en Uruguay (Macadar et al., 2002). La sociedad uruguaya, caracterizada hasta hace algunos años por su alto grado de cohesión, comenzó a verse amenazada por fenómenos como la segregación residencial y la marginalidad. Sin duda, esto se relaciona con lo que acontece en el mercado laboral, origen de alrededor del 70% de los ingresos de los hogares uruguayos. El dinamismo experimentado en la economía uruguaya durante los noventa, que se manifiesta en sus tasas de crecimiento, no se refleja totalmente en el mercado laboral. Persisten, incluso durante las épocas de crecimiento sostenido, altas tasas de desempleo, y el sector informal continúa teniendo una alta participación en la economía. Con el comienzo de la crisis económica, el problema se agravó y las condiciones se tornaron especialmente desfavorables para ciertos grupos poblacionales.

Este trabajo busca analizar en profundidad lo sucedido en el mercado laboral uruguayo durante los años noventa. Se considera el período 1986-2002,

2. Estas mediciones se basan en la línea de pobreza propuesta por el Instituto Nacional de Estadística y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (INE / CEPAL, 1997).

enfaticando lo acontecido a partir de la recesión económica, con el objetivo de comprobar cómo se han visto afectados los distintos grupos por la profunda crisis que experimentó la economía uruguaya desde 1999. El documento tiene siete secciones, incluyendo esta introducción y dos anexos. Se organiza de la siguiente manera: en el segundo apartado se describen los aspectos institucionales más importantes del mercado laboral uruguayo; la tercera sección analiza las principales características de la participación, el empleo y el desempleo; la cuarta sección profundiza los aspectos relacionados con la calidad del empleo, y el quinto apartado analiza lo acontecido con las remuneraciones en el período de estudio. En la sexta sección se presentan dos modelos que estiman la probabilidad de estar desempleado y de estar ocupado en un empleo de baja calidad, respectivamente, con el objetivo de analizar el impacto simultáneo de las características personales y del hogar sobre la inserción laboral de los individuos. Por último, en la séptima sección se presentan los comentarios finales. Toda la información presentada y analizada en este informe corresponde al área urbana, que comprende las localidades de al menos 5 000 habitantes, con excepción de los apartados C.4, D.2 y E.3, donde se describe el mercado laboral de las localidades urbanas menores y las zonas rurales. El primer anexo describe las características de las fuentes de información utilizadas y las opciones metodológicas para su tratamiento, y el segundo es estadístico.

B. ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL MERCADO DE TRABAJO

Esta sección busca presentar en forma sintética las principales características institucionales del mercado laboral uruguayo, con el objetivo de brindar un marco de referencia para la mejor comprensión de lo acontecido en el período de estudio. Para esto se describen los principales rasgos institucionales y se revisa la bibliografía existente sobre la temática para Uruguay.

1. Negociación salarial y sindicalización

En el período analizado ocurrió un importante cambio institucional en la forma de negociación salarial (Rodríguez et al., 2001). En 1985, con la reapertura democrática, el poder adquisitivo de los salarios se había reducido considerablemente, y el gobierno resolvió reinstalar los Consejos de Salarios, que no estaban operando. Se trataba de una instancia de negociación tripartita (trabajadores, empleadores y gobierno), donde se negociaban salarios por rama de actividad y los acuerdos logrados entre las partes tenían fuerza de ley para todas las firmas que operaban en esa rama de actividad. Eran convocados de oficio en oportunidades preestablecidas. En 1992 el gobierno dejó de llamar a los Consejos de Salarios y no homologó más, como hacía hasta ese momento,

los convenios que se acuerdan.³ Esto tuvo como consecuencia una descentralización en la negociación, al pasar desde un mecanismo de fijación de salarios centralizado a nivel de rama de actividad a una situación de predominio de acuerdos a nivel de firma. Las cifras de convenios registrados mostraron una clara caída en la negociación colectiva a partir de 1992 y un crecimiento importante en la negociación a nivel de empresa.⁴ También se modificó el contenido de los convenios: antes eran casi exclusivamente salariales mientras que en los últimos años empezaron a incorporar cada vez más aspectos de flexibilidad laboral. El Estado se limitó a realizar la mediación en los conflictos a pedido de las partes.

En el sector público, el reconocimiento por parte del gobierno de la necesidad de disminuir la elevada conflictividad llevó a propuestas de negociación durante los años noventa que lograron concretarse para las empresas y banca pública, pero no para la Administración central. En las empresas públicas se celebraron sucesivos convenios centralizados (negociados en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto) que rigen hasta el presente. Se acordaron también convenios a nivel de empresa, que además de contemplar aspectos salariales, contienen normas para las relaciones de los actores entre sí e introdujeron nuevas temáticas, como los pagos por productividad. En la Administración central el gobierno se reservó el derecho de fijar salarios unilateralmente e informar a los sindicatos una vez tomada la resolución, ya que la política salarial está estrechamente ligada con los objetivos fiscales. A nivel departamental, la política salarial es decidida autónomamente por cada intendencia, sin que existan políticas uniformes. En la banca pública, se observan en la década sucesivos convenios centralizados (al igual que en las empresas públicas) y numerosos convenios a nivel de empresa que se centran en temas no salariales.

El sistema de negociación salarial se vincula directamente con la importancia de los sindicatos. Las tasas de sindicalización han caído sostenidamente desde 1985, y la baja ha sido más abrupta en el sector privado. Los niveles de sindicalización son considerablemente superiores entre los trabajadores públicos.⁵ Entre los factores que explican la caída de la tasa de sindicalización en el sector privado debe considerarse la reestructuración del empleo, que implicó caídas importantes en el empleo manufacturero y aumento en los servicios, donde la abundancia de empresas pequeñas dificulta la formación y

3. El gobierno solamente continúa convocando los Consejos para sus áreas de reserva (salud, construcción, transporte interdepartamental y distribución de leche).

4. En el período 1985-1989, el 94% de la negociación correspondió a convenios de rama; en 1990-1994 esa cifra pasó a ser 76%, entre 1995-1999 fue del 35%, y en el 2001 sólo el 13% de los convenios fue a nivel de rama (Rodríguez et al., 2001).

5. Estas diferencias también se constataron, entre otros, para el caso canadiense, y de acuerdo a Robinson (1995) obedecieron principalmente a las diferencias en los tamaños de los establecimientos, bajo la hipótesis de que los costos de sindicalización por trabajador son decrecientes con el tamaño del establecimiento donde trabajan.

coordinación de sindicatos, así como la baja negociación colectiva existente, que fue históricamente un incentivo importante a la participación. (Rodríguez et al., 2001) (cuadro 1).

En general, suele asociarse la presencia de sindicatos con un mayor grado de inflexibilidad en los contratos laborales, en tanto imponen trabas al despido e introducen cierta rigidez a la baja en los salarios, desincentivando la contratación de nuevos trabajadores. Sin embargo, desde el punto de vista teórico no es claro cuál debería ser el impacto neto de los sindicatos sobre el nivel de empleo y los salarios.

Los estudios existentes sobre el efecto de los sindicatos en el mercado laboral uruguayo (Cassoni et al., 1994; Cassoni, 2000), basados en datos para la industria manufacturera, indican que los sindicatos introdujeron rigideces durante los años ochenta, a través del incremento de los salarios por encima del salario de equilibrio. Durante los noventa, con el cambio en las condiciones de negociación y con la mayor preocupación sindical por la estabilidad laboral, el efecto de los sindicatos sobre los niveles salariales decayó, y estos autores encuentran un efecto positivo sobre el empleo.

Cassoni, Fachola y Labadie (2001) analizan los efectos de la sindicalización en el desempeño de las empresas industriales, controlando por el grado de exposición al comercio regional e internacional. Consideran especialmente los efectos sobre la inversión, la productividad y las ganancias. Encuentran que la acción sindical ha promovido la inversión, al impulsar a las firmas a sustituir trabajo por capital para evitar los costos de la inflación salarial. Esto conduce a un aumento en la productividad del trabajo que, de acuerdo a los modelos teóricos, sería reforzada por la mayor cooperación y el trabajo en equipo de los trabajadores sindicalizados. Los autores argumentan que, en el caso uruguayo, la asociación positiva entre sindicalización y productividad laboral puede deberse a la menor rotación de la mano de obra en los sectores sindicalizados. Con respecto a las ganancias, los modelos teóricos predicen que la sindicalización podría derivar en menor ganancia debido a la acción buscadora de rentas. Por otro lado, si los efectos de los sindicatos sobre la productividad son positivos, esto podría incrementar las ganancias. Las estimaciones econométricas de este

Cuadro 1 Tasa de sindicalización (sindicalizados/ocupados), 1985-2000
(porcentajes)

Años	Público	Privado	Total
1985	42.4	34.7	37.5
1990	50.3	21.5	30.2
1993	33.8	11.1	17.2
1996	37.6	9.8	16.9
2000	39.8	8.5	15.9

Fuente: Rodríguez et al. (2001).

trabajo encuentran que las industrias con mayor densidad sindical son las de mayor tasa de ganancia. Pero el efecto de la sindicalización sobre el crecimiento de las ganancias es negativo, algo que los autores interpretan como una señal de que los sindicatos se organizan en los sectores donde existen altas rentas factibles de ser apropiadas, pero una vez hecho esto, impiden el aumento de las ganancias.

Otro aspecto que suele mencionarse en la literatura es el impacto de los sindicatos sobre el proceso de creación y destrucción de puestos de trabajo. Es posible que las empresas impedidas de realizar contratos fijando salarios por debajo de cierto nivel reduzcan la creación de nuevos puestos de trabajo, aunque, por otro lado, el hecho de que enfrenten trabas para despedir puede reducir la tasa de destrucción de empleos. Por esta razón el efecto sobre la creación neta de puestos de trabajo es ambiguo. Casacuberta et al. (2003) analizan el impacto de los sindicatos en el proceso de destrucción y creación de puestos de trabajo en el sector manufacturero uruguayo y observan un impacto significativo y negativo sobre la tasa de destrucción de empleos y no encuentran efectos sobre la tasa de creación. Por tanto, la presencia de sindicatos tiene un efecto positivo sobre la creación neta de puestos de trabajo. En este sentido, no existe evidencia para el caso uruguayo que señale a la sindicalización de la fuerza de trabajo como un freno a la creación de nuevos empleos.

2. Flexibilidad

La característica fundamental del mercado laboral uruguayo ha sido que, a pesar del crecimiento sostenido de la economía en los años noventa, la tasa de desempleo se mantuvo en niveles elevados. Si además se consideran los efectos de la crisis, la tasa de desempleo pasó del 8.5% en 1990 al 17% en 2002, aunque en 1998, previamente a la crisis, ascendía al 10%. Esta dificultad del mercado laboral uruguayo para solucionar el problema del desempleo aún con crecimiento económico ha sido asociada por diversos autores a factores institucionales. Teóricamente, un mercado laboral flexible es capaz de ajustarse a los distintos *shocks* a través de cambios en los salarios, y esto conduce al retorno a la senda de pleno empleo. Sin embargo, no existe consenso en la literatura acerca del grado de flexibilidad del mercado laboral uruguayo. Al respecto, se revisan en este apartado algunos trabajos que realizan ordenamientos de países en función de la rigidez del mercado laboral, y que incluyen a Uruguay, y también trabajos que abordan específicamente el caso uruguayo.

Dentro de los primeros trabajos, Forteza y Rama (2002) construyen un ranking de países de acuerdo con la flexibilidad de su mercado laboral. Para captar la rigidez a nivel agregado, distinguen entre rigidez “en los papeles” y “en la práctica”. Construyen un índice que refleja cada una de estas rigideces, y combinan ambos índices en un indicador agregado. En este estudio, el índice de rigidez “en los papeles” refleja la pesadez del código laboral de un país, a través del número de Convenios de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ratificadas. El índice de rigidez “en la práctica” combina información sobre

salarios mínimos, beneficios, sindicatos y empleo público. En el ordenamiento de los 92 países de la muestra a partir de ese índice, Uruguay se ubica en el lugar 85 (el ranking aumenta con el nivel de rigidez), indicando un muy bajo nivel de flexibilidad. Otra comparación internacional es la realizada por Heckman y Pages (2000), que ordenan a los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y de América Latina utilizando un índice de seguridad laboral que refleja el costo marginal de despedir a los trabajadores de tiempo completo. Argumentan que las políticas de seguridad laboral reducen el empleo y promueven la desigualdad al proteger a algunos trabajadores a expensas de otros. Encuentran que los costos en Uruguay están por encima de los países de la OCDE pero entre los más bajos de América Latina.

Dentro de los trabajos específicos sobre Uruguay, Bucheli (1998) analiza tres posibles fuentes de rigidez en el mercado laboral:⁶ los problemas de búsqueda de trabajo asociados a la alta duración del desempleo, las dificultades para la movilidad de la mano de obra y la rigidez a la baja de los costos laborales.

Con respecto a la primera fuente de rigidez, la teoría económica ha relacionado los altos niveles de desempleo con los costos de búsqueda de trabajo, que se asocian con la duración del seguro de desempleo y la existencia de programas sociales de transferencias de ingresos para los desempleados. En Uruguay, el seguro de desempleo, en principio cubre a todos los asalariados privados y trabajadores rurales excluyendo el servicio doméstico. Para ser elegible para el subsidio, los trabajadores deben haber trabajado al menos seis meses en el año previo y deben estar involuntariamente desempleados. La duración del subsidio es seis meses y cubre el 50% del salario promedio de los últimos seis meses, no pudiendo ser nunca inferior a la mitad del Salario Mínimo Nacional (SMN). Los trabajadores casados o con personas a su cargo reciben un 20% adicional. El trabajador no puede reingresar al seguro de desempleo sin haber contribuido a la seguridad social otros seis meses más. Bucheli (1998) señala que la duración del seguro de desempleo en Uruguay y su baja cobertura⁷ junto con la ausencia de programas de ingresos genéricos, sugieren que esta norma no es relevante para el costo de la búsqueda de trabajo.

Para analizar la movilidad de la mano de obra, la autora construye tres indicadores. El índice de turbulencia mide la magnitud de los *shocks* recibidos a través de las variaciones de la estructura del empleo en el tiempo. El índice de *mismatch* busca reflejar la incapacidad del mercado de trabajo para transferir trabajadores de segmentos con alto desempleo a segmentos con menor desempleo, es decir, de asignar desempleados a vacantes. El cociente entre ambos índices da cuenta del grado de flexibilidad del mercado de trabajo en términos de asignación de trabajadores a vacantes. La comparación de los valores

6. Como sucede con la mayoría de los trabajos de esta temática, las dificultades metodológicas impiden abordar el componente de flexibilidad subterránea, es decir fuera del marco legal vigente.

7. Véanse los capítulos de Velásquez (2005) y Bucheli y Casacuberta (2005) para más información sobre el seguro de desempleo y su cobertura.

de estos indicadores con los de otros países que también sufrieron cambios en su estructura de empleo sectorial (Alemania, Australia, Brasil, España, Estados Unidos, Reino Unido y Suecia) conduce a afirmar que Uruguay se adaptó con un alto grado de flexibilidad en términos de movilidad de su mano de obra. El trabajo también estima la velocidad de ajuste a los cambios del producto, y concluye que Uruguay presentó una mayor flexibilidad en relación a las horas trabajadas que al empleo.

Con respecto a los costos laborales, el trabajo muestra la pérdida de eficacia del SMN como instrumento regulador del mercado de trabajo.⁸ La mayor caída relativa en términos reales del SMN en comparación con el salario medio sugiere que la falta de relevancia del SMN en el mercado laboral se ha acentuado en los últimos años. Se continúa fijando ya que es necesario legalmente, debido a que diversos beneficios de la seguridad social se ajustan de acuerdo con esta variable (cuadro 2).

Sin embargo, un trabajo reciente de Miles y Rossi (2001) encuentra que el SMN tendría algún impacto en los niveles salariales de los asalariados privados del interior urbano del país. Los autores señalan que los salarios mínimos no son relevantes en Montevideo, pero sí afectan al resto del país urbano. Argumentan que el impacto de la aguda caída en el SMN sobre la parte baja de la distribución es diferente por región si se considera el período 1986-1997. En Montevideo, el salario de los trabajadores del primer decil permaneció casi constante, mientras que en el resto del país urbano cayó fuertemente. Señalan

Cuadro 2 Evolución del salario mínimo real (SMNR) y el salario medio real (SR), 1990-2002
(índices base 100=1990)

Años	SMNR	SR
1990	100	100
1991	90	105
1992	87	107
1993	74	112
1994	66	113
1995	62	110
1996	60	111
1997	59	111
1998	61	113
1999	61	115
2000	60	113
2001	59	113
2002	53	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

8. Para un mayor análisis del funcionamiento del Salario Mínimo, ver el capítulo de Furtado (2005) en este libro.

que el resultado para Montevideo se explica principalmente por el efecto del proceso de negociación salarial, que permitió a estos trabajadores renegociar salarios mínimos por encima del oficial. La dispersión de los trabajadores en el resto del país dio a las firmas un poder monopsonico en la negociación salarial, y esto permitió la reducción de los salarios horarios. Es decir que la caída del salario mínimo en términos reales habría impulsado la caída de los salarios del primer decil de los trabajadores privados del interior urbano.

3. Sector público y sector privado

El trabajo asalariado representa el 70% del empleo total en Uruguay en 2002, y el 52% corresponde al sector privado. Abundante evidencia empírica internacional señala las diferentes características y funcionamiento del mercado laboral público y privado (Gregory y Borland, 1999). En el caso uruguayo, estas diferencias son también importantes, especialmente en lo que se refiere a los aspectos regulatorios relacionados con los mecanismos de contratación y despido.

En Uruguay se considera funcionarios públicos a los trabajadores presupuestados y contratados de la Administración central, los gobiernos departamentales y los entes autónomos. Las características principales del empleo público son el régimen de inamovilidad y la imposibilidad de contratar nuevos funcionarios públicos hasta 2005 (en términos generales, las vacantes en el sector público solamente pueden ser llenadas con otros funcionarios públicos). Como consecuencia de esta política, los trabajadores del sector público presentan mayores niveles etarios que los del sector privado, y esta brecha se ha ampliado durante la década, como se observa en la sección siguiente.

En el sector privado la situación es totalmente diferente. No existen normas que limiten la contratación o establezcan limitaciones al despido, aunque sí está regulada la duración de la jornada laboral y el día de descanso semanal. La relación laboral en el sector privado termina por renuncia del trabajador o por despido por parte del empleador. La indemnización por despido se aplica a todo los trabajadores de la industria, comercio, actividades privadas en general y servicios públicos a cargo de particulares. Representa la remuneración total correspondiente a un mes de sueldo por cada año o fracción de actividad, con un límite máximo de seis mensualidades. No corresponde el cobro de indemnización en los casos de despido por notoria mala conducta del trabajador.

4. Síntesis

El principal cambio institucional que tuvo lugar en el período fue el cese de la convocatoria a los Consejos de Salarios, con la consecuente descentralización en la negociación salarial, que pasó a ser fundamentalmente a nivel de empresa. Este proceso ha sido exhaustivamente analizado en Rodríguez et al. (2001), donde también se destaca su vinculación con la caída de la sindicalización, en

especial en el sector privado. Este último presenta significativas diferencias con el sector público, no sólo en lo que refiere a la sindicalización, sino especialmente a aspectos regulatorios, fundamentalmente en lo referido a los mecanismos de contratación y despido.

La observación de lo sucedido en el mercado laboral en términos de remuneraciones relativas (véase sección E) induce a sostener que los cambios institucionales antes mencionados pueden haber tenido consecuencias en la desigualdad salarial, aunque no se dispone de resultados concluyentes en esta área. También el análisis del efecto de los sindicatos en el mercado laboral uruguayo constituye un desafío en términos de la agenda de investigación, aunque en esta área los estudios son más numerosos.

El mercado laboral uruguayo no parece presentar rigideces de importancia en lo que respecta a los costos de la búsqueda de trabajo o en términos de la movilidad de su mano de obra. Tampoco el SMN constituye una fuente de rigidez para el mercado laboral uruguayo, en la medida que no opera como instrumento regulador del mismo, sino que sus funciones están ligadas a las cuentas fiscales.

C. ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESEMPLEO

En esta sección se describe la evolución de los principales indicadores del mercado laboral. Se analiza el período 1986-2002. Se presenta la información para algunos años seleccionados y las series temporales completas se incluyen en el anexo estadístico. Cuando se menciona país urbano, se hace referencia a las localidades urbanas de 5 000 y más habitantes, mientras que la denominación rural corresponde a localidades urbanas de menos de 5 000 habitantes y al medio rural (apartados B.4 y C.4). El detalle de las características de las fuentes de datos utilizadas y las opciones metodológicas escogidas para construir series temporales consistentes se incluyen en el Anexo A.

En todos los casos las cifras expandidas que se presentan se obtienen a partir de las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (INE-CELADE, 2001). Es importante aclarar que estas proyecciones no incorporan el importante fenómeno migratorio que se registra en el país a partir de 1999.⁹

9. Aun cuando no existen estadísticas rigurosas sobre el fenómeno, Pellegrino y Vigorito (2003) señalan que, de acuerdo con el registro del Aeropuerto Internacional de Carrasco, en los años 2000 y 2001 el saldo refleja la existencia de alrededor de 20 000 salidas más que entradas, y en el año 2002 este movimiento llega a cerca de -28 000. Las autoras realizan también una estimación con base en la Encuesta de Caracterización Social, realizada por el Banco Mundial en diciembre del 2002, que indica que existieron aproximadamente 33 000 emigrantes en el período marzo-diciembre del 2002. Señalan que la masificación de la emigración implicó que todos los niveles educativos están representados entre los emigrantes, sin embargo, la sobrerrepresentación de aquellos con estudios terciarios es importante si se compara con la población residente en el país.

1. Actividad

La participación en el mercado laboral ha aumentado en el período estudiado, obedeciendo principalmente al incremento en la participación femenina. Mientras que la tasa de actividad masculina cayó un 4% entre 1986 y 2002, la femenina se incrementó en un 21%. Este aumento no puede explicarse por factores demográficos, sino que obedece a cambios en la conducta de las mujeres. La tasa de actividad femenina de Uruguay es superior a la del resto de los países de América Latina, con excepción de Colombia (CEPAL, 2002).

El mencionado incremento en la tasa de actividad se produce tanto en Montevideo como en el resto del país urbano, y la brecha entre ambas regiones (que indica mayor participación en Montevideo) se mantiene constante (cuadro 3).

Dada la fuerte asociación entre la actividad laboral y educación, el aumento en los niveles de escolaridad es sin duda uno de los factores que explica en mayor medida la creciente presencia de las mujeres en la fuerza de trabajo, más allá de otros factores más generales de orden social y cultural. Trabajos previos (Amarante y Espino, 2001; Rossi y Rivas, 2000) señalan que mientras que en el caso de los hombres la variable que parece más significativa en la decisión de participar en el mercado de trabajo es la edad, para cualquier situación conyugal, entre las mujeres puede observarse que la tasa de actividad de las casadas es inferior a la de las solteras y las divorciadas, quienes presentan tasas similares a las de los hombres. El comportamiento laboral masculino es exactamente contrario al femenino; la tasa de participación más alta corresponde a los hombres casados y en unión libre. Las mujeres divorciadas muestran las mayores tasas de participación. Estas evidencias reforzarían la hipótesis respecto a que los hombres continúan desempeñando de alguna forma el papel de proveedores (*bread winners*). Sin embargo, la evolución de la tasa de actividad de las mujeres casadas a lo largo del período podría reflejar algunos cambios al respecto, puesto

Cuadro 3 Tasa de actividad por sexo y región, 1986-2002

Años	Hombres	Mujeres	Interior	Montevideo	Total
1986	73.7	40.7	53.3	58.5	55.7
1991	73.5	44.1	55.4	59.5	57.6
1994	73.3	45.6	55.8	60.5	58.2
1998	73.5	49.3	59.3	61.4	60.4
1999	72.0	48.5	57.2	61.4	59.3
2000	71.9	49.1	57.8	61.4	59.6
2001	72.2	50.9	58.5	62.6	60.6
2002	70.7	49.4	56.9	61.2	59.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del INE.

Cuadro 4 Tasa de actividad por nivel educativo, 1986-2002

Nivel educativo	1986	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Hasta primaria	47.4	48.3	45.1	46.7	46.4	47.1	47.3	45.8
Secundaria incompleta	57.6	59.3	61.7	62.5	61.0	61.3	62.2	59.5
Secundaria completa	71.6	77.9	79.0	80.6	78.3	78.4	77.7	77.4
Universidad del Trabajo del Uruguay	75.7	77.2	77.2	77.2	76.8	75.6	78.2	78.4
Maestros y profesores	63.8	65.8	65.6	65.0	63.5	65.1	64.4	64.2
Universidad incompleta	69.8	68.0	70.0	72.2	72.1	71.3	74.3	71.2
Universidad completa	87.3	88.2	88.1	85.9	86.1	86.9	86.2	84.8
Total	55.7	57.6	58.2	60.4	59.3	59.6	60.6	59.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

que al final del período las mismas se acercan a la de las solteras (Amarante y Espino, 2001).

Con el comienzo de la recesión económica en 1999, la tendencia creciente en la tasa de actividad se detuvo. Por otro lado, los niveles de participación presentan importantes diferencias por nivel educativo. Las mayores tasas de participación se encuentran entre los trabajadores con estudios universitarios completos, seguidos por los que tienen secundaria completa y educación técnica (Universidad del Trabajo del Uruguay, UTU).¹⁰ Estos dos grupos además no variaron significativamente su participación en el mercado laboral en el último año, punto culminante de la crisis económica (cuadro 4).

El cuadro 5 resume las principales características de la oferta laboral en Uruguay. Además del aumento en el peso relativo de las mujeres, se constata una mayor concentración de la oferta laboral en Montevideo en los años noventa y, sobre todo, un aumento significativo en el nivel de calificación de la Población Económicamente Activa (PEA). Los trabajadores con educación universitaria (completa e incompleta) pasan de representar el 6.5% de la oferta laboral total, a representar el 14.5% de la misma al final del período analizado.

2. Empleo

El número total de ocupados creció casi un 24% entre 1986 y 1998. El incremento de la ocupación durante los años noventa obedeció principalmente al aumento en la tasa de empleo femenina. A partir de ese año, desapareció la tendencia creciente del empleo y la tasa de empleo comienza a caer para hombres y mujeres, en todo el país urbano. Entre 1999 y 2002 la destrucción neta de puestos de trabajo alcanzó a 67 000.

10. La UTU es la única institución pública que ofrece enseñanza técnica en Uruguay.

Cuadro 5 Características de la PEA y número de activos, 1986-2002
(porcentajes y miles)

Características PEA	1986	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Hombres	60.3	58.6	57.5	56.0	55.8	55.5	54.4	54.8
Mujeres	39.7	41.4	42.5	44.0	44.2	44.5	45.6	45.2
Interior	51.4	45.3	45.7	47.2	47.7	47.9	46.8	46.7
Montevideo	48.6	54.7	54.3	52.8	52.3	52.1	53.2	53.3
Hasta primaria	45.2	37.0	34.6	30.0	30.0	30.0	28.4	27.7
Secundaria incompleta	25.8	27.4	29.3	30.8	30.3	31.1	31.9	31.8
Secundaria completa	6.2	6.5	7.6	8.6	9.0	8.5	8.6	8.8
Universidad del Trabajo del Uruguay	11.8	14.0	13.8	13.7	13.8	13.0	13.4	13.4
Maestros y profesores	2.8	3.2	3.3	3.2	3.1	3.3	3.0	3.4
Universitaria incompleta	3.8	5.7	6.1	7.1	7.2	7.3	8.0	7.8
Universitaria completa ^{a/}	2.8	4.7	4.8	5.9	5.6	5.8	6.4	6.7
PEA	988	1 083	1 135	1 225	1 214	1 232	1 265	1 246

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

a/ En el nivel educativo no se incluye la categoría correspondiente a otros.

La tasa de empleo es considerablemente superior para los trabajadores con universidad completa. Los trabajadores con bajos niveles de calificación (hasta primaria y secundaria incompleta) presentan las menores tasas de empleo. También las tasas de empleo de los trabajadores con universidad incompleta son bajas en relación con el resto de los trabajadores. Sin embargo, cabe destacar que un alto porcentaje de la población en edad de trabajar con educación universitaria incompleta asiste al sistema educativo (57% en 2002), lo que explica su menor tasa de empleo (cuadro 6).

El análisis de las características de los ocupados indica que durante los años noventa aumentó la participación femenina en el empleo total, así como el peso de los ocupados en Montevideo. La mayor calificación de la mano de obra constatada al analizar la oferta de trabajo también se refleja en el total de ocupados (cuadro 7).

El incremento en la participación de las mujeres entre los ocupados permitiría suponer cambios en la inserción laboral femenina. Sin embargo, las características más estructurales se mantienen, en la medida que subsiste una fuerte concentración por categoría y tipo de ocupación. Estas asimetrías confirman que pese a los cambios ocurridos, la situación de hombres y mujeres en el mercado laboral todavía dista de equipararse. Estudios sobre la segregación ocupacional en el mercado laboral del Uruguay entre 1986 y 1999 (Amarante y Espino, 2001) señalan que la misma no muestra cambios significativos a nivel agregado, es decir que las mujeres siguen concentrándose en un reducido número

Cuadro 6 Tasa de empleo por sexo, región y nivel educativo y número de ocupados, 1986-2002
(porcentajes y miles)

Características PEA	1986	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Total	50.2	52.5	52.9	54.3	52.6	51.5	51.4	49.1
Hombres	68.0	68.3	68.1	67.8	65.7	64.1	63.9	61.2
Mujeres	35.4	39.1	40.1	42.8	41.4	40.8	40.9	38.9
Interior	48.5	50.6	50.6	53.4	51.1	50.2	49.7	47.3
Montevideo	52.2	54.2	55.0	55.1	54.0	52.9	53.0	50.8
Hasta primaria	43.2	44.6	41.6	42.3	41.4	40.5	40.5	38.2
Secundaria incompleta	50.8	52.1	53.9	54.1	52.4	51.4	50.6	46.8
Secundaria completa	64.3	72.9	73.9	74.7	70.9	70.9	69.1	68.1
Universidad del Trabajo del Uruguay	67.1	70.1	68.8	69.2	67.7	65.1	65.3	65.4
Maestros y profesores	61.1	63.6	63.9	63.1	61.0	61.9	59.6	60.4
Universidad incompleta	59.6	59.5	62.5	63.6	62.1	59.1	59.8	55.0
Universidad completa	84.6	85.8	86.7	84.2	84.8	83.5	82.9	80.6
Número de ocupados	891.3	987.3	1030.5	1101.9	1076.5	1065.1	1072.2	1034.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Cuadro 7 Características de los ocupados, 1986-2002
(porcentajes)

Ocupados	1986	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Hombres	61.6	59.8	58.8	57.4	57.4	57.4	56.8	57.0
Mujeres	38.4	40.2	41.2	42.6	42.6	42.6	43.2	43.0
Interior	51.9	47.2	45.7	47.3	48.0	48.1	46.9	46.8
Montevideo	48.1	52.8	54.3	52.7	52.0	51.9	53.1	53.2
Hasta primaria	45.8	37.5	35.1	30.2	30.1	29.9	28.7	27.9
Secundaria incompleta	25.2	26.4	28.2	29.6	29.3	30.1	30.7	30.1
Secundaria completa	6.2	6.7	7.8	8.9	9.2	8.9	9.0	9.4
Universidad del Trabajo del Uruguay	11.6	14.0	13.5	13.6	13.8	13.0	13.2	13.5
Maestros y profesores	3.0	3.4	3.5	3.5	3.3	3.6	3.3	3.9
Universidad incompleta	3.6	5.4	6.0	7.0	7.0	7.0	7.6	7.3
Universidad completa	3.0	5.0	5.2	6.5	6.3	6.5	7.3	7.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

de ocupaciones. No obstante, para diferentes segmentos del mercado laboral pueden identificarse distintos comportamientos. Así, mientras entre los asalariados privados la segregación tendió a aumentar, entre los públicos, donde el nivel de segregación es menor, la tendencia es decreciente. Esta composición más equitativa al interior de las ocupaciones del sector público se explica principalmente por el cambio en la estructura ocupacional derivada de la salida de los hombres del sector. Este trabajo también encuentra que las ocupaciones femeninas, es decir, aquellas en las que la participación de las mujeres en el total de la ocupación supera la del total de la fuerza laboral, pasan de 20 a 21 entre 1986 y 1999.¹¹ En 1999 esas ocupaciones representan el 49% del empleo total y en éstas se concentra casi el 80% de las ocupadas. Entre éstas se destacan las vinculadas con investigación y docencia, salud, tareas administrativas, servicios personales y las relacionadas con el sector textil.

El análisis de la categoría de ocupación resulta relevante para el caso uruguayo. El 70% de los trabajadores son asalariados en el 2002. El peso de los asalariados públicos en el empleo total se ha reducido, pasando del 24% en 1986 al 18% en 2002. Esto es resultado de las políticas de reforma del sector público, que como en muchos países en desarrollo, fueron un ingrediente fundamental de las políticas económicas de los años noventa y se basaron en el retiro voluntario de funcionarios. El descenso en el peso del empleo público obedeció principalmente a la salida de hombres del sector, ya que el empleo público femenino permaneció casi inalterado en el período. El otro cambio importante en la estructura del empleo se refiere a los trabajadores por cuenta propia, que en 1986 representaban el 18% del empleo total y pasaron a ser el 25% en el 2002.

La crisis económica ha significado una caída en el empleo privado y en el empleo de los trabajadores por cuenta propia con local. Como era de esperar, el segmento de los trabajadores por cuenta propia sin local, que suele operar como amortiguador en las recesiones económicas absorbiendo mano de obra del sector formal, crece significativamente durante la crisis económica. La caída en el sector privado es de alrededor de 80 000 puestos de trabajo entre 1998 y 2002, y el incremento de los trabajadores por cuenta propia sin local es de 28 000 (cuadro 8).

Las características de los distintos trabajadores difieren considerablemente, y algunas de esas diferencias han aumentado durante la década. Así, la edad promedio de los trabajadores públicos se ha incrementado considerablemente como consecuencia de las políticas de prohibición de ingreso a la función pública. Se destaca también la mayor edad de los patrones. Con relación a la escolaridad, se observa el ya señalado incremento en la calificación de los ocupados. Las mayores escolaridades se verifican entre los trabajadores del sector público, seguidos por los patrones. Estos últimos además trabajan un número de horas semanales muy superior al resto de los trabajadores. Las

11. La ocupación femenina que se agrega corresponde a cocineras, meseras y mozas.

Cuadro 8 Empleo por categoría ocupacional. Porcentaje del total de ocupados y evolución, 1986-2002
(índices base 100 = 1990)

Años	Asalariado privado	Asalariado público	Patrón	Cuenta propia sin local	Cuenta propia con local	Otros	Total
Estructura del empleo por categoría ocupacional							
1986	45.9	23.9	4.4	7.3	11.2	7.4	100.0
1991	52.7	20.9	5.0	6.5	12.8	2.2	100.0
1994	53.2	18.7	4.7	6.7	14.4	2.3	100.0
1998	56.1	16.3	4.4	7.1	13.9	2.1	100.0
1999	55.9	16.3	3.9	7.5	14.4	1.9	100.0
2000	55.6	17.1	3.7	8.0	13.8	1.8	100.0
2001	54.5	16.6	3.9	8.8	14.6	1.6	100.0
2002	52.1	17.9	3.7	10.3	14.4	1.7	100.0
Evolución del empleo por categoría ocupacional							
1986	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1991	126.9	96.8	127.8	97.9	126.7	33.6	110.8
1994	133.9	90.4	124.2	106.1	149.0	36.8	115.6
1998	151.0	84.6	126.1	120.0	153.9	35.8	123.6
1999	147.1	82.5	108.4	123.5	156.2	31.6	120.8
2000	144.5	85.7	101.5	131.2	147.4	29.4	119.5
2001	142.6	83.5	108.6	145.3	157.5	26.0	120.3
2002	131.6	87.0	98.7	163.7	149.6	26.2	116.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

mujeres han aumentado su participación entre los trabajadores privados y también entre los públicos. Esto último se explica fundamentalmente porque, como se mencionó, los trabajadores que se acogieron a los retiros voluntarios del sector público fueron mayoritariamente hombres (cuadro 9).

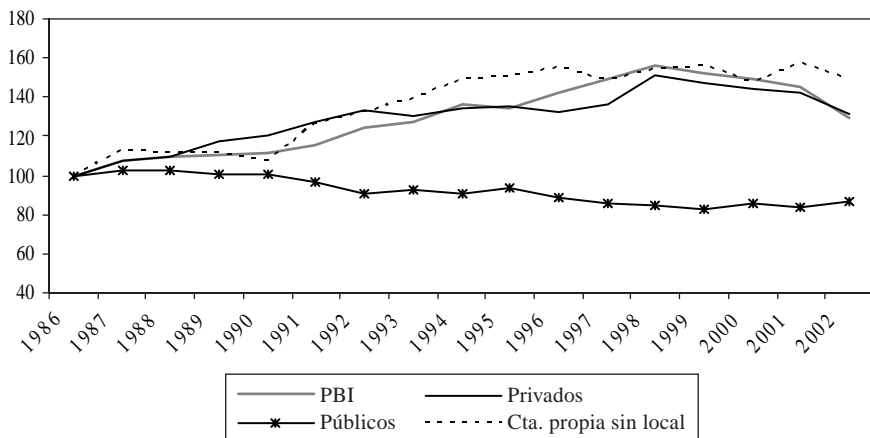
El sostenido crecimiento económico hasta 1998 estuvo acompañado de un incremento en el empleo total, y especialmente en el empleo privado, que aparece vinculado al ciclo económico. El empleo público, como se explicó, obedece a una lógica diferente y cae durante el período como consecuencia de las políticas aplicadas. La recesión económica a partir de 1998 afecta principalmente al empleo privado (gráfico 1).

El cuadro 10 muestra las variaciones del producto, el empleo total, privado y por cuenta propia sin local e ilustra el importante papel amortiguador del sector de trabajadores por cuenta propia sin local. Es importante señalar que este sector presenta las menores remuneraciones relativas (véase sección E), y que alrededor del 75% de los trabajadores de este sector son hombres con bajo nivel de calificación.

Cuadro 9 Características de los ocupados por categoría ocupacional, 1986 y 2002

Categoría ocupacional	Edad promedio (años)	Escolaridad promedio (años)	Horas trabajadas por semana promedio	Mujeres (%)	Nivel educativo (porcentajes)		
					Primaria	Secundaria	Universitaria
1986							
Asalariados privados	36	7.6	41.0	43	47	33	5
Asalariados públicos	38	9.5	37.6	34	33	33	9
Patrones	46	8.9	56.8	16	39	37	13
Cuenta propia sin local	43	6.5	34.9	26	63	22	3
Cuenta propia con local	44	7.9	42.3	53	50	28	9
2002							
Asalariados privados	38	9.6	40.9	47	28	43	13
Asalariados públicos	43	11.5	39.3	45	17	35	22
Patrones	48	11.3	51.3	24	16	46	25
Cuenta propia sin local	42	8.1	30.0	25	44	31	7
Cuenta propia con local	45	9.8	41.6	41	30	35	17

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Gráfico 1 Crecimiento económico y empleo, 1986-2002

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE y Banco Central del Uruguay (BCU).

Con respecto a las horas trabajadas semanalmente, a partir del 2000 se constata una caída significativa. También se destaca a lo largo de todo el período la considerable diferencia entre hombres y mujeres. Esta brecha se mantiene relativamente estable en el período, aunque se estrecha levemente en los últimos

Cuadro 10 Variación del producto y del empleo, 1990-2002
(tasas acumulativas anuales)

Años	PIB	Empleo total	Empleo privado	Cuenta propia sin local
1990-1998	4.4	1.6	2.8	2.6
1998-2002	-4.6	-1.6	-3.4	8.1
2002	-10.8	-3.5	-7.7	12.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Uruguay y ECH del INE.

dos años por el efecto de la caída en las horas trabajadas por los hombres. Las horas trabajadas por los ocupados más calificados son considerablemente menores que las del resto de los trabajadores, al igual que las de maestros y profesores por la naturaleza de la tarea que desempeñan (cuadro 11).

El proceso de apertura financiera y comercial que se profundizó en los años noventa, conjuntamente con la apreciación cambiaria debido al plan de estabilización adoptado, produjo importantes modificaciones en la estructura productiva del país. La industria manufacturera pasó de concentrar alrededor del 20% del empleo a principios del decenio a concentrar tan sólo el 13% en el 2002. El empleo creció en los sectores de servicios, especialmente comercio, restaurantes y hoteles, y establecimientos financieros y servicios a empresas. Si se agrega la construcción, estos sectores pasan de representar el 27.5% del empleo en 1986, a casi el 39% en el 2002 (cuadro 12).

Una parte considerable de los ocupados trabaja en empresas de menos de cinco personas.¹² La proporción de los empleados en microempresas ha aumentado durante la década, pasando del 31% al 47% del total de empleados.¹³ La contrapartida de este proceso es la pérdida de peso de las empresas de mayor tamaño (10 y más empleados) en el empleo total. No existen grandes diferencias entre la distribución de hombres y mujeres en empresas de distinto tamaño, aunque en el 2002 una proporción levemente superior de mujeres (49.2%) que de hombres (44.5%) está ocupada en microempresas (cuadro 13).

12. No es posible analizar el empleo por tamaño de empresa antes de 1991 ya que la Encuesta Continua de Hogares (ECH) no recogía esta información. Recién a partir de 1994 es posible asignar un tamaño de empresa a todos los ocupados de la muestra de la ECH, ya que entre 1991 y 1994 la variable presenta un porcentaje considerable sin información.

13. A partir del 2001 la información sobre tamaño del establecimiento se releva de manera diferente. Anteriormente se preguntaba si en la empresa trabajaban menos de 10 personas o no, y en el caso que la respuesta fuera afirmativa, se preguntaba cuántos. Desde el 2001 se pregunta directamente el tamaño del establecimiento, y las respuestas están codificadas en: una persona; 2-4; 5-9; 10-49; 50 ó más. A pesar que ambos cuestionarios son compatibles, se detecta un descenso considerable en los ocupados en empresas de 10 y más.

Cuadro 11 Promedio de horas semanales trabajadas, 1986-2002

Ocupados	1986	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Totales	40.6	43.6	41.8	41.0	42.0	41.9	40.9	39.9
Hombres	44.6	47.5	46.0	45.4	46.0	46.1	44.7	43.4
Mujeres	34.4	37.6	34.5	35.1	36.6	36.3	35.9	35.4
Interior	41.6	44.7	42.0	42.6	43.1	42.7	42.1	41.1
Montevideo	39.5	42.6	40.6	39.6	41.1	41.2	39.7	38.9
Hasta primaria	41.8	45.3	42.6	41.9	42.4	42.1	41.3	40.0
Secundaria incompleta	41.8	44.2	42.0	42.1	42.8	43.3	41.9	41.7
Secundaria completa	37.8	43.3	41.7	41.9	43.5	43.6	43.1	42.4
Universidad del Trabajo del Uruguay	43.4	46.2	44.3	43.4	44.6	44.1	41.7	40.6
Maestros y profesores	23.0	29.5	24.5	27.7	31.1	29.9	30.0	29.6
Universidad incompleta	36.1	37.6	36.3	37.3	37.5	38.6	37.9	37.4
Universidad completa	34.5	35.7	35.8	36.6	38.3	37.7	38.1	36.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Cuadro 12 Estructura del empleo por rama en porcentaje y evolución, 1986-2002 (índices base 100 = 1986)

Sectores	1986	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Estructura								
Agricultura, silvicultura, pesca	4.1	3.7	4.1	3.9	3.9	4.3	4.2	4.2
Industria manufacturera	20.7	21.9	19.1	16.1	15.9	17.1	14.6	13.6
Electricidad, gas y agua	1.7	1.5	1.2	1.0	1.0	1.0	1.0	1.3
Construcción	5.0	6.7	7.3	7.5	8.4	6.1	8.1	7.4
Comercio, restaurantes y hoteles	17.9	17.9	19.3	20.3	19.8	18.0	22.4	22.0
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	7.0	5.6	6.0	6.1	6.1	5.0	6.2	6.0
Establecimientos financieros y servicios a empresas	4.6	5.1	6.0	6.4	6.5	6.2	9.0	9.3
Servicios comunales, sociales y personales	38.8	37.5	36.9	38.7	38.3	38.4	34.5	36.2
Evolución								
Agricultura, silvicultura, pesca	100	100	115	118	114	117	123	118
Industria manufacturera	100	117	107	96	93	86	85	77
Electricidad, gas y agua	100	94	83	71	68	87	71	88
Construcción	100	147	167	184	201	200	193	170
Comercio, restaurantes y hoteles	100	111	125	140	134	149	151	143
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	100	89	99	107	106	100	106	99
Establecimientos financieros y servicios a empresas	100	122	151	171	171	216	236	234
Servicios comunales, sociales y personales	100	107	110	123	119	107	107	108

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Cuadro 13 Porcentaje de ocupados según tamaño de empresa, 1991-2002

Ocupados por empresa	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Menos de 5	31.2	40.8	41.4	42.2	42.3	45.8	47.0
5-9	6.2	5.3	5.8	5.4	5.6	8.9	8.0
10 y más	53.8	53.9	52.8	52.3	52.2	45.3	45.0
Sin clasificar	8.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Nota: Debido a cambios metodológicos, los datos sólo son comparables entre 1994 y 2000 y entre 2001 y 2002 (véanse notas 12 y 13).

Cuadro 14 Porcentaje de ocupados en empresas de menos de cinco trabajadores, por rama, 1991-2002

Sectores	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Agricultura, silvicultura y pesca	48.4	55.6	53.1	52.2	56.9	57.9	58.5
Industria manufacturera	26.6	30.4	32.2	34.0	34.2	39.2	42.2
Electricidad, gas y agua	0.3	1.3	0.8	0.5	0.6	1.1	1.0
Construcción	40.0	43.3	53.5	50.8	56.1	63.7	68.4
Comercio, restaurantes y hoteles	55.2	55.2	51.0	53.5	55.8	57.1	61.4
Transportes, almacenamiento y comunicaciones.	27.4	32.0	28.6	31.5	28.0	35.9	37.4
Establecimientos financieros y servicios empresas	36.9	36.3	36.2	36.7	38.7	45.2	46.8
Servicios comunales, sociales y personales	20.2	40.0	40.5	40.7	36.8	38.8	37.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Nota: Debido a cambios metodológicos, los datos sólo son comparables entre 1994 y 2000 y entre 2001 y 2002 (véanse notas 11 y 12).

Las ramas donde los ocupados en empresas de menos de cinco trabajadores tienen mayor peso son construcción, comercio, restaurantes y hoteles, establecimientos financieros y agricultura, silvicultura y pesca. Con excepción de esta última, el resto de las ramas son las que han mostrado mayor dinamismo en el empleo, como se mencionó (cuadro 14).

3. Desempleo

A fines de los años ochenta la tasa de desempleo mostró una tendencia decreciente, la que se revirtió en los noventa. Entre 1991 y 2002, la tasa de desempleo casi se duplicó, alcanzando los niveles más altos registrados por la

economía uruguaya. Es decir que, aun antes que se desencadenara la crisis económica en 1998, la tasa de desempleo mostraba una tendencia creciente en un contexto de expansión económica (cuadro 15). Resulta pertinente señalar que los trabajos existentes para Uruguay que intentan hacer modelos del comportamiento de la tasa de desempleo, no han podido descartar la hipótesis de persistencia. Esto implica que los efectos de los *shocks* se incorporan totalmente a la tasa de desempleo (Badagian, Rodríguez y Selves, 2001), o permanecen durante largos períodos (Spremolla, 2001).

También en lo que se refiere al desempleo la situación de las mujeres es más desfavorable, ya que presentan tasas específicas superiores a las de los hombres. Además de las dificultades que encuentran las mujeres para su inserción laboral, estas mayores tasas de desempleo pueden vincularse con su posición en el hogar, ya que tan sólo un 33% de los hogares (2002) presenta jefatura femenina. Sin embargo, como se señala más adelante, la tasa de desempleo específica de las jefas de hogar es considerablemente mayor que la de los jefes. Durante el período analizado, la brecha entre Montevideo y el interior urbano tendió a desaparecer y, al final del período, presentaron tasas de desempleo similares.

Las tasas de desempleo de maestros y profesores, que en su gran mayoría se insertan en el sistema educativo público (60%) son, como es de esperar, de escasa magnitud. También las tasas de desempleo de los trabajadores con universidad completa son muy bajas. Sin embargo son quienes han sufrido mayor incremento en su tasa específica entre 1998 y el 2002, aunque este grupo no había experimentado una tendencia al aumento durante los años noventa como el resto. Resulta de interés señalar la considerable diferencia en la tasa de desempleo para trabajadores con secundaria completa y con universidad incompleta, que refleja los mayores requerimientos de estos últimos a la hora de aceptar un trabajo (véase cuadro 18). Esos mayores requerimientos probablemente se vinculan con el hecho de que el 51% de la PEA con universidad incompleta asiste al sistema educativo. Para el 2002, la tasa de desempleo en el tramo de educación universitaria incompleta es 35.5% en los que asisten al sistema educativo y 9.3% para el resto. El grupo intermedio, es decir la PEA con secundaria completa, aparece como mucho menos vulnerable al desempleo.

Las tasas de desempleo son considerablemente menores en los quintiles de mayores ingresos pero, al igual como ocurre con los trabajadores con universidad completa, también en el cuarto y quinto quintil es donde las variaciones fueron superiores en el período de crisis.

Finalmente, las tasas de desempleo de los jefes de hogar son considerablemente menores que para el total de la PEA. Esto era esperable ya que estos trabajadores probablemente optan por trabajos de menor calidad frente a la perspectiva de permanecer desempleados. Sin embargo, la gravedad de la situación queda de manifiesto al considerar la variación de su tasa específica de desempleo, que se duplica en el período de crisis. Nuevamente las mujeres jefas de hogar presentan tasas considerablemente mayores que los hombres

Cuadro 15 Tasa de desempleo por sexo, región, nivel educativo, quintiles de ingreso y jefatura de hogar, 1986-2002
(porcentajes)

Desempleados	1986	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Total	9.8	8.9	9.2	10.1	11.3	13.6	15.3	17.0
Hombres	7.8	7.0	7.0	7.8	8.7	10.9	11.5	13.5
Mujeres	12.8	11.4	12.1	13.0	14.6	17.0	19.7	21.2
Montevideo	10.7	8.9	9.1	10.2	11.9	13.9	15.5	17.0
Interior	9.0	8.7	9.3	9.9	10.7	13.3	15.0	16.9
Hasta primaria	8.8	7.6	7.8	9.4	10.9	13.9	14.4	16.4
Secundaria incompleta	11.8	12.2	12.6	13.4	14.2	16.3	18.6	21.4
Secundaria completa	10.1	6.3	6.4	7.3	9.5	9.6	11.1	12.1
Universidad del Trabajo del Uruguay	11.3	9.1	10.9	10.5	11.8	13.9	16.6	16.6
Maestros y profesores	4.3	3.3	2.6	3.0	4.0	5.0	7.4	5.9
Universidad incompleta	14.5	12.6	10.7	11.8	13.9	17.1	19.5	22.7
Universidad completa	3.0	2.7	1.6	2.0	1.6	3.9	3.9	5.0
Quintil 1	18.2	16.9	17.7	18.8	20.3	24.1	24.1	29.3
Quintil 2	12.3	10.2	11.1	12.9	13.7	16.7	16.7	19.5
Quintil 3	8.9	7.5	8.0	9.4	9.4	11.6	11.6	15.5
Quintil 4	7.1	6.0	5.5	5.9	7.4	7.5	7.5	10.0
Quintil 5	3.7	4.1	3.8	4.1	3.6	4.8	4.8	6.5
Jefes de hogar	4.0	2.8	2.8	4.0	4.6	5.8	6.5	7.8
Jefes (mujeres)	6.9	4.6	4.9	7.0	7.4	9.8	11.2	11.7
Jefes (hombres)	3.6	2.5	2.5	3.2	3.9	4.8	5.0	6.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

(entre los jefes desocupados, un 35% son mujeres). Es pertinente recordar que la jefatura de hogar surge por la declaración del encuestado y los hogares encabezados por mujeres son en su mayoría unipersonales (36%) o monoparentales (27%). En estos casos, la mayoría de estas mujeres serían las únicas preceptoras de ingresos, agravando la situación.

El cuadro 16 muestra la distribución de los desempleados según sus características. Durante los últimos 10 años el número de personas desocupadas más que se duplicó en la economía. Se destaca el incremento en el peso de los trabajadores calificados en el total de desempleados. Al comienzo de la década (1991) los desocupados con educación universitaria representaban el 9.5% del total y en 2002 su peso ascendía al 12.5%. Sin embargo, el grueso de los desocupados son trabajadores con calificación baja; casi el 70% de los desocupados en 2002 no alcanzaba a completar el nivel de educación secundaria. Del total de desempleados, los que tienen cobertura del seguro de desempleo representan un grupo menor. En el auge de la crisis económica (2002), tan sólo

Cuadro 16 Características de los desempleados, 1986-2002
(porcentajes y números)

Desempleados	1986	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Hombres	48.1	46.6	44.0	43.1	42.9	44.4	41.0	43.6
Mujeres	51.9	53.4	56.0	56.9	57.1	55.6	59.0	56.4
Montevideo	53.0	55.3	53.8	53.6	55.1	53.2	53.9	53.5
Interior	47.0	44.7	46.2	46.4	44.9	46.8	46.1	46.5
Hasta primaria	40.3	31.7	29.2	27.8	28.8	30.8	26.9	26.8
Secundaria incompleta	31.1	37.7	40.1	40.9	38.0	37.2	38.9	40.1
Secundaria completa	6.4	4.6	5.3	6.2	7.5	6.0	6.2	6.3
Universidad del Trabajo del Uruguay	13.7	14.5	16.3	14.2	14.4	13.3	14.5	13.1
Maestros y profesores	1.2	1.2	0.9	0.9	1.1	1.2	1.4	1.2
Universidad incompleta	5.6	8.1	7.1	8.4	8.8	9.2	10.2	10.5
Universidad completa	0.8	1.4	0.9	1.2	0.8	1.7	1.6	2.0
Cesantes fuera de seguro	65.1	68.4	70.4	77.1	76.0	75.4	76.0	76.8
Seguro de desempleo	5.2	3.3	2.6	4.3	4.7	4.2	5.7	6.2
Buscadores de trabajo por primera vez	29.6	28.3	27.0	18.6	19.3	20.4	18.3	17.0
Quintil 1	35.4	37.0	38.9	36.0	39.5	40.1	37.5	39.4
Quintil 2	23.6	22.7	23.5	25.5	25.8	26.0	27.1	24.7
Quintil 3	17.7	17.1	17.2	18.4	16.7	17.4	17.2	18.4
Quintil 4	15.0	13.7	11.9	11.6	12.5	10.5	11.1	11.0
Quintil 5	8.3	9.5	8.5	8.5	5.6	6.0	7.0	6.5
Jefes de hogar	19.1	14.3	13.4	17.5	17.8	18.5	18.4	20.4
Desempleados	97 086	95 826	104 471	123 569	137 487	167 415	193 223	211 413

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

el 6% de los desocupados perciben esta prestación. Si consideramos el grupo de desempleados cuya duración es menor que seis meses (se aproxima, en teoría, al grupo de trabajadores que deberían estar cubiertos por esta prestación), la cobertura alcanza al 14% en el 2002. Es pertinente recordar que esta información corresponde a las declaraciones de los encuestados y por esto difiere considerablemente de las estadísticas del Banco de Previsión Social (BPS) mencionadas con anterioridad. En el 2002, casi el 65% de los desocupados se ubica en los dos quintiles de ingresos inferiores. Los jefes de hogar pasaron de representar el 13% del total de desempleados al principio de la década (1991) a representar el 20% en el 2002.

Se constata que durante la crisis económica ha aumentado la importancia de los desocupados propiamente dichos, y concomitantemente, disminuye la de los desocupados que buscan trabajo por primera vez.¹⁴ Sin embargo es pertinente señalar que el desempleo afecta particularmente a los trabajadores más jóvenes. Así, en 2002 la tasa de desempleo del grupo entre 14 y 17 años fue del 51% y la de los jóvenes entre 18 y 24 años fue del 36%, es decir que los jóvenes constituyen un grupo sumamente vulnerable al desempleo, más aún si se consideran las consecuencias en el largo plazo de sus dificultades de inserción laboral.

La duración del desempleo resulta una variable relevante ya que se relaciona directamente con la magnitud de la pérdida de bienestar de las personas desempleadas. Cuando la condición de trabajador desocupado se extiende en el tiempo, puede implicar un proceso de depreciación acelerada de capital humano y/o ser una señal negativa para el empleador, y por tanto acarrear dificultades para la inserción posterior en el mercado. Bucheli y Furtado (2001) encuentran que pasar por el desempleo implica una pérdida salarial para quienes logran reinsertarse en el sector privado, y que ésta es de mayor magnitud para los jefes de hogar, los mayores de 40 años y quienes tienen mayor antigüedad en el empleo. Sin embargo, los niveles educativos no influyen en la magnitud de la pérdida salarial.

Las encuestas de hogares permiten conocer la duración incompleta del desempleo, es decir, del tiempo de búsqueda de empleo transcurrido hasta el momento de la encuesta.¹⁵ Esta variable presenta una tendencia decreciente hasta 1994. Desde entonces, y hasta el 2001 la duración promedio incompleta aumenta. La caída que experimentó en el último año probablemente se deba a la gran entrada de nuevos desempleados. Las mujeres experimentan duraciones considerablemente superiores, y la duración aumenta con el nivel educativo del desempleado, reflejando los mayores salarios de reserva de los más educados.

Los jefes de hogar, por el contrario, siempre presentaron un desempleo de duración inferior al promedio de la economía, especialmente en el 2002. Nuevamente entre el grupo de jefes de hogar las mujeres son las que debieron soportar períodos más prolongados de desempleo en promedio (cuadro 17).

La información sobre la duración del desempleo se complementa con el análisis del condicionamiento para la aceptación de un empleo (cuadro 18). Durante la década crece el porcentaje de desocupados que buscan trabajo sin

14. Las estadísticas de desempleo en Uruguay distinguen entre los desocupados que buscan trabajo por primera vez y los cesantes. Dentro de los cesantes, se distingue entre los que están cubiertos por el seguro de desempleo el resto, que suelen denominarse desocupados propiamente dichos.

15. Una estimación de la duración promedio del intervalo completo de desempleo para Uruguay (Azar et al., 2001) señala que el sesgo muestral supera al sesgo de duración, y por tanto el desempleo incompleto estaría sobreestimando la verdadera duración del episodio de desempleo.

Cuadro 17 Duración incompleta del desempleo, 1986-2002
(en semanas)

Desempleados	1986	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Total	33.4	26.6	25.7	28.1	28.6	30.3	32.0	30.9
Hombres	31.9	26.5	24.1	26.6	25.7	26.5	29.8	28.2
Mujeres	34.7	26.7	26.9	29.2	30.7	33.3	33.6	33.0
Interior	36.5	27.5	26.5	26.3	29.2	29.7	29.2	28.9
Montevideo	30.7	25.9	25.0	30.3	28.1	30.8	34.4	32.6
Hasta primaria	30.2	22.4	23.8	27.0	26.3	28.3	31.2	28.7
Secundaria incompleta	34.8	26.9	25.2	27.3	28.0	31.0	30.3	30.6
Secundaria completa	38.3	28.4	30.4	34.5	34.8	38.3	37.9	36.0
Universidad del Trabajo del Uruguay	30.8	26.2	25.7	26.9	28.6	28.9	31.9	32.1
Magisterio y profesorado	31.2	36.7	34.8	37.8	27.1	22.1	39.6	31.1
Universidad incompleta	46.8	38.2	29.8	34.2	28.3	32.3	36.9	35.1
Universidad completa	43.8	37.1	34.8	31.2	39.7	29.4	36.9	35.4
Quintil 1	29.8	23.5	24.6	24.6	27.7	28.9	29.5	29.2
Quintil 2	35.3	28.2	27.2	29.1	28.1	32.0	32.9	32.1
Quintil 3	35.6	29.4	26.5	28.6	31.0	30.2	35.1	31.8
Quintil 4	36.7	27.3	25.5	32.6	30.1	33.2	34.8	34.5
Quintil 5	34.4	31.9	26.3	37.6	28.0	29.4	36.0	31.9
Jefe de hogar	32.5	24.1	22.2	28.1	27.4	27.2	30.1	26.6
Jefe (mujer)	35.6	26.5	19.5	31.6	30.8	31.7	32.5	30.2
Jefe (hombre)	31.5	23.4	23.2	26.0	26.0	26.3	28.2	25.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

imponer ningún tipo de condiciones para aceptarlo. Es decir que el aumento en la duración promedio mencionada en párrafos anteriores tuvo lugar conjuntamente con un menor nivel de requerimientos para la aceptación del empleo. Consistentemente con lo reflejado en el cuadro 17, los desocupados con nivel más alto de calificación tienden en mayor proporción que el resto de los desocupados a presentar condiciones para la aceptación de un puesto de trabajo. Aunque el porcentaje de mujeres que no imponen condiciones para aceptar un trabajo ha aumentado considerablemente en la década, continúa siendo inferior al de los hombres, lo que es probable que se relacione con las responsabilidades domésticas tradicionalmente asumidas por éstas. También en los deciles de mayor ingreso el porcentaje de trabajadores que no tiene condiciones para aceptar un trabajo es menor. Contrariamente a lo que cabría esperar, la proporción de jefes de hogar que declaran buscar trabajo sin condiciones no difiere de la del total de desempleados (cuadro 18).

Cuadro 18 Porcentaje de desocupados que buscan trabajo sin condiciones, 1986-2002

Desempleados	1986	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Total	44.1	40.7	46.8	52.8	55.1	53.6	53.7	56.4
Hombres	52.6	48.0	53.9	58.7	60.1	56.6	57.8	58.3
Mujeres	36.6	34.5	41.2	48.3	51.5	51.2	50.9	54.9
Interior	48.5	45.7	52.9	54.4	54.6	53.8	55.6	58.4
Montevideo	40.2	36.7	41.6	51.4	55.6	53.4	52.2	54.7
Hasta primaria	57.3	54.8	59.9	66.6	68.8	67.4	66.5	64.7
Secundaria incompleta	40.4	42.4	47.5	55.0	57.6	56.6	55.2	59.0
Secundaria completa	24.9	24.3	28.3	40.4	45.7	44.4	42.3	47.8
Universidad del Trabajo del Uruguay	46.4	35.7	43.7	49.9	52.9	51.9	45.2	45.5
Magisterio y profesores	11.4	10.0	16.7	26.1	16.4	19.2	22.9	27.0
Universidad incompleta	8.2	9.8	13.1	17.1	20.4	19.6	17.1	27.4
Universidad completa	0.0	11.8	0.0	2.5	20.0	3.9	11.9	15.2
Quintil 1	58.3	51.2	61.0	65.5	66.8	68.5	65.8	66.2
Quintil 2	45.1	42.9	41.9	54.9	57.3	47.4	53.6	56.2
Quintil 3	34.6	34.4	37.2	39.8	42.7	41.0	44.0	46.7
Quintil 4	29.5	22.5	24.8	35.7	27.7	29.7	29.4	38.3
Quintil 5	17.0	17.4	25.2	23.5	22.4	16.4	20.3	27.2
Jefe de hogar	42.5	38.2	46.5	48.6	54.3	50.0	53.7	55.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

4. Localidades urbanas menores y medio rural

Una de las limitaciones más importantes de los estudios sobre el mercado de trabajo en Uruguay radica en el carácter casi exclusivamente urbano que prima en los mismos. El conocimiento de las características básicas de la inserción laboral de las personas que residen en las áreas más despobladas del país es profundamente deficitario. Esta realidad es resultado de la ausencia en el país de fuentes de información periódicas que permitan un análisis con profundidad de la situación laboral en esas áreas.

De acuerdo al Censo de Hogares, Población y Viviendas (CHPV) de 1996, el 20% de la población del país reside en localidades de menos de 5 000 habitantes, y por tanto no está representada en la ECH, que constituye la principal fuente de información sobre el mercado laboral uruguayo. La información correspondiente a las áreas de menos de 5 000 habitantes fue relevada en 1999 a través de la Encuesta sobre Empleo, Ingresos y Condiciones de vida de los

Hogares Rurales (EHR).¹⁶ El marco muestral de la EHR es el conjunto de hogares particulares residentes en áreas rurales dispersas y localidades urbanas de menos de 5 000 habitantes del interior del país,¹⁷ lo que permite contar con un panorama del mercado laboral que abarca todo Uruguay para ese año. Dado que la EHR se relevó por única vez en 1999, no es posible establecer si en los últimos años se han procesado cambios de relevancia. Por ende, el enfoque de esta sección es estático, en tanto no es posible hacer inferencia sobre la evolución que tuvieron las principales variables en el tiempo. Así, se busca captar los principales rasgos estructurales que caracterizan y diferencian al mercado laboral en las localidades de menos de 5 000 habitantes y en el medio rural disperso.

Las tasas de empleo y de actividad son considerablemente superiores en el medio rural, y el desempleo más bajo, mientras que entre las localidades urbanas dispersas (de menos de 5 000 habitantes) y el resto de localidades urbanas las tasas son similares. La mayor tasa de actividad en el medio rural se vincula a la estructura demográfica de esta zona con fuerte predominio de hombres en edad de trabajar (cuadro 19).

La tasa de actividad es considerablemente superior para los hombres también en las localidades urbanas menores y en el medio rural. Nuevamente, las localidades urbanas mayores y las urbanas dispersas presentan comportamientos similares. A su vez, las diferencias más importantes en la tasa de participación se presentan en los grupos demográficos con menor nivel educativo. Mientras que la tasa de participación de la población en edad de trabajar que cuenta con un nivel educativo igual o menor a primaria completa es del orden del 46.4% en el país urbano cubierto por la ECH para 1999 ese guarismo se ubica en el 51% para las localidades urbanas pequeñas y el 69.1% en el medio rural. Las diferencias geográficas son menores entre las personas con mayor nivel educativo (cuadro 20).

Si se analiza la composición de la PEA (cuadro 21) se observa que la proporción de hombres aumenta cuando disminuye el grado de urbanización. Mientras que las mujeres constituyen un 44.2 % de la fuerza de trabajo en las zonas urbanas del país con más de 5 000 habitantes, son cerca del 38% de la PEA en las localidades de menor población y un 34% en el medio rural. El nivel educativo de la PEA es sustancialmente menor en las localidades urbanas menores y en las zonas rurales del país, donde más del 75% de la fuerza de trabajo no completó secundaria y apenas algo más del 2% de la fuerza de trabajo cuenta con estudios universitarios.

16. Desde 1982 no se realizaban encuestas de hogares en el medio rural, por lo que la única fuente de información confiable sobre la situación de éstos con la que contaba el país eran los sucesivos censos de población y vivienda. No obstante, los censos no constituyen el instrumento más adecuado para estudiar la situación del mercado de trabajo dado que éste no es uno de sus fines específicos.

17. LA EHR no incluye la población rural del departamento de Montevideo.

Cuadro 19 Variables del mercado laboral en todo el país, 1999
(porcentaje y números)

Variabes	Urbano (más de 5 000)	Urbano (menos de 5 000)	Rural
Tasa de empleo	52.6	50.7	66.2
Tasa de desempleo	11.3	13.0	4.9
Tasa de actividad	59.3	58.3	73.5
Ocupados	1 076 488	148 819	132 867
Desocupados	137 487	22 237	6 846
Activos	1 213 975	171 056	139 713
Estructura por zona geográfica			
Ocupados	79.3	11.0	9.8
Desocupados	82.5	13.4	4.1
Activos	79.6	11.2	9.2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE y EHR de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA).

Cuadro 20 Tasa de actividad por sexo y nivel educativo en todo el país, 1999

Grupos por sexo y nivel educacional	Urbano (más de 5 000)	Urbano (menos de 5 000)	Rural
Tasa de actividad	59.3	58.3	73.5
Hombres	72.0	72.4	86.0
Mujeres	48.5	44.0	51.8
Hasta primaria completa	46.4	51.5	69.1
Secundaria incompleta	61.0	59.4	65.5
Secundaria completa	78.3	72.4	72.6
Universidad del Trabajo del Uruguay	76.8	77.0	81.3
Magisterio y profesorado	63.5	74.3	68.6
Universidad incompleta	72.1	74.3	85.9
Universidad completa	86.1	82.9	74.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE y EHR de OPYPA.

También se observan diferencias importantes en la tasa de empleo. El cuadro 22 muestra que este indicador es sensiblemente superior en el medio rural que en el país urbano. Este fenómeno se constata para ambos sexos y la mayoría de los niveles educativos. Sin embargo, las diferencias más apreciables se observan entre las personas con un nivel educativo que no supera primaria completa, grupo para el que la tasa de empleo en el área rural es más de 25 puntos superior que la observada para el país urbano. Si se asume la tasa de empleo como un indicador de las características de la demanda por trabajo,

Cuadro 21 Distribución de la PEA por género y nivel educativo, todo el país, 1999

PEA	Urbano (más de 5 000)	Urbano (menos de 5 000)	Rural
Hombres	55.8	62.3	65.9
Mujeres	44.2	37.7	34.1
Hasta primaria completa	30.0	57.4	66.0
Secundaria incompleta	30.3	15.8	11.8
Secundaria completa	9.0	10.7	8.4
Universidad del Trabajo del Uruguay	13.8	9.2	8.6
Profesorado	3.1	2.4	1.3
Universidad incompleta	7.2	1.1	1.5
Universidad completa	5.6	1.3	1.3
Otros	1.0	2.2	1.0
PEA	1 213 975	171 056	139 713

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE y EHR de OPYP.A.

Cuadro 22 Tasa de empleo y total de ocupados, todo el país, 1999

Empleados y ocupados	Urbano (más de 5 000)	Urbano (menos de 5 000)	Rural
Tasa de empleo	52.6	50.7	66.7
Hombres	65.7	67.5	84.3
Mujeres	41.4	33.8	46.2
Hasta primaria completa	41.4	45.7	69.1
Secundaria incompleta	52.4	50.3	61.5
Secundaria completa	70.9	64.1	67.0
Universidad del Trabajo del Uruguay	67.7	67.6	76.0
Magisterio y profesorado	61.0	71.4	65.7
Universidad incompleta	62.1	52.4	71.1
Universidad completa	84.8	92.9	92.3
Otros	25.3	62.9	70.4
Ocupados	1 076 488	148 819	132 867

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE y EHR de OPYP.A.

este fenómeno estaría indicando que la demanda por calificaciones laborales es significativamente distinta en el mercado de trabajo rural que en el resto del país.¹⁸

En cuanto a la estructura del empleo por categoría ocupacional, el cuadro 23 muestra que los trabajadores independientes tienen un peso algo mayor en el medio rural que en el resto del país. El medio rural también se destaca por el importante peso de los trabajadores familiares no remunerados, y por la escasa participación del empleo público. Si la información se desagrega por género, se encuentra que la incidencia del trabajo no remunerado entre las mujeres es algo superior al 37%, mientras que para los hombres se ubica en 7%.¹⁹ Este fenómeno pone de manifiesto el carácter familiar de un segmento de las explotaciones agropecuarias en Uruguay.

Si se analiza la estructura del empleo por rama de actividad se observa que, tal como era de esperar, las actividades de corte agropecuario dan cuenta de una proporción muy importante del empleo total en el medio rural. Mientras que la estructura por rama de actividad en el sector urbano disperso se asemeja a la del resto de las localidades urbanas, aunque con mayor peso del sector agropecuario, la zona rural presenta una estructura claramente diferente, donde el 76% del total de los ocupados desempeñan su actividad laboral en establecimientos agropecuarios (cuadro 24).

Otro rasgo característico del mercado de trabajo rural es la baja tasa de desempleo registrada en estas zonas del país. En el cuadro 25 se observa que cerca de 5% de los activos residentes en el medio rural se encuentra desempleado, mientras que en las localidades pequeñas es el 13% de la PEA.

Tanto en las localidades urbanas menores como en el medio rural la brecha entre las tasas de desempleo femenino y masculino es sustancialmente mayor a

Cuadro 23 Estructura del empleo según categoría ocupacional, todo el país, 1999

Categoría ocupacional	Urbano (más de 5 000)	Urbano (menos de 5 000)	Rural
Asalariados privados	55.9	54.8	46.1
Asalariados públicos	16.3	17.9	3.9
Miembros de cooperativas	0.2	1.5	0.2
Patrones	3.9	2.9	6.9
Cuenta propia	21.9	20.5	25.9
Familiares no remunerados	1.7	2.5	17.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE y EHR de OPYP.

18. Obsérvese que este es un fenómeno que se da en exclusividad en el medio rural. Las localidades urbanas de menos de 5 000 habitantes muestran una tasa de empleo de las personas en ese nivel educativo ligeramente superior al registrado para el resto del país.

19. Dentro de los hombres que desempeñan tareas no remuneradas, el 73% son hijos del jefe de hogar.

Cuadro 24 Distribución del empleo por rama de actividad, todo el país, 1999

Sectores	Urbano (más de 5 000)	Urbano (menos de 5 000)	Rural
Agricultura, silvicultura, pesca	4.0	28.0	76.1
Industria manufacturera	14.9	9.1	5.6
Electricidad, gas y agua	1.3	0.7	
Construcción	8.4	9.7	1.5
Comercio, restaurantes y hoteles	22.3	15.2	6.6
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	5.9	5.0	1.4
Establecimientos financieros y servicios a empresas	8.3	2.5	1.3
Servicios comunales, sociales y personales	34.8	29.7	7.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE y EHR de OPYPA.

Cuadro 25 Tasa de desempleo y total de desocupados según sexo y nivel educativo, todo el país, 1999

Desempleados	Urbano (más de 5 000)	Urbano (menos de 5 000)	Rural
Total	11.3	13.0	4.9
Hombres	8.7	6.8	1.9
Mujeres	14.6	23.3	10.7
Hasta primaria completa	28.8	13.0	3.9
Secundaria incompleta	38.0	16.9	6.8
Secundaria completa	7.5	14.9	8.0
Universidad del Trabajo del Uruguay	14.4	8.8	6.5
Magisterio y profesorado	1.1	2.4	7.2
Universidad incompleta	8.8	11.0	11.5
Universidad completa	0.8	–	–
Desempleados	137 487	22 237	6 846

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE y EHR de OPYPA.

la observada en el resto del país urbano. En las zonas rurales, casi un 11% de las mujeres activas no encuentran trabajo, cifra más de cinco veces superior a la tasa de desempleo de los hombres, que se ubica en torno al 2%. A su vez, el desempleo afecta a más del 23% de las activas en las localidades pequeñas, mientras que para los hombres la cifra alcanza algo menos del 7%.

La estructura del desempleo por nivel educativo en las localidades urbanas pequeñas es similar a la registrada para el resto del país urbano, con la excepción

del nivel de la secundaria completa, que registra una tasa algo superior al promedio, y la educación técnica, con una tasa específica de desempleo menor a la observada en los centros poblados mayores. Sin embargo, la diferencia más importante se aprecia en el ámbito rural, donde los trabajadores con menor nivel educativo son menos propensos a enfrentar problemas de desempleo. Este fenómeno reafirma la idea de una demanda relativa de calificaciones marcadamente diferente a la observada en el resto del país, con un fuerte predominio en la estructura de la demanda de los trabajadores con menores calificaciones formales.

5. Síntesis

La participación en el mercado de trabajo aumenta en los años noventa, impulsada principalmente por el comportamiento de las mujeres, que continúa una tendencia observada desde la década de los ochenta.²⁰ Además del aumento en el peso relativo de las mujeres, se constata una mayor concentración de la oferta laboral en Montevideo en los noventa y, sobre todo, un aumento significativo en el nivel de calificación de la PEA.

El empleo muestra un moderado crecimiento hasta 1998. A partir de ese año, la tendencia creciente del empleo desaparece y entre 1999 y el 2002 se destruyen alrededor de 67 000 puestos de trabajo. El segmento de los trabajadores por cuenta propia sin local ha operado como amortiguador, con un crecimiento significativo durante la crisis económica.

El análisis de las características de los ocupados muestra que durante los años noventa aumentó la participación femenina en el empleo total, así como el peso de los ocupados en Montevideo. La mayor calificación de la mano de obra constatada al examinar la oferta de trabajo también se refleja al analizar la demanda de trabajo. Otros cambios de importancia en el empleo en el período son la reducción del peso de los asalariados públicos y las modificaciones en el empleo por rama de actividad. Cae el empleo en la industria manufacturera, y crece el empleo en los servicios, especialmente comercio, restaurantes y hoteles y establecimientos financieros y servicios a empresas. También aumenta la proporción de empleados en microempresas.

Aun cuando se produce un crecimiento en el empleo antes de la crisis, éste resulta insuficiente frente al aumento en la participación, lo que determina la tendencia creciente de la tasa de desempleo en el período. Los jóvenes, las mujeres y las personas con menor nivel educativo aparecen como los más vulnerables ante el desempleo. Desde 1994, se verifica también un incremento en la duración incompleta del desempleo, que a su vez crece con el nivel

20. El número de mujeres activas se incrementó en 120 000 entre 1990 y el 2002, mientras que los hombres activos aumentaron en 61 000.

educativo del desempleado, reflejando los mayores salarios de reserva de los más educados. El aumento en la duración del desempleo tuvo lugar junto con un menor nivel de requerimientos para la aceptación del empleo, reflejando el deterioro de las condiciones del mercado laboral.

Finalmente, el análisis geográfico revela que las localidades urbanas dispersas (de menos de 5 000 habitantes) y las restantes localidades urbanas presentan comportamientos similares en el mercado laboral, mientras que las tasas de empleo y de actividad son considerablemente más altas en el medio rural, y el desempleo más bajo.

D. CALIDAD DEL EMPLEO

Es habitual encontrar en distintos estudios sobre el mercado de trabajo una valoración de la problemática del empleo desde una perspectiva dicotómica: un trabajador presentaría problemas de empleo si se encuentra desocupado y no los tendría si posee un trabajo. En este marco, el único aspecto relevante a considerar sería la capacidad de generar nuevos puestos de trabajo de una economía, sin tener en cuenta las características de los mismos.

Sin embargo, la inserción laboral de las personas presenta características heterogéneas que la hacen más o menos deseable en tanto inciden en el bienestar de los trabajadores y su núcleo familiar. Así, un puesto de trabajo inestable, la falta de cobertura por parte de la seguridad social –que determina la posibilidad de contar con un ingreso seguro a la hora del retiro del mercado laboral o que cubre a las personas contra la eventualidad de la pérdida del puesto de trabajo–, remuneraciones extremadamente bajas o inexistentes o la imposibilidad de trabajar un mayor número de horas son atributos de la inserción laboral que determinan carencias importantes en la calidad del empleo que posee un individuo.

Desde esta perspectiva, al evaluar el funcionamiento del mercado de trabajo uno de los aspectos que debe ser considerado es la calidad de los empleos que existen en la economía. En particular, es relevante estudiar en qué medida el proceso de destrucción y creación de puestos de trabajo producto de la dinámica económica de los años noventa y de la reciente crisis determinaron cambios de importancia desde esta óptica.

En América Latina, fundamentalmente a partir de los trabajos de la OIT y sus recomendaciones para recabar información sobre empleo, es usual utilizar distintas categorías analíticas para aproximarse a la problemática de la calidad del empleo. Así, las estadísticas nacionales suelen reportar tres grupos de trabajadores –además de los desempleados– que presentan algunos atributos en su inserción laboral que los hacen vulnerables: ocupados precarios, trabajadores informales y trabajadores subempleados.

Los ocupados **precarios** son aquellas personas que desempeñan su actividad laboral en relación de dependencia en el sector privado y que no cuentan con

cobertura de la seguridad social, tienen un empleo inestable o no reciben remuneración alguna a cambio de su trabajo.²¹ El INE excluye de la cuantificación de la precariedad laboral a los ocupados en actividades de servicio doméstico. Sin embargo, este sector muestra características que permiten pensar que la calidad de sus puestos de trabajo es menor al promedio de la economía –bajos ingresos, carencia de cobertura de la seguridad social y de límites claros a la jornada laboral, etc.– por lo que se considera pertinente clasificarlos con los mismos criterios seguidos para el resto de los activos. Por esta razón en este trabajo se utilizan dos mediciones alternativas de precariedad: la que usualmente reporta el INE y otra medición que clasifica al servicio doméstico como precario si no presenta cobertura de la seguridad social o si su empleo es inestable. Por último, debe tenerse en cuenta que el INE dejó de recabar la información vinculada a la estabilidad laboral desde 2001 y también modificó la pregunta a partir de la cual capta si los ocupados tienen cobertura de la seguridad social.²² Estos factores determinan un quiebre en la consistencia temporal de esta variable, que no debe perderse de vista al analizar la evolución de la precariedad.

La categoría de trabajadores **informales** abarca a los asalariados y patrones de microempresas y a las personas que se encuentran ocupadas como trabajadores independientes, no desempeñando en ningún caso actividades profesionales o directivas o vinculadas a la actividad agropecuaria.

Por último, el **subempleo** abarca a los ocupados que teniendo disponibilidad para trabajar más horas no consiguen una ocupación que se lo posibilite. Hasta el año 2000, el INE clasificaba como subempleados a los trabajadores dependientes –públicos o privados– y a los cooperativistas que trabajando menos de 40 horas declaraban querer trabajar más. También entraban dentro de esta categoría los trabajadores independientes o no remunerados que buscan otro empleo para sustituir el actual y obtener mayores ingresos o por contar con tiempo disponible. A partir del 2001, el INE adoptó las nuevas recomendaciones de la OIT para medir el subempleo, por lo que quedan incluidos dentro de este grupo todas aquellas personas que trabajando menos de 40 horas, desean trabajar más. En el presente documento se utilizan las dos aproximaciones, con el objetivo de cuantificar las diferencias que surgen en la medición del subempleo debido a este cambio de criterio. Sin embargo, la definición anterior de subempleo no es operativa a partir del 2001, dado que el INE retiró del formulario de la ECH la pregunta sobre si las personas se encontraban buscando otro empleo para sustituir el actual.

21. Esta definición de precariedad considera estas categorías como excluyentes.

22. Hasta el 2001 la cobertura de la seguridad social se captaba indirectamente a través de la pregunta sobre derechos de salud, pero a partir de ese año comienza a preguntarse directamente si el trabajador tiene derecho a jubilación.

1. Localidades urbanas de 5 000 y más habitantes

El cuadro 26 refleja la evolución de las categorías definidas anteriormente en el período 1986-2002.²³ Se considera en este apartado la información proveniente de la ECH que cubre las localidades urbanas de 5 000 y más habitantes. La información se presenta desagregada por tipo de problemática y en porcentajes sobre el total de la población ocupada.

La informalidad afecta durante casi todo el período a algo más de un tercio de la población ocupada,²⁴ mientras que la precariedad laboral tiene una incidencia cercana al 17% en la clasificación habitual del INE y de un 22% si se clasifica al servicio doméstico dentro de esta categoría (en el caso que presenten un trabajo inestable o falta de cobertura de la seguridad social).

Por las razones señaladas anteriormente, la modificación introducida a partir del 2001 en la forma de relevar la cobertura de la seguridad social en la ECH por parte del INE hace que las cifras de estos años no resulten comparables con la serie calculada para el período 1991-2000, por lo que se optó por no incluirlas en el cuadro 27 y analizarlas en forma separada.²⁵ Adicionalmente, a partir del 2001, es posible identificar la falta de cobertura de la seguridad social y de derecho al cobro de aguinaldo de todos los ocupados. En el cuadro 27 se presenta el porcentaje de ocupados sin cobertura de la seguridad social y sin derecho a aguinaldo según categoría ocupacional.

En el 2001 el 36% de los ocupados no contaba con cobertura de la seguridad social, mientras que en el 2002 era el 37.2%. Dado que se cuenta con información únicamente para estos dos años, no es posible concluir hasta qué punto este aumento indica un proceso de cierta precarización de los puestos de trabajos generada por la crisis.

Si se desagrega el análisis por categoría ocupacional se puede observar que los trabajadores independientes sin local constituyen el grupo menos protegido desde el punto de vista de sus derechos jubilatorios.²⁶ Un 92% de los ocupados clasificados en esta categoría cae en esta situación, mientras que un 65% de los cuenta propia con local tampoco generan derechos jubilatorios. Tal como era

23. Solamente desde 1991 el formulario de la ECH permite medir todas las categorías mencionadas.

24. En 1991 un número significativo de observaciones de la ECH no contenía información sobre el tamaño del establecimiento. La evolución del empleo en microempresas presentada en la sección C permite suponer que la mayor parte de estos registros sin información corresponde a microempresas. Esto explica el nivel inusualmente bajo de la informalidad en ese año.

25. En menor grado, un problema similar aparece en el caso de la informalidad. En el 2001 se introdujo un nuevo clasificador de tipo de ocupación, por lo que las cifras para los años anteriores no son estrictamente comparables, aunque la magnitud de la posible diferencia es insignificante.

26. Sin tomar en cuenta a los trabajadores familiares no remunerados, que por definición al no percibir remuneración a cambio de su trabajo no generarían derechos jubilatorios.

Cuadro 26 Calidad del empleo por grandes categorías, 1991-2002
(porcentaje sobre el total de ocupados)

Años	Precarios ^{a/}	Precarios ^{b/}	Informales	Subempleados ^{c/}	Subempleados ^{d/}
1991	16.6	21.6	27.3	6.7	7.8
1994	16.6	22.0	35.7	5.4	7.4
1998	16.9	22.9	36.3	6.8	8.9
1999	16.6	22.3	37.1	8.0	9.7
2000	21.4	22.3	36.6	9.0	11.5
2001	–	–	35.4	–	16.1
2002	–	–	35.7	–	19.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

a/ Sin servicio doméstico.

b/ Con servicio doméstico.

c/ Definición de subempleo utilizada por el INE hasta el 2001.

d/ Definición de subempleo utilizada por el INE a partir del 2001.

Cuadro 27 Déficit de cobertura de la seguridad social y de derecho a aguinaldo según categoría ocupacional, 2001 y 2002
(porcentajes sobre el total de ocupados)

Categoría ocupacional	2001		2002	
	Sin derecho a jubilación %	Sin derecho a aguinaldo %	Sin derecho a jubilación %	Sin derecho a aguinaldo %
Asalariados privados	29.8	26.1	31.4	27.1
Asalariados públicos	1.5	1.5	1.1	1.0
Miembros de cooperativas de producción	31.2	44.2	33.4	63.2
Patrones	14.8	95.2	14.0	96.8
Cuenta propia sin local	91.7	99.0	91.5	99.2
Cuenta propia con local	65.3	98.5	65.1	98.6
Familiares no remunerados	86.3	99.3	83.4	98.3
Total	36.0	42.8	37.2	43.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

esperable, prácticamente la totalidad de los empleados en el sector público cuenta con cobertura de la seguridad social.

Cerca del 30% de los asalariados privados carece de este derecho y algo más de un cuarto no percibe aguinaldo.²⁷ Es importante destacar que las cifras

27. En tanto el derecho al cobro de aguinaldo es obligatorio por ley sólo en el caso de los empleados privados y públicos, no debe extrañar que las otras categorías muestren un nivel tan alto de carencia de este derecho.

sobre déficit de cobertura de la seguridad social son bastante menores a las estimadas para años anteriores con base en información indirecta. Entre 1991 y 1999 se estimaba que más del 36% de los asalariados privados no tenía derechos jubilatorios, con base en la información recabada sobre derechos de salud. El cambio ya comentado en el formulario de la ECH en el 2001 explica la diferencia en la medición de la variable. Resulta razonable pensar que la captación de la no cobertura es mejor a partir del 2001, por lo que las cifras de precariedad laboral de los empleados privados para los dos últimos años reflejarían mejor la magnitud del fenómeno. A su vez, dado que se releva la cobertura de la seguridad social para todas las categorías ocupacionales, se cuenta con una mejor estimación del porcentaje de ocupados que no tienen cobertura de la seguridad social, lo que permite evaluar mejor el grado de precarización del mercado laboral.

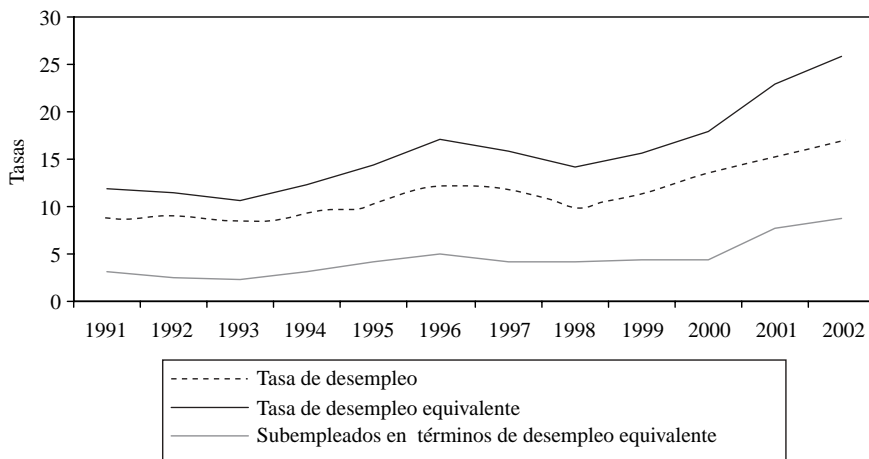
El subempleo muestra una incidencia menor a la de la informalidad y la precariedad, representando en promedio un 7% de la población ocupada si se utiliza la definición vigente hasta el 2001 y un 11% con la nueva aproximación propuesta por la OIT.

En tanto el subempleo constituye una forma de subutilización de la fuerza de trabajo disponible en el país, es posible expresar esta categoría en términos de una tasa de desempleo equivalente.²⁸ En el gráfico 2 se observa la evolución de este indicador.

El subempleo equivalente reproduce los movimientos observados de la tasa de desempleo, salvo entre 1998 y 2000, donde medido de esta manera no registra cambios relevantes. La crisis determinó un incremento importante de este indicador, acentuando la tendencia creciente que registra la tasa de desempleo equivalente desde comienzos de la década de los noventa. En el 2002 el desempleo equivalente representó casi un 26% de la PEA urbana de localidades de 5 000 y más habitantes.

La evolución de los problemas de empleo asociados a la informalidad y la precariedad tiene un comportamiento marcadamente distinto que la registrada para las tasas de subempleo y desempleo. Como se analizó, la incidencia de la desocupación aumenta durante la segunda mitad de la década de los noventa, y un fenómeno similar se observa en el caso del subempleo. En otros términos, el subempleo muestra una tendencia a acompañar los movimientos de la tasa de desempleo.

28. Para ello, se toma el promedio de horas trabajado por los subempleados y se calcula la diferencia con una jornada de tiempo completo (40 horas), lo que arroja una aproximación al promedio de horas adicionales que estarían dispuestos a trabajar los ocupados que integran esta categoría. Posteriormente, se multiplica esta estimación por el total de subempleados, obteniendo el total de horas que no logran trabajar los subempleados. Por último, se divide esta cantidad entre 40 (jornada completa) para conseguir el número de subempleados expresados en términos de desempleados y se lo agrega al total de desocupados para calcular la tasa de desempleo equivalente.

Gráfico 2 Empleo, desempleo equivalente y subempleo, 1991-2002

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Sin embargo, los otros problemas de empleo no muestran variaciones significativas. Así, los problemas de empleo asociados a la informalidad y la precariedad laboral presentan un carácter marcadamente estructural, que no registra cambios de importancia con los movimientos macroeconómicos cíclicos que alteran las condiciones del mercado de trabajo ni parecen tener una vinculación clara con los factores que determinaron que en la segunda mitad de los años noventa –aunque se registró un crecimiento económico importante– las tasas de desempleo y subempleo registraran una marcada rigidez a la baja. De esta manera, el incremento del desempleo no se vio acompañado ni por una contracción ni por una ampliación de la informalidad y la precariedad.

Las tres categorías mencionadas no constituyen un fraccionamiento exhaustivo de la población ocupada, dado que es posible que un trabajador integre más de una categoría. Para valorar esta situación, el cuadro 28 muestra el grado de superposición entre informalidad, precariedad y subempleo, utilizando las dos aproximaciones a la precariedad mencionadas.²⁹ Se observa que el porcentaje de ocupados sin problemas de empleo desciende durante la década de los noventa, mientras que aumenta marcadamente la presencia de trabajadores con dos o más problemas de empleo. Hacia el 2000, el 50% del total de ocupados registra alguna de estas problemáticas y un 15% más de una.

29. Se utiliza la nueva definición operativa de subempleo. Debe recordarse que dados los cambios en los criterios para captar la falta de cobertura de la seguridad social, los datos para 2001 y 2002 no son estrictamente comparables con los registrados para los años anteriores.

Cuadro 28 Superposición en los problemas de empleo, 1991-2002
(porcentaje sobre el total de ocupados)

Años	Un problema de empleo	Dos problemas de empleo	Tres problemas de empleo	Total ocupados con problemas de empleo	Sin problemas de empleo
(precarios excluyendo servicio doméstico)					
1991	36.4	6.8	0.5	43.7	56.3
1994	41.0	8.4	0.5	49.9	50.1
1998	39.9	10.0	0.8	50.6	49.4
1999	40.1	10.2	0.9	51.2	48.8
2000	33.1	14.3	2.6	50.0	50.0
2001	22.3	19.7	8.6	50.6	49.4
2002	22.3	19.7	10.2	52.2	47.8
(precarios incluyendo servicio doméstico)					
1991	39.1	7.9	0.6	47.6	52.4
1994	36.7	12.0	1.4	50.1	49.9
1998	35.4	13.4	2.0	50.8	49.2
1999	36.0	13.1	2.3	51.4	48.6
2000	33.3	14.7	2.6	50.6	49.4
2001	28.9	14.8	3.6	47.2	52.8
2002	28.8	15.8	4.1	48.7	51.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Adicionalmente, se observa que con la nueva aproximación a la falta de cobertura de la seguridad social –aunque se deja de medir la inestabilidad laboral– la mitad de la población ocupada es clasificada como precaria, informal o subempleada; mientras que casi un 30% presenta más de un problema de empleo a la vez.

Esta evolución indica cierta tendencia a la generación de puestos de trabajo de calidad no deseable. En otros términos, cabría preguntarse en qué medida la dinámica económica de los últimos años ha provocado polarización en el mercado de trabajo, con ocupados que presentan una inserción laboral particularmente desfavorable, caracterizada por concentrar varias problemáticas a la vez.

En el cuadro 29 se presenta la composición del empleo precario. Dentro de los trabajadores precarios, se distingue entre la precariedad generada por problemas de cobertura de la seguridad social, por inestabilidad laboral y los trabajadores no remunerados. Nuevamente se presentan las dos estimaciones de precariedad mencionadas (con y sin servicio doméstico).

Dentro de los trabajadores con empleos precarios, los ocupados que carecen de cobertura de la seguridad social representan casi el 90%, mientras que los trabajadores no remunerados e inestables constituyen una fracción

menor.³⁰ La evasión a la seguridad social por parte de las unidades contratantes constituye el principal factor que explica los altos y relativamente constantes niveles que presenta la precariedad como problema laboral. A su vez, el 75% de los ocupados en actividades vinculadas al servicio doméstico muestra una inserción laboral precaria debido a la falta de cobertura de la seguridad social, representando aproximadamente un 25% del total de ocupados precarios cuando este grupo se clasifica con los mismos criterios que el resto de la población ocupada.

En el cuadro 30 se observa que en el caso de los trabajadores informales, el núcleo más importante son los asalariados privados que trabajan en microempresas, seguidos por los trabajadores independientes con o sin local

Cuadro 29 Composición del empleo precario, 1991-2002
(porcentajes sobre el total)

Empleos precarios	1991	1994	1999	2002
Precariedad sin servicio doméstico	100	100	100	100
1. Falta de cobertura de la seguridad social	85.0	83.5	84.9	88.6
2. Trabajo inestable	4.3	4.8	6.3	–
3. Trabajadores familiares no remunerados	10.7	11.7	8.8	11.94
Precariedad con servicio doméstico	100	100	100	100
1. Falta de cobertura de la seguridad social	88.2	87.5	88.1	91.5
2. Trabajo inestable	3.6	3.8	5.1	–
3. Trabajadores familiares no remunerados	8.2	8.8	6.8	8.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Cuadro 30 Composición del empleo informal, 1994-2002
(porcentajes del total de ocupados informales)

Ocupados informales	1994	1999	2002
1. Asalariados en microempresas	42.5	51.2	50.8
2. Patrones de microempresas	6.0	2.4	2.0
4. Trabajadores independientes sin local	17.5	21.9	24.3
3. Trabajadores independientes con local	33.9	24.5	22.8
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del ECH del INE.

30. No obstante, debe tenerse en cuenta que los trabajadores calificados como precarios por problemas de estabilidad laboral son aquellos que teniendo un empleo con cobertura de seguridad social declaran estar buscando otro empleo porque el actual es inestable. Esta definición es bastante restringida, por lo que puede estar subvalorando los problemas de inestabilidad laboral. Para una discusión de este aspecto, véase Llambí (1999).

que no son profesionales ni desempeñan tareas gerenciales. Por último, los patrones y cooperativistas de establecimientos con menos de cinco ocupados representan un porcentaje menor del total de trabajadores informales.³¹

En la medida en que en los estudios en América Latina, que suelen basarse en los criterios desarrollados por la OIT, asumen a los trabajadores independientes como integrantes del segmento informal de la economía –con la excepción de aquellos que desempeñan ocupaciones profesionales o directivas– no puede llamar la atención que cerca del 85% de los trabajadores por cuenta propia resulten catalogados como informales. Sin embargo, como se señala en la sección E, los trabajadores por cuenta propia con local reciben remuneraciones promedio similares a las del resto de los ocupados, lo que conduce a cuestionar la pertinencia de su inclusión en el grupo de empleados con problemas.

Al analizar los problemas de empleo desagregando la información para Montevideo y el interior urbano se encuentran diferencias significativas. En el cuadro 31 se compara la incidencia de este fenómeno en ambas zonas.³²

Se observa que, en general, en el interior urbano la proporción de ocupados afectada por algún problema de empleo es sustancialmente mayor que en Montevideo, excepto en el caso del subempleo. Este registra a partir de 1994 en la mayoría de los años considerados una mayor incidencia en Montevideo, siguiendo la tendencia del desempleo. La precariedad y la informalidad afectan a una proporción bastante mayor de ocupados en el interior del país.

Cuadro 31 Incidencia de los problemas de empleo por región, 1991-2002
(porcentajes del total de ocupados en la región)

Región/problemas empleo	1991	1994	1999	2002
Montevideo				
1. Precariedad laboral				
Sin servicio doméstico	15.7	14.9	14.1	10.2
Con servicio doméstico	20.0	19.5	18.6	14.0
2. Informalidad	23.4	30.4	31.2	31.0
3. Subempleo	7.3	6.5	10.5	20.7
Resto del país urbano				
1. Precariedad laboral				
Sin servicio doméstico	17.6	18.2	19.1	15.7
Con servicio doméstico	23.4	24.8	26.1	22.3
2. Informalidad	31.0	41.8	43.6	40.9
3. Subempleo	8.3	7.9	8.8	17.2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del ECH del INE.

31. No se informan las cifras para 1991 debido a los problemas mencionados en la captación del tamaño de empresa.

32. Se utiliza la nueva definición de subempleo.

A su vez, también se observan diferencias importantes en la evolución temporal de los problemas de empleo. Tal como se analizó, el crecimiento de la tasa de desocupación observado desde 1994 es algo mayor en la capital del país. También el subempleo tiende a crecer en el mismo período en Montevideo mientras que permanece relativamente estable en el resto del país. Un patrón inverso se registra en el comportamiento del empleo precario. En el interior urbano este fenómeno muestra un moderado incremento en su incidencia, mientras que en Montevideo se mantiene relativamente estable. Por último, la informalidad no muestra una tendencia clara en ninguna de las regiones.

Como el objetivo es analizar si existe un patrón diferenciado en las características de la inserción laboral de hombres y mujeres, se compara la incidencia de los problemas de empleo según sexo (cuadro 32).

Los problemas de empleo considerados globalmente muestran una mayor incidencia en las mujeres. No obstante, la situación no es idéntica para la informalidad, el subempleo y la precariedad. Mientras que la informalidad y el subempleo golpean relativamente más a las mujeres –al igual que el desempleo–, la precariedad es menor en el caso de éstas cuando se excluye el servicio doméstico, pero vuelve a registrar guarismos marcadamente superiores si las empleadas en el servicio doméstico sin cobertura de la seguridad social o inestables se clasifican como empleadas precarias. En 1991, el 45% de las ocupadas precarias son trabajadoras del servicio doméstico, mientras que en el 2002 es el 52%.

Si se considera que los empleos precarios excluyen al servicio doméstico, la incidencia de la precariedad resulta mayor para los hombres. Esto se debe a que el empleo precario de las mujeres –por falta de cobertura de la seguridad

Cuadro 32 Incidencia de los problemas de empleo sobre el total de ocupados: diferencias según género, 1991-2002
(porcentaje respecto del total de ocupados)

Problemas de empleo	1991	1994	1999	2002
Hombres				
1. Precariedad laboral				
Sin servicio doméstico	17.4	17.6	17.8	14.0
Con servicio doméstico	17.5	17.7	18.0	14.0
2. Informalidad	29.1	32.2	33.9	33.5
3. Subempleo	5.7	4.8	7.3	15.9
Mujeres				
1. Precariedad laboral				
Sin servicio doméstico	15.4	14.9	14.3	11.0
Con servicio doméstico	27.8	28.2	27.0	22.7
2. Informalidad	23.8	40.9	40.1	38.6
3. Subempleo	10.9	10.5	12.9	23.2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

social o inestabilidad laboral– se encuentra fuertemente concentrado en las actividades vinculadas al servicio doméstico. El servicio doméstico constituye una forma de inserción laboral asociada casi exclusivamente a la fuerza de trabajo femenina³³ y se observa, desde esta perspectiva, una tendencia nítida a constituir empleos de mala calidad.

Desde otra perspectiva, los ocupados clasificados en las distintas categorías se diferencian marcadamente en términos de su nivel educativo. En el cuadro 33, se observa que los trabajadores precarios e informales muestran una concentración en los niveles educativos más bajos si se los compara con los trabajadores sin problemas. En el caso de los subempleados se observa que su nivel educativo es, en la mayoría de los años, mayor al registrado por los trabajadores sin problemas, además de presentar una importante incidencia dentro de los universitarios. En este sentido, se trata de un problema que afecta principalmente a las personas con mayor nivel educativo, indicando una importante subutilización de la fuerza de trabajo calificada.

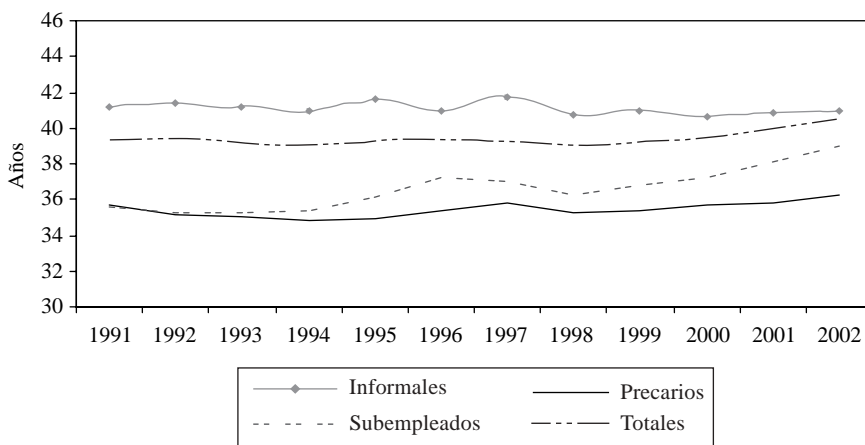
Si se analiza la edad promedio de los ocupados clasificados según los problemas de empleo –véase gráfico 3– se detecta que los ocupados informales

Cuadro 33 Distribución de los problemas de empleo por nivel educativo, 1991 y 2002

Nivel educativo	Precarios	Informales	Subempleados	Ocupados sin problemas
1991				
Hasta primaria completa	45.3	44.8	33.8	34.2
Secundaria incompleta	27.0	28.1	26.6	26.4
Secundaria completa	5.1	5.2	5.8	7.4
Universidad del Trabajo del Uruguay	11.6	14.9	11.1	14.8
Maestros y profesores	1.1	0.7	6.2	4.2
Universidad incompleta	4.7	3.6	7.1	5.7
Universidad completa	3.3	0.8	8.0	5.8
2002				
Hasta primaria completa	41.1	39.1	32.8	18.8
Secundaria incompleta	36.4	32.1	29.4	29.2
Secundaria completa	5.1	6.9	5.4	11.9
Universidad del Trabajo del Uruguay	10.1	15.3	14.8	13.8
Maestros y profesores	0.9	0.8	4.2	5.5
Universidad incompleta	4.4	4.0	6.6	9.2
Universidad completa	1.2	1.1	6.3	11.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

33. Casi el 99% de los empleados en el servicio doméstico son mujeres.

Gráfico 3 Edad promedio de los ocupados con problemas, 1991-2002

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

presentan una edad promedio significativamente superior al resto de los ocupados. Esta es cercana a 41 años, mientras que la de los subempleados se ubica en 37 años y la de los precarios en 35.

Al interior de cada categoría la única diferencia destacable es la distancia entre la edad de los trabajadores informales dependientes y la del resto de las categorías de informales; en tanto los primeros está en torno a los 36 años, por debajo del promedio, la de los restantes se ubica en 45 años. De esta manera, la informalidad vinculada a los trabajadores independientes y patrones se asocia a grupos de mayor edad que el resto de los ocupados.

Con el objetivo de establecer si existen diferencias relevantes en torno a las ramas de actividad económica en las que se insertan los trabajadores con problemas de empleo, en el cuadro 34 se describe la distribución de los ocupados precarios, subempleados e informales por rama de actividad.³⁴ El cambio en el criterio para medir la falta de cobertura de la seguridad social en el 2001 genera alteraciones de cierta importancia en el peso relativo de las distintas ramas de actividad dentro de los trabajadores precarios, por lo que se optó por presentar también el año 1999.

La forma en que se distribuyen los ocupados por rama de actividad muestra un patrón claramente diferenciado según el tipo de problema de empleo. Así, la distribución de los trabajadores precarios en los sectores de actividad presenta

34. Dado que la ECH cubre al país urbano, es necesario tomar con precaución los datos sobre la ocupación en las actividades agropecuarias. En este sentido, la ECH registra únicamente las personas que desempeñan estas actividades pero residen en el medio urbano.

Cuadro 34 Distribución de los problemas de empleo por rama de actividad, 1991-2002
(porcentajes)

Rama de actividad	Precarios	Informales	Subempleados	Ocupados sin problemas
1991				
Agricultura, silvicultura y pesca	6.4	6.9	1.8	2.4
Industria manufacturera	18.4	13.9	11.9	25.5
Electricidad, gas y agua	0.1	0.0	0.6	2.2
Construcción	6.2	16.0	5.3	5.1
Comercio, restaurantes y hoteles	18.0	32.4	12.9	15.7
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	3.1	5.2	3.9	6.6
Establecimientos financieros y servicios a empresas	5.7	4.8	4.6	4.9
Servicios comunales, sociales y personales	42.0	20.5	58.8	37.4
	100.0	100.0	100.0	100.0
1999				
Agricultura, silvicultura y pesca	6.0	5.04	2.0	2.9
Industria manufacturera	13.4	7.6	9.8	19.2
Electricidad, gas y agua	0.0	0.0	0.3	1.6
Construcción	7.7	15.2	7.6	5.9
Comercio, restaurantes y hoteles	19.5	19.8	14.3	19.3
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	4.2	3.8	3.8	7.4
Establecimientos financieros y servicios a empresas	5.1	3.4	6.7	7.4
Servicios comunales, sociales y personales	44.0	45.1	55.4	36.2
	100.0	100.0	100.0	100.0
2002				
Agricultura, silvicultura y pesca	5.3	2.3	2.1	3.1
Industria manufacturera	15.2	14.6	11.5	14.2
Electricidad, gas y agua	0.0	0.0	0.2	2.6
Construcción	13.5	13.9	11.9	4.1
Comercio, restaurantes y hoteles	26.7	24.1	15.6	19.6
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	3.7	5.7	3.8	7.6
Establecimientos financieros y servicios a empresas	7.4	5.7	10.8	10.2
Servicios comunales, sociales y personales	28.2	33.6	44.1	38.6
	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

un patrón similar al observado para el promedio de la economía, aunque las actividades agropecuarias y, en menor medida, la construcción y el comercio presentan un mayor peso en la estructura del empleo sectorial de los trabajadores con una inserción precaria en el mercado de trabajo.

El subempleo y la informalidad registran una mayor concentración en algunas ramas de actividad. Los trabajadores subempleados se concentran claramente en los servicios personales, comunales y sociales, sector que representa, en la mayoría de los años considerados, más del 45% del total de personas clasificadas en esta categoría. En el caso de los trabajadores informales se observa una marcada propensión a ubicarse en actividades vinculadas al comercio, restaurantes y hoteles y la construcción. Ambas ramas de actividad abarcan más del 35% del empleo informal. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el comercio y la construcción representan actividades factibles de ser desempeñadas por trabajadores independientes, por lo que no debe extrañar que constituyan una porción significativa del total de ocupados informales.

Finalmente, los ocupados que no son clasificados dentro de ninguna de las tres categorías de problemas de empleo utilizadas muestran una mayor concentración en la industria, la electricidad, gas y agua y en las actividades financieras.

Las diversas ramas de actividad muestran tendencias heterogéneas en cuanto a la generación de puestos de trabajo de mala calidad. En el siguiente cuadro se observa que casi el 60% de los ocupados en la construcción presenta algún problema de empleo, mientras que en el comercio esta cifra se ubica en la mayoría de los años por encima del 40%. A su vez, los empleados en la industria manufacturera muestran una incidencia de los problemas de empleo sustancialmente menor, al igual que la electricidad, gas y agua, aunque este caso se explica por la fuerte presencia del empleo público en el sector (cuadro 35).

Si se desagrega la información por sexo, se observa que la distribución sectorial del empleo por tipo de problema muestra un patrón diferenciado. En el caso de los hombres, hay una distribución similar a la comentada para el total de ocupados, con un mayor peso de la construcción, actividad donde las mujeres prácticamente no participan. En todos los años considerados, más del 50% de los hombres con una inserción informal en el mercado de trabajo se sitúa en la construcción o en el comercio. La construcción representa también una proporción importante de los ocupados subempleados. Servicios personales, comunales y afines es otra rama que se encuentra sobrerrepresentada en este caso. Los trabajadores precarios registran una distribución más equilibrada entre sectores, aunque el peso de la construcción también es importante.

El hecho que la actividad laboral de las mujeres muestre una fuerte concentración en sectores vinculados a la prestación de servicios y el comercio explica que estas ramas ocupen más del 80% del total de trabajadoras en todas las categorías consideradas. Las mujeres con problemas de empleo registran una concentración sensiblemente superior al promedio en los servicios personales, comunales y sociales, sector que incluye al servicio doméstico que,

Cuadro 35 Incidencia de los problemas de empleo por rama de actividad, 1991-2002

Rama de actividad	Precarios	Informales	Subempleados	Ocupados sin problemas
1991				
Agricultura, silvicultura y pesca	36.6	34.3	3.7	41.1
Industria manufacturera	18.1	11.7	4.3	73.4
Electricidad, gas y agua	1.1	0.0	3.1	95.8
Construcción	19.9	38.1	6.2	48.3
Comercio, restaurantes y hoteles	21.6	35.9	5.7	55.4
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	11.7	16.5	5.4	74.2
Establecimientos financieros y servicios a empresas	24.0	15.9	7.1	61.6
Servicios comunales, sociales y personales	24.0	9.2	12.2	62.8
1999				
Agricultura, silvicultura y pesca	34.7	38.6	5.1	44.0
Industria manufacturera	18.7	14.8	6.0	71.8
Electricidad, gas y agua	0.4	0.0	3.1	96.4
Construcción	20.5	47.5	8.7	41.9
Comercio, restaurantes y hoteles	22.0	32.7	7.0	58.0
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	15.2	17.6	6.0	72.3
Establecimientos financieros y servicios a empresas	17.5	14.0	9.9	67.7
Servicios comunales, sociales y personales	25.7	31.2	14.0	56.4
2002				
Agricultura, silvicultura y pesca	47.4	73.1	9.7	36.8
Industria manufacturera	41.8	50.5	16.0	51.3
Electricidad, gas y agua	1.3	3.0	2.6	96.6
Construcción	68.3	73.2	30.6	27.1
Comercio, restaurantes y hoteles	45.4	50.8	13.5	43.6
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	23.5	41.6	12.1	62.2
Establecimientos financieros y servicios a empresas	29.6	54.9	22.3	54.1
Servicios comunales, sociales y personales	41.4	48.7	0.0	58.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

como se mencionó, representa una forma de inserción laboral particularmente propensa a presentar problemas de empleo. El mismo comentario cabe para el subempleo, donde las actividades de servicios personales abarcan más del 70% de las mujeres que presentan este tipo de limitación.

Si se consideran los problemas de empleo por tipo de ocupación, se confirman los resultados obtenidos al realizar el corte por rama de actividad. La estructura de los problemas de empleo es bastante estable en el tiempo pero con algunas tendencias nítidas para hombres y mujeres. Por un lado, las categorías de ocupación profesionales y técnicos, gerentes y administradores y empleados de oficina, no presentan problemas de empleo en un 80% de los casos, y van mejorando su posición en el período de estudio. Por otro lado, se produce un deterioro de la situación de artesanos y operarios, quienes muestran una tendencia a la precarización e informalización con el paso del tiempo. Las ocupaciones más desfavorecidas desde el inicio son los comerciantes y vendedores y los trabajadores en servicios personales. Los primeros son en su mayoría pertenecientes al sector informal –acorde a lo comentado en el apartado anterior– y los segundos presentan principalmente problemas de precariedad.

Si se observa al interior de cada problema de empleo, la precariedad está fuertemente asociada a los servicios personales. El subempleo, por su parte, afecta más a empleados de oficina, profesionales y técnicos, seguramente por insuficiencia de horas trabajadas. Los artesanos, operarios, comerciantes y vendedores, son típicamente trabajadores informales. La categoría de ocupación sin problemas es más homogénea en su distribución.

El tamaño del establecimiento donde los trabajadores desempeñan su actividad –medido por el número de empleados– es una de las variables que suele señalarse con mayor insistencia en la literatura como aproximación de los problemas de empleo. En el cuadro 36 se muestra la forma en que se distribuyen los ocupados desde esta perspectiva.

Los ocupados precarios y subempleados muestran una propensión sustancialmente mayor a la del promedio de los trabajadores de ubicarse en microempresas. Los ocupados sin problemas muestran una fuerte concentración en las empresas con mayor número de empleados, por lo que sobre la base de la

Cuadro 36 Distribución de los problemas de empleo según tamaño de la empresa, 1991 y 2002

Tamaño de empresa	Precario	Subempleado	Sin problemas
1991			
Sin información de tamaño	24.4	14.4	5.8
Menos de 5 empleados	28.7	41.3	5.0
Entre 5 y 9 empleados	8.6	4.7	7.8
Más de 10 empleados	38.3	39.6	81.4
2002			
Menos de 5 empleados	71.9	71.1	15.1
Entre 5 y 9 empleados	11.2	4.4	10.9
Más de 10 empleados	16.9	24.6	74.0

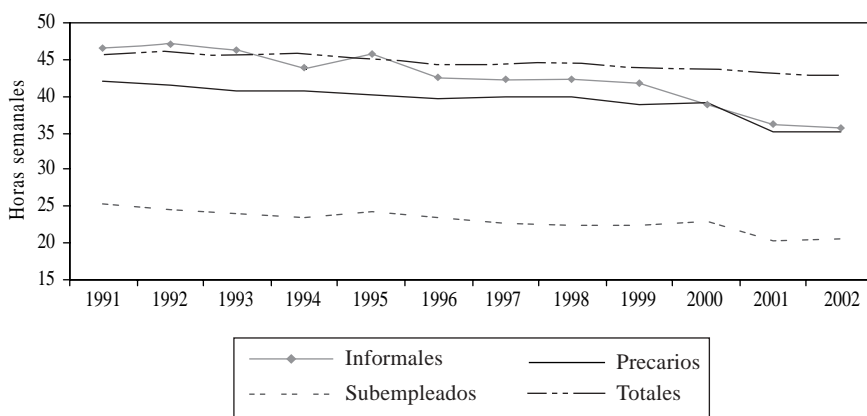
Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

clasificación de problemas de empleo utilizada existe evidencia de que la calidad de los puestos de trabajo mejora con el tamaño de la empresa.³⁵

Otra dimensión relevante que debe analizarse es si existen diferencias significativas en la cantidad de horas que trabajan los ocupados clasificados en las distintas categorías. Tal como muestra el gráfico 4, los trabajadores sin problemas de empleo y los informales registran una dedicación horaria a su actividad principal superior al resto de las categorías analizadas. Sin embargo, el alto nivel que presenta esta variable para los ocupados informales tomados colectivamente oculta el hecho de que los trabajadores independientes sin local trabajan un número de horas semanales sensiblemente menor que los patrones, los cuenta propia con local y los trabajadores dependientes ocupados en microempresas.³⁶

Los ocupados en empleos precarios presentan una media de horas trabajadas relativamente menor que el promedio de los trabajadores. No obstante, parte de esta diferencia se debe a que los empleados en el servicio doméstico clasificados como precarios presentan un promedio de horas trabajadas que se ubica muy por debajo del resto de los trabajadores considerados en este grupo. De hecho, si se excluye del cálculo al servicio doméstico, la precariedad no implica una dedicación horaria significativamente menor a la observada para el conjunto de los ocupados. Finalmente, el subempleo se asocia por definición a un número de horas trabajadas sensiblemente menor que el resto de las categorías.

Gráfico 4 Horas semanales trabajadas por los ocupados con problemas de empleo, 1991-2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

35. En la medida que la informalidad se define directamente a partir del tamaño del establecimiento, no es posible realizar análisis alguno desde esta perspectiva.

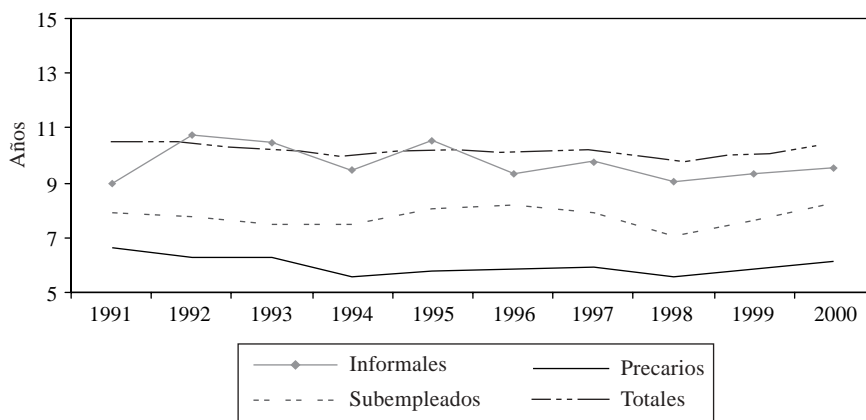
36. Los trabajadores independientes sin local clasificados como informales trabajan cerca de diez horas menos semanales en promedio que el resto de los ocupados informales.

Desde otra perspectiva, la continuidad en el tiempo de la relación laboral es una de las dimensiones claves que suelen utilizarse en la literatura para valorar la calidad del empleo. La ECH brinda información sobre el tiempo que lleva el trabajador desempeñando su actividad principal en el período 1991-2000, lo que permite comparar la situación que desde esta perspectiva muestran los ocupados según la problemática de empleo que enfrentan. El gráfico 5 muestra la evolución del promedio de años que los ocupados llevan desempeñando su actividad principal según problemática de empleo.

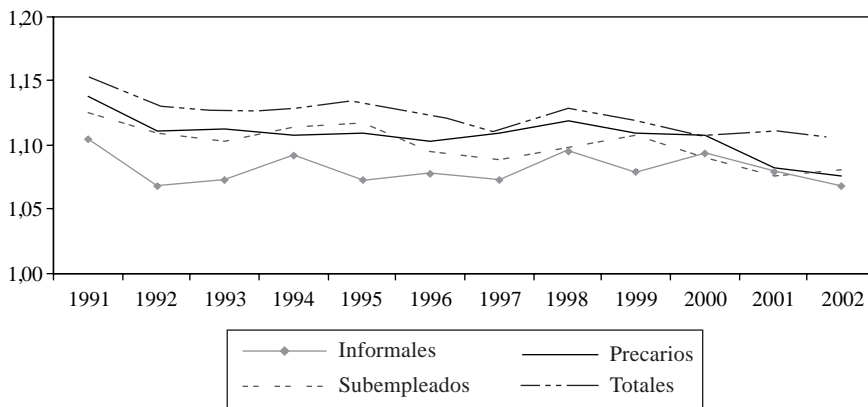
El ordenamiento que surge es claro. Los empleados informales muestran una permanencia promedio en su actividad actual muy similar a la observada para el total de los ocupados, mientras que los subempleados y especialmente los precarios se ubican por debajo del promedio. En principio, lo anterior estaría indicando que la informalidad no se asocia con puestos de trabajo inestables, y por tanto desde este punto de vista no presenta diferencias marcadas con los ocupados sin limitaciones.

Sin embargo, es necesario ser cuidadoso al interpretar como un elemento positivo el alto número de años promedio que llevan desempeñando su actividad los informales. En este sentido, dos precisiones son necesarias: En primer lugar, los empleados informales registran una edad promedio superior a las otras categorías analizadas, por lo que la antigüedad puede deberse a que constituyen en promedio una porción de activos cuyo ingreso al mercado de trabajo se produce con anterioridad a la del resto de las categorías analizadas. En segundo lugar, este resultado puede implicar, según lo que señalan las teorías de la segmentación del mercado de trabajo, que los trabajadores independientes muestran problemas para lograr una inserción en el sector formal de la economía,

Gráfico 5 Antigüedad en el cargo de los ocupados con problemas de empleo, 1991-2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Gráfico 6 Puestos de trabajo de los ocupados con problemas de empleo, 1991-2002

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

encontrándose “prisioneros” en el segmento informal del mercado de trabajo. Para intentar aproximarse a la respuesta sobre qué tipo de interpretación resulta más pertinente para el mercado de trabajo uruguayo, en la siguiente sección se analizará el diferencial de ingresos entre el sector formal e informal de la economía.

Por último, el gráfico 6 muestra el promedio de puestos de trabajo que desempeñan los trabajadores según problemática de empleo. Los ocupados con problemas muestran en general una propensión menor al multiempleo que el promedio de los trabajadores. En particular, los informales son el grupo que tiende a concentrar más su actividad laboral en un único puesto de trabajo. Por lo tanto, no puede afirmarse que el fenómeno del multiempleo se encuentre asociado a un tipo de inserción laboral deficitaria.³⁷

2. Localidades urbanas menores y medio rural

Para analizar la calidad de empleo a partir de la EHR existen algunas dificultades originadas en la estructura de las preguntas de dicha encuesta. En cuanto a la precariedad, la encuesta no interroga sobre la inestabilidad del empleo, por lo que no es posible identificar este tipo de trabajo precario. A su vez, la falta de cobertura de la seguridad social es captada mediante la forma

37. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este resultado puede ser producto de que el hecho de contar con más de una inserción laboral aumenta la probabilidad de que la ocupación principal no presente problemas de empleo.

que toma la atención a la salud. En la medida en que los asalariados privados formales tienen derecho a la cobertura de salud por la Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad (DISSE), se considera precarios a aquellos trabajadores dependientes en la actividad privada que no declaran atención mutua mediante este sistema. Sin embargo, la formulación de la pregunta en la EHR apunta a registrar no el derecho a la atención sino la utilización del servicio. Así, pueden existir trabajadores que, teniendo derecho a DISSE, utilizan los servicios del Ministerio de Salud Pública, por lo que quedarían clasificados como precarios cuando en realidad no lo son. En ese sentido, deben interpretarse los resultados como una cota superior a la precariedad laboral.

La medición de la informalidad tampoco se encuentra exenta de algunos problemas. La EHR no distingue entre trabajadores por cuenta propia con y sin local, por lo que no es posible abrir esta categoría. En el medio urbano mayor se habían detectado diferencias importantes entre estos dos grupos de trabajadores, por lo que la carencia de esta información puede resultar una pérdida relevante.³⁸ Por otro lado, es importante destacar que el concepto de informalidad excluye a los trabajadores agropecuarios, que constituyen una proporción muy importante de los trabajadores en las localidades urbanas dispersas y el medio rural. Es por ello que esta categoría no resulta la más adecuada para el estudio de la calidad del empleo en estas zonas. Sin embargo, aun cuando esta estimación de informalidad en el medio rural constituye una cota inferior, dado que excluye a los trabajadores agropecuarios, se optó por incluirla en el presente informe con fines comparativos con el resto del país.

Por último, un comentario sobre la aplicación de la categoría subempleo a la EHR. Una de las características distintivas del trabajo en el medio rural es que las personas suelen habitar en el mismo lugar donde desempeñan sus tareas laborales, las cuales desarrollan a lo largo del día. Esta situación hace que la captación de las horas trabajadas resulte bastante más difícil que en el medio urbano, donde la jornada de trabajo se encuentra delimitada, dado que se desarrolla en un ámbito específico. Por esta razón, el subempleo –que se define en función de la disponibilidad de tiempo para desarrollar otras actividades laborales– también puede presentar algún problema de medición.

El cuadro 37 muestra la incidencia de los problemas de empleo. En las localidades urbanas de menos de 5 000 habitantes, más del 60% de los ocupados registra algún problema en su inserción laboral mientras que en el medio rural la mitad de los ocupados se encuentra en esta situación.

La informalidad muestra una incidencia marcadamente inferior en el medio rural a la registrada en el resto de los conglomerados urbanos del interior del país. Este resultado no debe llamar la atención, a la luz de las limitaciones antes mencionadas de este concepto para el medio rural. Al interior de esta

38. De todas formas, es necesario tener en cuenta que posiblemente la clasificación de los trabajadores por cuenta propia con y sin local es más apropiada para el medio urbano, mientras que en el medio rural su sentido puede resultar algo ambiguo.

Cuadro 37 Incidencia de los problemas de empleo, 1999. Porcentaje sobre el total de ocupados

Problema de empleo	Urbano (menos de 5 000)	Rural
Informalidad	38.7	22.9
Asalariados informales	23.1	16.5
Patrones informales	0.7	0.4
Trabajadores independientes informales	14.8	6.0
Subempleo	19.6	9.9
Precariedad	33.2	31.4
Sin cobertura (no servicio doméstico)	24.7	12.6
Sin cobertura servicio doméstico	6.0	1.8
Familiar no remunerado	2.5	17.0
Ocupados sin problemas	38.4	49.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

categoría, predominan los empleados en microempresas mientras que los patrones informales no llegan a representar un 1% del empleo.

El subempleo resulta particularmente elevado en las localidades urbanas pequeñas, donde alcanza a un quinto de los ocupados. El hecho de que la tasa de desempleo y el subempleo tengan una incidencia tan alta señala que estas zonas urbanas del país muestran un problema serio de insuficiencia agregada en la demanda por trabajo. La tasa de desempleo equivalente representa un 21% de los activos, denotando una importante subutilización de la fuerza de trabajo residente en estas zonas.

La precariedad laboral muestra una incidencia similar en ambas zonas. Sin embargo, la estructura del empleo precario en el medio rural difiere de la observada en el resto del país. Más de la mitad de la precariedad rural se explica por el peso del empleo como familiar no remunerado, producto de la importancia de los establecimientos agropecuarios de carácter familiar.

3. Síntesis

Cerca de mitad de los ocupados se insertan en puestos de trabajo que presentan alguna problemática de empleo. Si bien esta proporción es relativamente estable durante todo el período, se observan movimientos marcadamente diferenciados de los problemas en el ciclo económico. Mientras que el subempleo tiende a presentar una trayectoria similar a la del desempleo, la precariedad y la informalidad laboral constituyen realidades de naturaleza más estructural, no registrando cambios relevantes en su incidencia durante la

década. El subempleo afecta en el 2002 al 19% de los ocupados, mientras que la incidencia de la informalidad para este año es del 36%. En el 2000, la precariedad alcanza el 22% de los ocupados, incluyendo al servicio doméstico.

La incidencia de la precariedad laboral y de la informalidad es más alta entre los ocupados con menor nivel educativo, mientras que el subempleo afecta en mayor medida a los trabajadores más educados y a los hombres. A su vez, las mujeres se ven afectadas en mayor medida por los distintos problemas de empleo.

La precariedad laboral y la informalidad son fenómenos más extendidos en el interior del país, mientras que para la mayoría de los años el subempleo muestra una mayor incidencia en Montevideo. En las localidades urbanas de menos de 5 000 habitantes, más del 60% de los ocupados registra algún problema en su inserción laboral mientras que en el medio rural la mitad de los ocupados se encuentra en esta situación.

La distribución de los trabajadores precarios entre los sectores de actividad tiene un patrón similar al observado para el promedio de la economía, mientras que el subempleo y la informalidad registran una mayor concentración en algunas ramas. Los trabajadores subempleados se concentran claramente en los servicios personales, comunales y sociales. En el caso de los trabajadores informales se observa una marcada propensión a ubicarse en actividades vinculadas al comercio, restaurantes, hoteles y construcción. Los ocupados sin problemas de empleo muestran una mayor concentración en la industria, la electricidad, gas y agua y en las actividades financieras.

E. REMUNERACIONES

1. Evolución de las remuneraciones y remuneraciones relativas

El ingreso per cápita de los hogares creció en términos reales en la primera mitad de los años noventa. A partir de 1994 se registra una etapa con oscilaciones hasta 1999, cuando comienza una caída pronunciada. La evolución del ingreso real de los hogares se vincula directamente con lo acontecido en el mercado laboral, ya que los ingresos provenientes del mercado laboral representan aproximadamente el 70% del ingreso de los hogares. Por tanto, el incremento en el ingreso de los hogares durante la primera parte de la década es resultado del aumento en los ingresos laborales, así como del valor de las pensiones. En efecto, como consecuencia de la reforma constitucional aprobada por referéndum en 1986, desde 1990 las pasividades se ajustan de acuerdo con la evolución del promedio salarial de los meses anteriores. En el contexto de desaceleración de la inflación, este mecanismo de ajuste provocó un sensible aumento del valor de las pensiones en relación con los salarios (Vigorito, 1999).

Al igual que lo que sucede con los ingresos totales de los hogares, los ingresos reales provenientes del mercado laboral crecen sostenidamente hasta 1994. A partir de allí comienza un período de estancamiento que dura hasta

1999. Desde 1999 en adelante se observa una caída sostenida de los ingresos reales, que supera el 9% en el último año analizado (gráfico 7).

Si se considera el período 1999-2002, la caída de los ingresos ha sido superior en el interior urbano que en Montevideo (18% contra 14%, respectivamente). Esto determina que la brecha de ingresos a favor de Montevideo se incremente en los últimos años (cuadro 38).

En cuanto a las remuneraciones relativas por rama de actividad, los trabajadores de los establecimientos financieros y de servicios a empresas y de electricidad, gas y agua perciben los mayores ingresos, mientras que las remuneraciones relativas más bajas corresponden a los trabajadores de la agricultura,³⁹ construcción y comercio, restaurantes y hoteles. Este ordenamiento es relativamente estable durante el período. Las ramas que experimentan un mayor crecimiento de ingresos en términos reales durante los años noventa son la agricultura, la construcción, los establecimientos financieros y los servicios comunales, sociales y personales. Las tres primeras son ramas con remuneraciones relativas bajas. Cabe recordar que el dinamismo en el empleo se concentró en comercio, restaurantes y hoteles, construcción y establecimientos financieros. Este último es el único sector que generó empleo con remuneraciones relativas altas. Los ajustes sectoriales del empleo parecen haber afectado negativamente a los ingresos promedio (cuadro 39).

Existen considerables diferencias de ingresos entre las distintas categorías ocupacionales. Las mayores remuneraciones relativas son percibidas por los patrones, y también los trabajadores del sector público reciben ingresos

Gráfico 7 Evolución de los ingresos del mercado laboral, 1986-2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

39. Estos no representan a todo el sector agrícola, ya que se trata de trabajadores de esta rama residentes en localidades urbanas cubiertas por la ECH.

Cuadro 38 Evolución de las remuneraciones por región y remuneraciones relativas, 1986-2002
(índice base 100 = 1986)

Región	1986	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Evolución								
Montevideo	100	127	154	157	160	159	153	138
Interior	100	126	131	143	145	143	133	120
Remuneraciones relativas								
Montevideo / interior	1.44	1.46	1.69	1.58	1.59	1.60	1.66	1.66

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

Cuadro 39 Remuneraciones relativas por rama de actividad y evolución de las remuneraciones, 1986-2002
(índice base 100 = 1986)

Rama de actividad	1986	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Remuneraciones relativas								
Agricultura, silvicultura, pesca	0.61	1.16	0.85	0.82	0.80	0.78	0.83	0.85
Industria manufacturera	0.89	0.93	0.89	0.91	0.86	0.87	0.83	0.82
Electricidad, gas y agua	1.38	1.20	1.20	1.35	1.39	1.35	1.53	1.52
Construcción	0.72	0.83	0.77	0.75	0.80	0.80	0.69	0.66
Comercio, restaurantes y hoteles	0.83	0.94	0.90	0.82	0.77	0.74	0.75	0.72
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	1.28	1.09	1.12	1.12	1.12	1.16	1.11	1.12
Establecimientos financieros y servicios a empresas	1.86	1.94	1.98	1.91	1.92	1.70	1.61	1.63
Servicios comunales, sociales y personales	1.01	0.94	0.99	1.02	1.05	1.09	1.13	1.13
Total	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Evolución								
Agricultura, silvicultura, pesca	100	246	209	207	206	200	202	188
Industria manufacturera	100	135	149	158	151	152	138	123
Electricidad, gas y agua	100	112	129	150	157	151	163	147
Construcción	100	148	159	159	173	172	141	122
Comercio, restaurantes y hoteles	100	146	160	151	145	138	133	115
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	100	111	130	134	137	141	129	117
Establecimientos financieros y servicios a empresas	100	135	158	158	162	142	128	117
Servicios comunales, sociales y personales	100	120	145	155	163	166	165	149
Total	100	129	148	154	156	155	148	134

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

superiores al promedio. Las menores remuneraciones relativas son percibidas por los trabajadores por cuenta propia sin local. En el período analizado, los empleadores experimentaron un crecimiento sostenido de sus ingresos reales, al igual que los trabajadores por cuenta propia con local (cuadro 40).

Por otro lado, existe una clara asociación entre tamaño de empresa y remuneraciones. Así, el cuadro 41 muestra que en todos los años las remuneraciones relativas suben cuando aumenta el tamaño de empresa. Pero la asociación entre tamaño de empresa y remuneraciones relativas puede estar afectada por la categoría de ocupación, ya que por ejemplo los asalariados públicos, que como se mencionó reciben remuneraciones relativas altas, pertenecen todos al sector de más de 10 ocupados. Asimismo, los trabajadores por cuenta propia se incluyen todos, por definición, en las empresas de menos de cinco ocupados. Por ello se consideraron las remuneraciones relativas aislando a los trabajadores del sector privado. En ese caso la asociación entre tamaño de empresa y remuneración relativa es aún más clara, los salarios promedio aumentan sistemáticamente con el tamaño de la empresa, y en términos relativos quienes se han visto beneficiados a lo largo de los años noventa son los ocupados en empresas de 10 y más empleados, quienes experimentaron mayor crecimiento en las remuneraciones reales en esa década. También la caída de ingresos de los últimos años fue menor para este grupo.

Cuadro 40 Remuneraciones relativas por categoría ocupacional y evolución de las remuneraciones, 1986-2002
(índice base 100 = 1986)

Categoría ocupacional	1986	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Remuneraciones relativas								
Privados	0.90	0.91	0.90	0.89	0.91	0.89	0.90	0.91
Públicos	1.26	1.04	1.09	1.21	1.23	1.25	1.30	1.28
Patrón	1.95	2.51	2.36	2.38	2.22	2.20	2.21	2.26
Cuenta propia sin local	0.83	0.75	0.78	0.76	0.80	0.79	0.69	0.68
Cuenta propia con local	0.81	0.99	1.05	1.01	0.97	1.05	0.98	0.96
Total	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Evolución de las remuneraciones								
Privados	100	130	148	151	157	152	147	135
Públicos	100	106	128	148	154	154	153	136
Patrón	100	167	180	188	178	175	167	155
Cuenta propia sin local	100	118	140	141	151	148	123	110
Cuenta propia con local	100	157	192	191	188	200	178	158
Total	100	129	148	154	156	155	148	134

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

Cuadro 41 Remuneraciones y salarios privados relativos por tamaño de empresa y evolución de las remuneraciones y salarios privados, 1991-2002
(índice base 100 = 1991)

Tamaño de empresa	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Remuneraciones relativas							
Menos de 5 trabajadores	0.90	0.82	0.81	0.80	0.82	0.78	0.78
5-9 trabajadores	1.16	1.16	1.04	0.98	1.03	0.94	0.95
10 y más trabajadores	1.10	1.12	1.15	1.17	1.15	1.23	1.24
Total	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Salarios privados relativos							
Menos de 5 trabajadores	0.82	0.61	0.65	0.65	0.66	0.68	0.66
5-9 trabajadores	0.88	0.85	0.85	0.83	0.92	0.81	0.81
10 y más trabajadores	1.15	1.20	1.19	1.20	1.19	1.27	1.29
Total	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Evolución de las remuneraciones							
Menos de 5 trabajadores	100	105	106	107	109	99	89
5-9 trabajadores	100	114	107	102	106	92	84
10 y más trabajadores	100	117	124	128	125	128	117
Total	100	115	119	121	120	114	103
Evolución de los salarios privados							
Menos de 5 trabajadores	100	85	92	96	94	93	84
5-9 trabajadores	100	111	113	115	123	104	97
10 y más trabajadores	100	118	119	125	120	124	116
Total	100	114	116	121	117	113	104

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

La brecha de género ha disminuido durante los años noventa. Mientras que a comienzos de la década las mujeres ganaban en promedio el 70% del salario masculino, al final de la década esta relación alcanza el 90%. Esta evolución se debe al mayor incremento en las remuneraciones reales de las mujeres. La significativa reducción de la brecha de género en el último año también se explica por la menor caída en los ingresos femeninos. Investigaciones recientes encuentran que los factores que fundamentalmente explican la tendencia a la disminución en la brecha salarial por sexo en el país son los cambios en la dotación de capital humano de las mujeres y las características de la inserción laboral (Rossi y Rivas, 2000). Los estudios existentes (Amarante y Espino, 2001) señalan que las mayores diferencias a favor de los hombres se observan entre los ocupados con universidad incompleta y completa. Lo acontecido en los últimos años merece una consideración más detallada.

La brecha de género del mercado laboral obedece principalmente a lo que acontece entre los asalariados privados. Con respecto al sector público, existe evidencia empírica para numerosos países, que también se constata en Uruguay

(Amarante, 2001), respecto a que las diferencias por sexo son insignificantes o inexistentes en esta categoría ocupacional. Esto puede obedecer a que allí operan en menor medida los factores de discriminación por el lado de la demanda, en función de las formas de contratación y promoción, así como de la política de fijación de salarios. Por otro lado, si bien una parte importante de las trabajadoras se inserta en forma independiente en el mercado laboral (cuenta propia), las condiciones de entrada y salida así como de fijación de remuneraciones para este segmento de trabajadores no responden a las mismas reglas de mercado que los asalariados privados, que pueden asociarse con la discriminación (cuadro 42).

El análisis de remuneraciones relativas anterior se hizo comparando los promedios de salarios por hora para distintos grupos. Como se señaló, los trabajadores presentan distintas características por categoría ocupacional. Con el objetivo de analizar las diferencias de remuneraciones por categoría ocupacional controlando por las características personales y de inserción laboral de los trabajadores, y obtener así resultados más robustos, se estimaron ecuaciones de ingresos (tipo Mincer) donde la variable dependiente es el logaritmo de las remuneraciones horarias. Se utilizaron como variables independientes la edad, una expresión cuadrática en la edad, el nivel educativo –aproximado por un conjunto de ocho variables binarias que señalan el máximo nivel educativo alcanzado⁴⁰–, una variable binaria que señala el sexo del trabajador, una variable que identifica si el trabajador reside en Montevideo o el interior urbano, un conjunto de variables que diferencian el tipo de ocupación del trabajador (a un dígito) y la rama de actividad (a un dígito), y una variable binaria que distingue si el trabajador es ocupado tiempo completo o tiempo

Cuadro 42 Remuneraciones relativas por género, categoría de ocupación y evolución de las remuneraciones relativas, 1986-2002

Categoría y género	1986	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Brecha de género	0.71	0.72	0.77	0.83	0.74	0.81	0.83	0.90
Privados	0.66	0.72	0.76	0.83	0.85	0.88	0.89	0.89
Públicos	1.08	1.00	0.99	0.98	0.99	0.93	0.99	0.97
Patrones	0.90	0.77	0.99	0.88	1.07	1.21	1.06	1.54
Cuenta propia sin local	0.81	1.04	0.95	1.33	1.28	1.16	1.18	1.25
Cuenta propia con local	0.61	0.71	0.75	0.90	0.84	0.91	0.90	0.85
Remuneraciones masculinas	100	128	145	146	117	136	146	128
Remuneraciones femeninas	100	132	158	173	122	156	173	163

Fuente: Con base en ECH del INE.

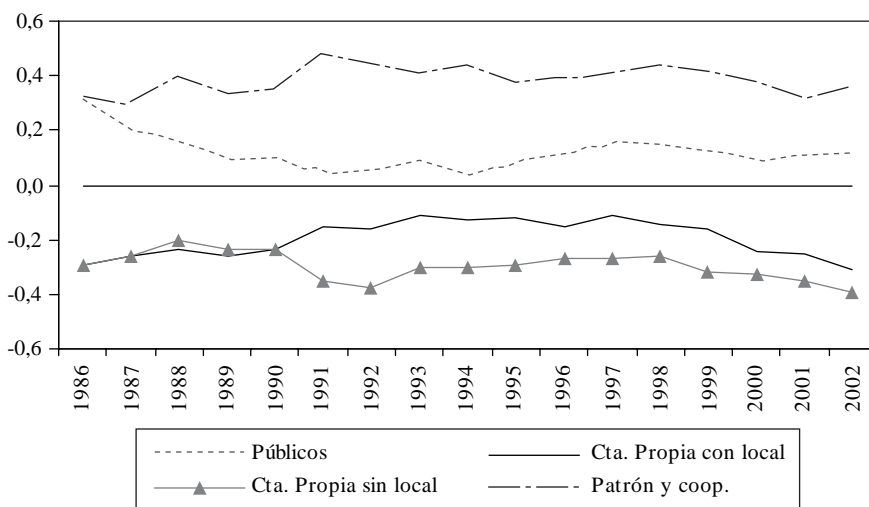
40. Hasta primaria completa, secundaria incompleta, secundaria segundo ciclo, educación técnica no universitaria, magisterio y profesorado, universidad incompleta, universidad completa y otros estudios.

parcial (menos de 25 horas semanales). Finalmente se incluyeron variables para distinguir la categoría ocupacional del trabajador: privado, público, cuenta propia con local, cuenta propia sin local, patrones y cooperativistas y otros.⁴¹ La mayoría de las variables resulta estadísticamente significativa y los signos de los coeficientes son los esperados.

Las regresiones confirman la estructura de remuneraciones relativas mencionada, como muestra el gráfico 8, donde se presentan los coeficientes de las variables que distinguen a los distintos trabajadores. La variable omitida en las regresiones es la categoría ocupacional de asalariados privados, por tanto los coeficientes deben analizarse como un diferencial con respecto a ésta. Los patrones y cooperativistas son los que perciben la remuneración relativa más elevada, que supera a la de los asalariados privados. También la remuneración de los trabajadores públicos, controlando por características, es superior a la de los trabajadores privados. Las menores remuneraciones relativas son las de los trabajadores por cuenta propia. Además, a partir de 1990, la brecha entre los cuenta propia con local y sin local se expande. Con la crisis económica de 1999 los trabajadores independientes se distancian cada vez más de los trabajadores privados en términos de remuneraciones relativas.

Con respecto al diferencial salarial entre trabajadores del sector público y privado, trabajos previos (Amarante, 2001; Rivas y Rossi, 2002) también

Gráfico 8 Evolución de las remuneraciones relativas en comparación con los asalariados del sector privado, 1986-2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

41. Los resultados detallados de las estimaciones se pueden solicitar por correo electrónico a los autores (ver solapa).

encuentran que, al comparar el conjunto de los trabajadores públicos con la totalidad de los privados se constata una prima salarial para los primeros. Estos trabajos profundizan en la explicación de esta diferencia salarial, y encuentran que se explica principalmente por las diferencias en las características, favorables a los trabajadores públicos, que presentan en promedio niveles superiores de escolaridad. Si se considera en forma separada a los trabajadores calificados y no calificados, el diferencial a favor del sector público se torna negativo para los trabajadores calificados, mientras que es positivo y de magnitud considerable para los trabajadores no calificados.

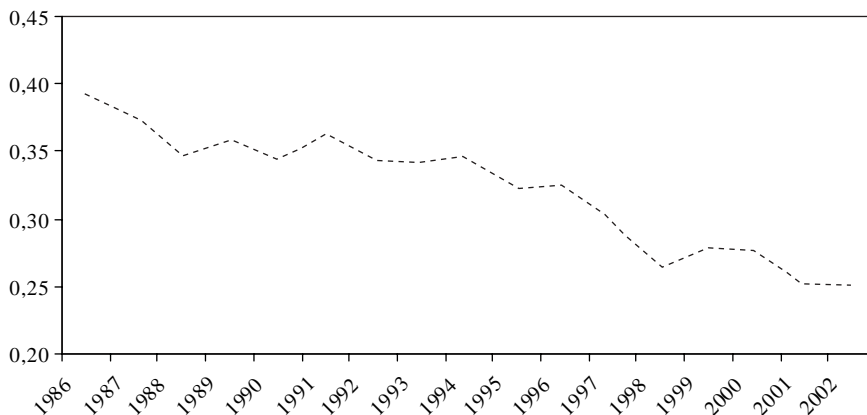
La consideración más detallada de los distintos segmentos del mercado laboral uruguayo en trabajos previos (Amarante, 2002) también permite descubrir algunos aspectos interesantes de la estructura salarial vigente. Se observa la existencia de distintos patrones de determinación salarial entre trabajadores públicos y privados, e incluso al interior de los mercados laborales público y privado. Esta realidad cambia al distinguir entre trabajadores privados formales e informales y entre trabajadores públicos en empresas y banca pública y el resto de los trabajadores públicos (pertenecientes a la administración central y los gobiernos departamentales). Los asalariados públicos que trabajan en la administración central y gobiernos departamentales tienen una penalización salarial si se los compara con los asalariados privados formales, controlando por las características personales e inserción laboral. Esa penalización salarial ha disminuido en el período analizado, aunque al final del período continúa siendo levemente superior para los tramos superiores de la distribución. Una realidad totalmente diferente es la de los asalariados públicos en empresas y banca pública, que reciben una prima salarial que ha sido creciente y considerablemente superior en los tramos bajos de la distribución.

Las estimaciones realizadas también permiten la mejor consideración de la brecha de género, reflejada en el coeficiente de la variable binaria que distingue hombres y mujeres, ya que se está controlando por las características personales y de inserción laboral de los trabajadores, y por lo tanto el ejercicio se aproxima más a la comparación entre trabajadores hombres y mujeres con características similares. Como muestra el gráfico 9, la brecha de género disminuye sistemáticamente durante toda la década.

La interpretación de estas diferencias en remuneraciones suele asociarse a diferencias de productividad, o al efecto de la discriminación salarial. Rossi y Rivas (2000) encuentran que la principal explicación para la disminución de la brecha de género en Uruguay es la creciente acumulación de capital humano de las mujeres. Es interesante recordar que en este tipo de estimación se considera la experiencia potencial, ya que no se cuenta con información sobre la verdadera experiencia de los trabajadores. Para el caso de las mujeres esta variable podría estar sobreestimando la verdadera experiencia. Bucheli et al. (2002)⁴² señalan

42. Este trabajo sistematiza los resultados obtenidos en la Encuesta sobre Situaciones Familiares y Desempeños Sociales de las mujeres en Montevideo y el Área Metropolitana, recogida entre marzo y octubre de 2001.

Gráfico 9 Evolución de la brecha de ingresos laborales entre hombres y mujeres, 1986-2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

que el 41% de las ocupadas de entre 25 y 64 años interrumpió su vida laboral en el pasado por lo menos seis meses. Además, este trabajo señala que las interrupciones parecen ser menos frecuentes para las mujeres con estudios terciarios. El motivo más importante señalado para estas interrupciones es el embarazo o cuidado de los hijos. Si se agrega el peso de las interrupciones debidas a otros aspectos asociados a la casa y la familia, este conjunto de motivos explica casi el 50% de las interrupciones de la vida laboral femenina. La importancia de estas razones decrece con el nivel educativo de la mujer.

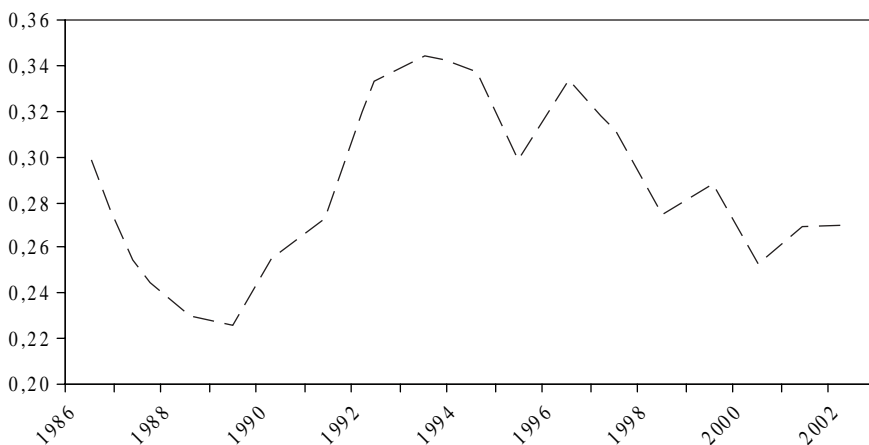
Las diferencias de ingresos laborales entre hombres y mujeres también pueden estar asociadas a la segregación ocupacional. Amarante y Espino (2001) analizan en qué medida las diferencias salariales entre hombres y mujeres en el sector privado en Uruguay pueden explicarse por este factor. Los resultados coinciden con los hallazgos realizados para otros países: los salarios femeninos son afectados negativamente por la concentración de mujeres en las ocupaciones, tal como predice el modelo de *crowding*. Sin embargo, arroja resultados diferentes para los salarios de los hombres, que no son afectados a la baja por la inserción laboral en ocupaciones feminizadas. Si el modelo de *crowding* (Bergmann, 1974) diera cuenta exclusivamente de las diferencias asociadas al exceso de oferta femenina, los salarios masculinos también deberían verse afectados en forma negativa. Este trabajo también señala que la descomposición de las brechas salariales por sexo muestra que mientras las mejoras en las características personales de las mujeres y su peso creciente, deberían determinar la inexistencia de brechas salariales, tanto la segregación como la discriminación contribuyen a su mantenimiento. La importancia de la parte no explicada de la brecha permite confirmar que el fenómeno de la discriminación está en el origen

de las diferencias salariales de género existentes en el mercado laboral uruguayo, tanto por las diferencias en los retornos a las características económicas como al efecto de la segregación ocupacional, cuya importancia, además, aumenta en el período considerado. La misma actúa aumentando las diferencias salariales, ya que implica una penalización por pertenecer a ocupaciones femeninas para las mujeres y no para los hombres. Se confirma entonces la relación entre la segregación ocupacional y la brecha salarial de género para el caso uruguayo.

Por otro lado, el coeficiente de la variable binaria que distingue Montevideo y el interior urbano en las estimaciones realizadas pone en evidencia el diferencial en las remuneraciones relativas a favor de la primera, que crece en la primera parte de la década para estabilizarse en niveles de considerable magnitud en los últimos años (gráfico 10).⁴³

Finalmente, la variable binaria que distingue entre trabajadores de tiempo completo y de tiempo parcial muestra que estos últimos reciben una remuneración horaria superior. Este resultado puede interpretarse mejor a la luz del análisis que se presenta en el siguiente apartado, ya que un 61% de los

Gráfico 10 Evolución de la brecha de ingresos laborales entre Montevideo y el interior urbano, 1980-2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

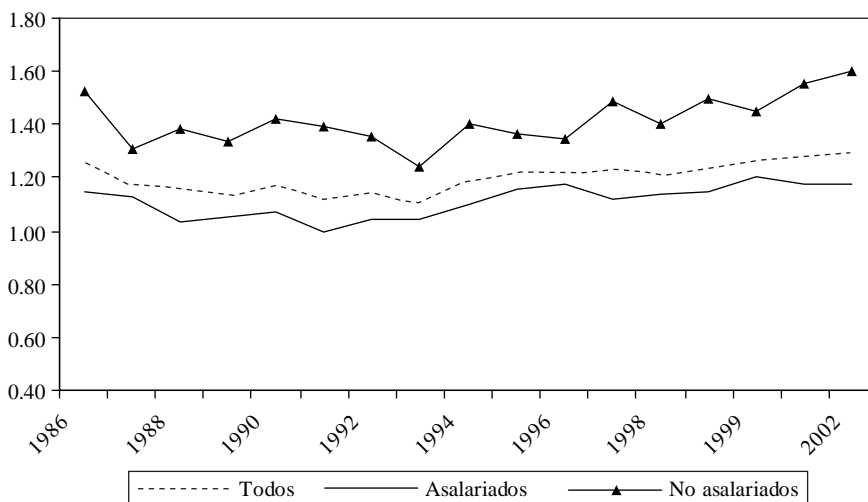
43. Esta diferencia significativa entre las remuneraciones en Montevideo y el interior urbano podría estar afectada por la forma de cálculo de los salarios reales. Efectivamente, los mismos se calculan utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC), que en Uruguay refleja la estructura de precios de Montevideo, ya que no existe un IPC para el interior. Trabajos previos (Arim et al., 1996) encuentran que existen diferencias importantes en el nivel y estructura de precios entre estas regiones, e incluso en las distintas regiones del interior del país. Estas reflexiones sugieren la necesidad de profundizar en la investigación de estos aspectos de las remuneraciones del mercado laboral uruguayo.

ocupados tiempo parcial son subempleados (2002), es decir que su inserción parcial en el mercado laboral no es voluntaria.

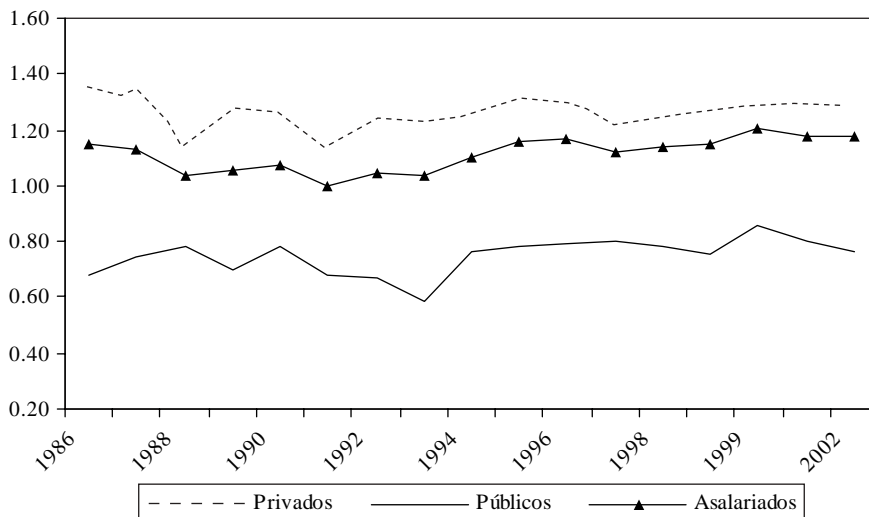
La evidencia empírica existente para Uruguay señala un incremento en los retornos a la educación terciaria, especialmente la completa, para los asalariados (Arim y Zoppolo, 2000). El diferencial de los otros niveles educativos con respecto a la primaria se mantiene relativamente estable. En este trabajo se estimó la evolución de los retornos a la educación superior en todo el mercado laboral. Para ello, se estimaron ecuaciones de ingresos similares a las descritas en los párrafos anteriores, pero excluyendo las variables que distinguían entre tipos de ocupación y ramas de actividad, para captar el efecto puro de los retornos a la educación. Si se considera todo el mercado, los retornos a la educación terciaria completa son considerablemente superiores entre los no asalariados (cuenta propia y patrones). Aunque el enfoque del capital humano no es el mejor marco para el estudio de los no asalariados, dado que sus ingresos no parecen estar determinados por las variables de capital humano (Bucheli, 1992), se realizó la estimación de los retornos a la educación distinguiendo a este grupo para ilustrar las importantes diferencias con los asalariados.

Para el conjunto de asalariados, se verifica la tendencia ascendente a partir de los años noventa señalada en trabajos previos. Esta tendencia parece detenerse en los dos últimos años. Los retornos a la educación terciaria completa evolucionan en forma similar para asalariados públicos y privados, pero son considerablemente superiores para estos últimos (véanse gráficos 11 y 12).

Gráfico 11 Retornos a la educación de los ocupados (universidad completa versus primaria), 1986-2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Gráfico 12 Retornos a la educación de los asalariados (universidad completa versus primaria), 1986-2002

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Como se ha señalado en trabajos previos (Bucheli y Casacuberta, 2001; Arim y Zoppolo, 2000), el hecho de que los retornos a la educación superior no decrecieran durante los años noventa, a pesar del aumento de la oferta de trabajadores con este nivel de calificación, sugiere que este aumento en la oferta fue acompañado por un aumento en la demanda por este tipo de trabajadores. En efecto, si la oferta laboral estuviera sobrecalificada en relación con los requerimientos de la demanda, no se constataría un incremento en la rentabilidad de la educación superior. Cuando analizan las ocupaciones donde se concentran trabajadores con secundaria completa y con universidad, estos autores encuentran que los egresados universitarios perciben una prima salarial con respecto a los egresados de la educación secundaria, pero ésta no se observa para quienes tienen educación universitaria incompleta. El mercado laboral no parece distinguir entre los egresados de enseñanza media y los que, habiendo ingresado a la universidad, abandonan sus estudios. Los resultados de este trabajo implican que, contrariamente a lo que muchas veces se señala para el caso del mercado de trabajo uruguayo, no parece existir sobreeducación en lo que refiere a los egresados universitarios.

Posteriormente se retoma el análisis de los retornos a la educación y su asociación con la desigualdad en el mercado laboral.

2. Remuneraciones y problemas de empleo

Para valorar en qué medida la precariedad, la informalidad y el subempleo constituyen una caracterización acertada de las personas que tienen una inserción laboral problemática, es ineludible estudiar el impacto que la pertenencia a alguno de esos grupos tiene sobre el ingreso de los trabajadores. Con ese objetivo, en el presente apartado se estudian las remuneraciones relativas de los trabajadores precarios, informales y subempleados con respecto a los ocupados en puestos de trabajo que no registran problemas.

El cuadro 43 muestra la magnitud y evolución de la brecha que en promedio separa a las remuneraciones de los tres grupos considerados del ingreso horario por trabajo de los ocupados sin problemas. Las series se expresan en términos relativos a las remuneraciones de este último grupo.

Los trabajadores precarios e informales constituyen grupos de ocupados claramente desfavorecidos desde el punto de vista de su ingreso por hora trabajada. En promedio, los ocupados precarios ganan sólo un 37% de lo que perciben los ocupados sin problemas cuando se consideran las remuneraciones horarias, mientras que esta relación es de algo más de un 54% para los informales.

El diferencial salarial entre precarios e informales con respecto a los ocupados sin problemas presenta una relativa estabilidad. Los cambios observados no son estadísticamente significativos, por lo que se concluye que el diferencial entre estas categorías y los ocupados sin problemas se mantiene relativamente estable durante todo el período.

La situación de los subempleados es marcadamente diferente. Durante casi todo el período considerado el ingreso por hora promedio de este grupo se ubica por encima del de los trabajadores sin problemas. En este sentido, el

Cuadro 43 Remuneraciones horarias relativas de los ocupados con problemas de empleo, comparada con la de aquéllos sin problemas, 1991-2002

Años	Precarios	Informales	Subempleados
1991	0.60	0.79	1.12
1992	0.59	0.72	0.99
1993	0.58	0.74	1.08
1994	0.59	0.68	1.09
1995	0.54	0.68	1.30
1996	0.59	0.61	1.24
1997	0.56	0.63	1.30
1998	0.54	0.64	1.26
1999	0.62	0.60	1.30
2000	0.59	0.81	1.10
2001	0.36	0.58	1.18
2002	0.37	0.54	1.04

Fuente: Con base en ECH del INE.

problema del subempleo no parece asociarse con bajas remuneraciones por hora, sino con insuficiencia en el monto de trabajo que logran conseguir estos trabajadores.

Al interior de las categorías, se aprecian también diferencias importantes en las remuneraciones por hora trabajada. En el caso de los precarios se observa una clara diferencia entre los que realizan servicio doméstico y otras tareas. Los primeros reciben sólo un 28% del ingreso promedio de los trabajadores sin problemas, en tanto los segundos reciben un 60% del mismo. Una situación similar se produce dentro de los informales, donde los trabajadores por cuenta propia sin local y los asalariados en microempresas tienen ingresos horarios marcadamente inferiores a los registrados por los patrones, cooperativistas y trabajadores por cuenta propia con local. De hecho, patrones y cooperativistas registran un ingreso medio superior al percibido por los ocupados sin problemas mientras que los cuenta propia con local perciben remuneraciones cercanas al promedio, lo que arroja dudas sobre la pertinencia de considerar a este subgrupo como ocupados con problemas.

Además de considerar las remuneraciones horarias relativas, se analizaron las remuneraciones mensuales relativas, que se presentan en el cuadro 44.

Se observa una diferencia importante con el análisis de las remuneraciones horarias, en lo que se refiere al comportamiento de los subempleados. Estos presentan un ingreso mensual promedio menor al registrado para los trabajadores sin problemas, a diferencia de los resultados obtenidos al considerar las remuneraciones horarias. Estos resultados señalan que el subempleo, aunque no implique un problema de remuneraciones horarias, impacta sobre el nivel de vida de los trabajadores básicamente por la insuficiencia de horas trabajadas.

Cuadro 44 Remuneraciones mensuales relativas de los ocupados con problemas de empleo, comparada con la de aquellos sin problemas, 1991-2002

Años	Precarios	Informales	Subempleados
1991	0.56	0.82	0.62
1992	0.53	0.78	0.57
1993	0.52	0.80	0.60
1994	0.55	0.74	0.61
1995	0.48	0.73	0.67
1996	0.58	0.67	0.71
1997	0.53	0.66	0.71
1998	0.52	0.66	0.65
1999	0.59	0.63	0.69
2000	0.53	0.68	0.66
2001	0.33	0.58	0.60
2002	0.34	0.56	0.57

Fuente: Con base en ECH del INE.

Las brechas comentadas hasta ahora entre los ingresos mensuales y horarios de los trabajadores con problemas de empleo con respecto a los que no son clasificados dentro de ninguna de las tres categorías utilizadas constituyen remuneraciones relativas en términos brutos. Como se mencionó, las características de las personas que ocupan empleos de mala calidad difieren de las que se observan entre las personas sin problemas de empleo. En este sentido, las bajas remuneraciones de los ocupados con problemas podrían deberse a su menor nivel educativo o a la fuerte presencia femenina dentro de estos grupos, dada la brecha de género existente en Uruguay, y no a la condición de ser trabajador precario o informal.

Por esto resulta de interés determinar si los problemas de empleo tienen un efecto significativo sobre el nivel de ingresos, adicional al impacto de las características personales, como la edad, el género o el nivel educativo. Con este objetivo, se estiman ecuaciones de ingreso donde la variable dependiente es el logaritmo de las remuneraciones horarias o mensuales. Se utilizaron como variables independientes el nivel educativo –aproximado por un conjunto de ocho variables binarias que señalan el máximo nivel educativo alcanzado⁴⁴– una expresión cuadrática en la edad, una variable binaria que señala el género del trabajador y un conjunto de variables binarias que indican si el ocupado es precario, subempleado o informal. Adicionalmente, se agregó una variable que señala la condición de empleado público y tres variables que miden la interacción entre las tres categorías de problemas de empleo utilizadas.⁴⁵

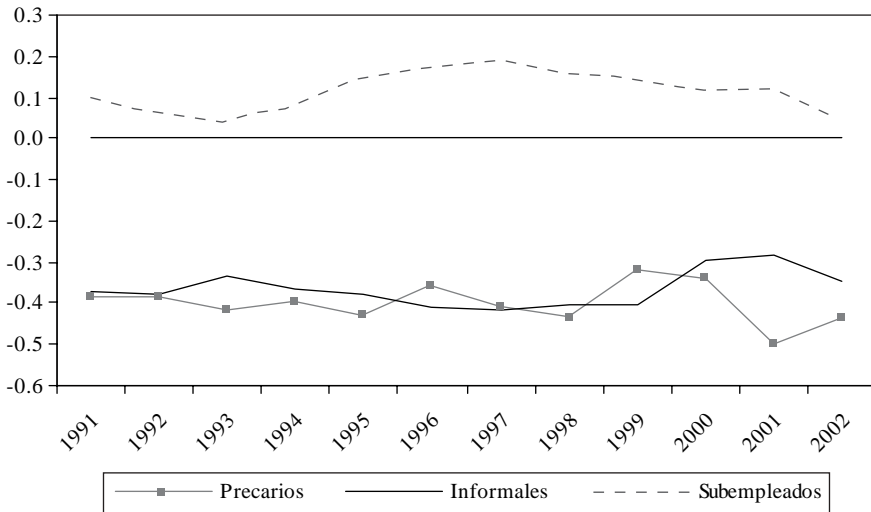
La mayoría de las variables son estadísticamente significativas y el signo de los coeficientes estimados es el esperado.⁴⁶ El ingreso aumenta con el nivel educativo y con la edad, mientras que la condición de mujer determina una remuneración menor en promedio. Los tres coeficientes de las variables binarias que indican la condición de trabajador precario, subempleado o informal son significativos al 99%.

El gráfico 13 muestra la evolución del diferencial de las remuneraciones por hora trabajada para cada uno de los problemas de empleo considerados que surgen de las regresiones estimadas. Dado que la regresión incorpora adicionalmente a las variables binarias que indican la presencia de problemas de empleo una variable que marca la condición de empleado en el sector público, los resultados reportados deben interpretarse como diferencias de ingreso medidas en puntos logarítmicos entre cada categoría y los ocupados en el sector privado que no tienen problemas de empleo.

44. Hasta primaria completa, secundaria incompleta, secundaria segundo ciclo, educación técnica no universitaria, magisterio y profesorado, universidad incompleta, universidad completa y otros estudios.

45. Dado que las estimaciones en muestras de corte transversal suelen presentar problemas de heteroscedasticidad, se utiliza para la estimación de la matriz de varianzas y covarianzas de las perturbaciones el estimador consistente de White.

46. Los resultados obtenidos se pueden solicitar por correo electrónico a los autores (ver solapa).

Gráfico 13 Remuneraciones horarias relativas de los ocupados con problemas de empleo, 1991-2002

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

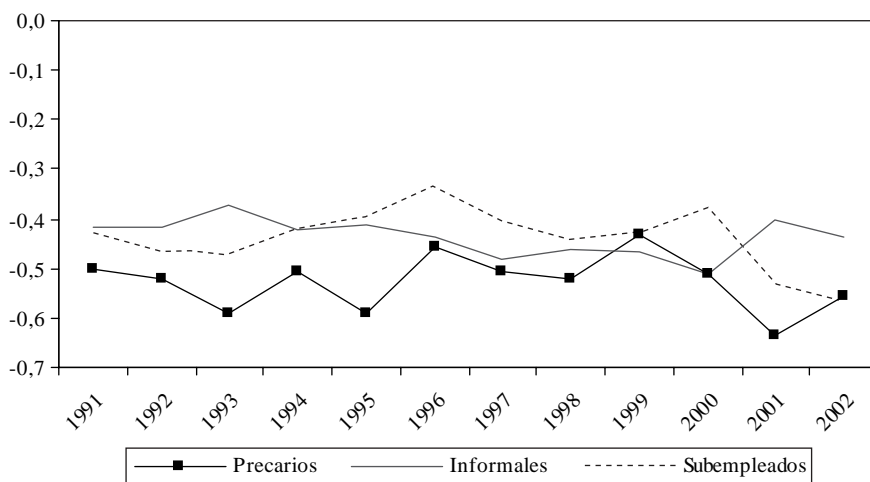
Se mantienen los resultados encontrados al analizar los diferenciales de ingreso brutos, sin controlar por las características de los trabajadores. Precarios e informales ganan en promedio un 35% menos que los ocupados sin problemas en el sector privado, mientras que los subempleados mantienen ingresos por hora trabajada significativamente superiores al resto de los grupos. También los resultados con respecto a las remuneraciones mensuales brutas se mantienen, como se observa en el gráfico 14.

La interacción entre la condición de subempleado y la informalidad o precariedad determinan ingresos mensuales aún menores, fenómeno esperado si se piensa que a la baja remuneración por hora que caracteriza a informales y precarios se le suma el hecho de que al ser subempleados trabajan un número menor de horas.

Debe tenerse en cuenta que la categoría precarios, y en especial la informalidad abarca un conjunto de trabajadores bastante heterogéneo. Como se mencionó, los precarios ocupados en el servicio doméstico muestran un ingreso sustancialmente menor al resto. No obstante, los ocupados sin cobertura de la seguridad social, aún sin considerar al servicio doméstico, siguen registrando un salario promedio marcadamente menor al de los trabajadores sin problemas.

En el caso de los informales, su remuneración promedio menor se explica por la presencia de los trabajadores independientes sin local y los ocupados en establecimientos de menos de cinco empleados. Los otros grupos que integran

Gráfico 14 Remuneraciones mensuales relativas de los ocupados con problemas de empleo, 1991-2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

esta categoría –patrones y cooperativistas de microemprendimientos, trabajadores independientes con local– muestran niveles de ingreso promedio mayores al resto de los ocupados, por lo que este subgrupo de ocupados no parece constituir una categoría con fuertes limitaciones en su inserción laboral del punto de vista del ingreso que perciben.

La situación particularmente desfavorecida de los trabajadores con problemas en términos de sus ingresos puede observarse también por su ubicación en la distribución de los ingresos mensuales por trabajo. En la medida en que los problemas de empleo presentados se asocian a remuneraciones laborales menores es de esperar que estos trabajadores se ubiquen en los tramos inferiores de la distribución del ingreso. El cuadro 45 muestra la forma en que se distribuyen los ocupados en los deciles de hogares ordenados por su ingreso per cápita en 1991 y 2002.

Los ocupados precarios muestran una clara propensión a ubicarse en los primeros tramos de la distribución de los ingresos por trabajo. De hecho, casi el 50% de los empleados precarios se encuentra en los dos primeros deciles de la distribución. Una tendencia similar, pero más moderada, se observa para los trabajadores subempleados.

Pero también se constata que una proporción no despreciable de los ocupados precarios se encuentra en la parte superior de la distribución. Los ocupados clasificados como sin problemas registran el patrón inverso, ubicándose más de un 65% por encima de la mediana. La informalidad muestra un patrón marcadamente distinto, observándose una participación más

Cuadro 45 Distribución de los ocupados con problemas por decil, 1991 y 2002

Deciles	Informales	Precarios	Subempleado	Sin problemas
1991				
Decil 1	14.6	25.4	22.2	2.5
Decil 2	17.3	22.1	23.9	2.8
Decil 3	13.3	14.6	14.2	7.0
Decil 4	8.7	9.5	10.0	10.6
Decil 5	7.9	6.3	9.3	12.0
Decil 6	7.4	5.0	5.7	12.9
Decil 7	7.0	4.3	5.4	13.2
Decil 8	7.7	3.9	4.1	13.2
Decil 9	8.3	3.6	3.5	13.2
Decil 10	7.7	5.4	1.8	12.6
	100.0	100.0	100.0	100.0
2002				
Decil 1	15.7	24.3	22.9	3.1
Decil 2	19.6	23.3	21.6	1.6
Decil 3	14.9	16.1	14.3	5.8
Decil 4	9.8	9.4	9.4	10.0
Decil 5	9.2	7.6	7.5	10.9
Decil 6	8.4	5.5	7.5	11.8
Decil 7	7.7	3.7	5.5	12.9
Decil 8	5.8	2.7	4.4	14.5
Decil 9	5.3	3.1	3.8	14.3
Decil 10	3.8	4.3	3.1	15.0
	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

homogénea a lo largo de la distribución del ingreso de los hogares, aunque con cierta tendencia a la concentración en los deciles más bajos. No obstante, casi el 40% de los informales se ubica por encima de la mediana. Este panorama general indica que los trabajadores informales constituyen un grupo bastante heterogéneo del punto de vista del nivel de sus remuneraciones.

El análisis por deciles también señala que los cuenta propia sin local se ubican en la parte baja de la distribución, los cuenta propia con local y los trabajadores dependientes en los tramos intermedios, mientras que los patrones y cooperativistas clasificados como informales tienden a situarse en la cola superior de la distribución.⁴⁷ Esta constatación arroja serias dudas de la utilidad de una definición tan amplia de la informalidad como aproximación a los

47. En promedio, más del 35% de los patrones clasificados como informales se encuentran en los deciles 9 y 10, mientras que menos del 5% se ubican en los 2 deciles más bajos.

problemas de empleo para Uruguay, puesto que parece identificar un universo sumamente heterogéneo de situaciones, de alguna de las cuales difícilmente puede afirmarse que su inserción laboral sea relativamente peor a la de los trabajadores clasificados como formales.

3. Localidades urbanas menores y medio rural

La comparación de las remuneraciones de la zona urbana dispersa y rural con la de las localidades urbanas de más de 5 000 habitantes para 1999 muestra que las primeras representan un 60% de las segundas, y que las diferencias son relativamente constantes en todas las categorías ocupacionales.

El cuadro 46 muestra las diferencias en las remuneraciones según género y nivel educativo que surgen de estimar un conjunto de regresiones del logaritmo de los ingresos horarios por trabajo. Las variables explicativas que se utilizaron fueron el nivel educativo –aproximado por ocho variables binarias que indican el máximo nivel alcanzado–, el género y una expresión cuadrática en la edad. A su vez, en dos de las estimaciones se agregaron variables binarias que identifican los problemas de empleo (se distinguen las estimaciones que no incorporan variables de calidad de empleo (1) y las que lo hacen (2)). Las estimaciones se realizaron separadamente para el medio rural y las localidades urbanas de menos de 5 000 habitantes.

Los ingresos relativos por nivel educativo en el medio rural y urbano disperso son cualitativamente iguales a lo observado para el país urbano de más de 5 000 habitantes. Sin embargo, los diferenciales entre los niveles son más reducidos, lo que denota una estructura de las remuneraciones más comprimida en el medio rural. La excepción son los maestros y profesores y los trabajadores que culminaron los estudios terciarios, especialmente en el medio rural, que en promedio reciben una remuneración significativamente mayor al resto de los ocupados. La brecha de género es mayor en el medio rural.

En cuanto al impacto de los problemas de empleo sobre el nivel de ingresos, el patrón general es similar al ya comentado para el resto del país. La principal diferencia es que la variable que distingue a los trabajadores informales no es significativa en las localidades urbanas dispersas y, sorprendentemente, sí lo es y con signo positivo en el medio rural. También se estimaron las ecuaciones salariales utilizando como variable dependiente las remuneraciones mensuales; en este caso la variable que distingue a los informales no resulta significativa en ninguna de las regiones. Esto señala que la utilización de esta categoría como forma de aproximarse a los problemas de empleo no parece pertinente en el caso de estas localidades donde el peso de las actividades agropecuarias –que por definición no son clasificadas como informales– es tan importante.

Al igual que en el resto del país, la condición de ocupado precario implica una reducción en el ingreso esperado en todos los casos, mientras que el subempleo tiene un impacto no significativo en términos de ingreso por hora

Cuadro 46 Regresiones de ingreso por trabajo (remuneraciones horarias), 1999

	Urbano disperso (1)	Urbano disperso (2)	Rural (1)	Rural (2)
Secundaria incompleta	0.153 (1.91)	0.136 (1.77)	0.192 (2.51) ^{a/}	0.123 (1.70)
Secundaria completa	0.298 (3.85) ^{b/}	0.226 (2.86) ^{b/}	0.464 (5.24) ^{b/}	0.337 (3.89) ^{b/}
Universidad del Trabajo del Uruguay	0.305 (4.69) ^{b/}	0.239 (3.73) ^{b/}	0.264 (3.22) ^{b/}	0.159 (2.06) ^{a/}
Magisterio y profesores	1.253 (11.92) ^{b/}	1.155 (9.86) ^{b/}	1.144 (10.16) ^{b/}	0.875 (7.43) ^{b/}
Universidad incompleta	0.888 (4.36) ^{b/}	0.878 (4.52) ^{b/}	0.317 (1.84)	0.168 (1.40)
Universidad completa	1.387 (7.79) ^{b/}	1.393 (7.55) ^{b/}	1.231 (6.30) ^{b/}	1.131 (4.81) ^{b/}
Otros	0.344 (1.83)	0.282 (1.51)	0.447 (2.86) ^{b/}	0.309 (1.85)
Edad	0.264 (4.76) ^{b/}	0.147 (2.70) ^{b/}	0.329 (4.63) ^{b/}	0.220 (3.17) ^{b/}
Edad al cuadrado	-0.000 (4.25) ^{b/}	-0.000 (3.10) ^{b/}	-0.000 (2.21) ^{a/}	-0.000 (1.74)
Sexo	0.175 (3.20) ^{b/}	0.217 (3.92) ^{b/}	0.285 (4.61) ^{b/}	0.225 (3.44) ^{b/}
Precario		-0.573 (8.27) ^{b/}		-0.563 (9.77) ^{b/}
Informal		0.130 (2.74) ^{b/}		-0.055 (1.06)
Subempleado		0.166 (1.79)		0.133 (1.63)
Constante	2.670 (9.83) ^{b/}	3.307 (12.30) ^{b/}	2.249 (6.47) ^{b/}	3.106 (8.90) ^{b/}
Observaciones	1503	1503	973	973
R2	0.11	0.16	0.14	0.22

Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHR de OPYPA.

Estadístico *t* robusto entre paréntesis.

a/ Significativo al 5%.

b/ Significativo al 1%.

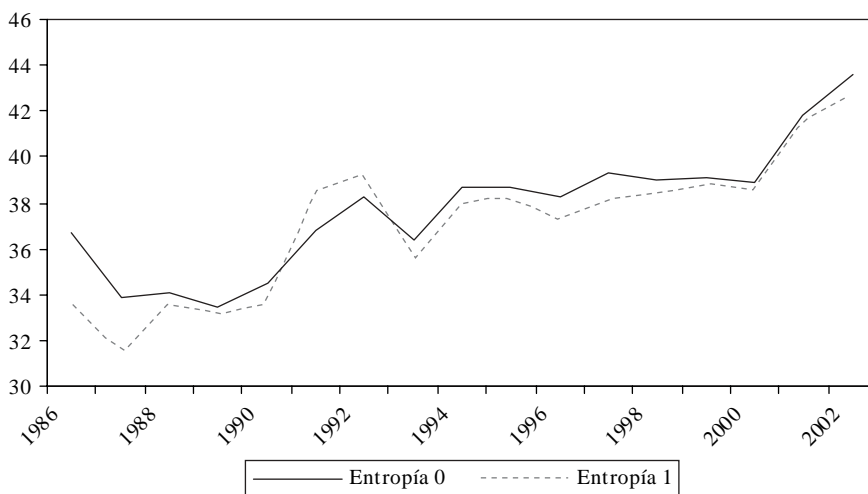
trabajada. En las estimaciones que toman como variable dependiente las remuneraciones mensuales, el subempleo se asocia con menores ingresos mensuales y resulta significativo. Estos resultados confirman que el subempleo, al igual que en el resto del país urbano no parece asociarse con bajas remuneraciones por hora, sino con insuficiencia en el monto de trabajo que logran conseguir estos trabajadores.

4. Desigualdad salarial

En diversos estudios se ha constatado que desde fines de los años ochenta en la mayoría de los países de la OCDE y en un número importante de países latinoamericanos se verifica un incremento de la desigualdad de los ingresos por trabajo (Kahn, 1998). Uruguay no ha estado ajeno a este fenómeno. Diversos trabajos (Arim y Zoppolo, 2000; Miles y Rossi, 2001; Vigorito, 1998) encuentran que la desigualdad del mercado laboral, y específicamente la desigualdad salarial, se ha incrementado durante los años noventa. Incluso se ha señalado que el incremento en la desigualdad salarial condujo a que la distribución de los ingresos laborales se haya polarizado en este período (Gradín y Rossi, 2000).

En el gráfico 15 se observa la evolución de la desigualdad en la distribución de las remuneraciones medida a partir de los índices de entropía con parámetros cero y uno.⁴⁸ El análisis de estos indicadores confirma los resultados obtenidos en trabajos anteriores. Ambos índices muestran que durante el período aumenta considerablemente la desigualdad en el mercado laboral. El índice E0 para el total de las remuneraciones crece un 19%, mientras que el E1 aumenta un 27% entre 1986 y 2002. El incremento más fuerte se observa en el primer lustro de

Gráfico 15 Desigualdad en el mercado laboral, 1986-2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

48. Esta familia de índices cumple con las propiedades deseables sugeridas por Cowell (1995). El índice de entropía cero (E0) pondera más los movimientos en la parte baja de la distribución, mientras que el índice de entropía uno (E1) pondera más los movimientos en la parte media.

la década de los noventa, pero la crisis económica de los últimos años se asocia con un marcado crecimiento de la desigualdad en el mercado de trabajo.

En la literatura internacional el incremento de la desigualdad en el mercado de trabajo ha generado un intenso debate en torno a sus causas subyacentes. Pueden identificarse dos grandes corrientes de explicaciones teóricas. Un conjunto de autores enfatiza en la dinámica comparada de la oferta y demanda por calificaciones laborales, mientras que otros ubican las causas del proceso en los cambios ocurridos en las instituciones que regulan el funcionamiento del mercado de trabajo y en los cambios en la participación sindical.

El primer grupo de explicaciones hace hincapié en que la causa que explica este fenómeno se encuentra en un incremento de la demanda relativa por calificaciones que no es compensado por un cambio de igual magnitud en la oferta relativa. En este contexto, los cambios en la estructura de las remuneraciones relativas por nivel educativo y el incremento de la dispersión salarial tienen el mismo origen (Katz y Murphy, 1992).

Las explicaciones que se centran en la evolución relativa de la oferta y la demanda por calificaciones difieren en las causas que explican este fenómeno. Así, existen dos factores que han recibido particular atención en la literatura: el impacto de los procesos de apertura comercial (Wood, 1994) y la presencia de un cambio tecnológico sesgado a favor del trabajo calificado, asociado a la generalización de las tecnologías de la información (Acemoglu, 2000). Los procesos de apertura comercial conducirían a un incremento relativo en los salarios de los trabajadores calificados para aquellos países con una mayor dotación relativa de este factor, y el efecto contrario ocurriría en los países con los que comercia (Teorema Stolper-Samuelson).

Otros autores encuentran que las alteraciones de los marcos institucionales dentro de los que opera el mercado de trabajo son la causa del aumento de la desigualdad. Así, los cambios en las normativas sobre salario mínimo, el debilitamiento de los sindicatos por la menor participación sindical, las políticas de flexibilización laboral, los cambios en los mecanismos de fijación salarial o las reformas estructurales que reducen la participación del Estado en el mercado de trabajo constituyen explicaciones plausibles de la comentada tendencia (Dinardo et al., 1996; Freeman y Katz, 1995).

Entre los trabajos que han intentado analizar la importancia relativa de estos factores como posible explicación del incremento en la desigualdad salarial en el mercado de trabajo uruguayo, Arim y Zoppolo (2000) encuentran evidencia de que la evolución de los diferenciales de ingreso y de la oferta y demanda relativa por nivel educativo son consistentes con la hipótesis que señala como causa de los cambios en la estructura salarial al desplazamiento de la demanda por calificaciones más acelerado que el de la oferta durante los años noventa. Adicionalmente, los autores realizan una descomposición econométrica de la desigualdad en tres componentes: cambios en las características de la fuerza de trabajo, modificaciones en la estructura de las remuneraciones y un factor residual. Encuentran que los cambios en las remuneraciones relativas a favor

de los ocupados con mayores niveles educativos explican cerca de la mitad del aumento observado en la dispersión de la distribución de las remuneraciones en los noventa, pero una proporción relevante de éstos se deben al factor residual, que podría esconder el efecto de factores institucionales. Entre éstos, podría estar operando la descentralización de los mecanismos de fijación salarial que fue analizada previamente.

Otros trabajos intentan evaluar el efecto del comercio internacional sobre la desigualdad salarial. Dado que Uruguay es un país con un desarrollo relativo intermedio en el contexto internacional y un nivel educativo de la fuerza de trabajo comparativamente alto dentro de América Latina, el signo de los cambios esperados en la estructura de las remuneraciones debido al comercio es ambiguo. Sanguinetti et al. (2001) señalan que el incremento en la prima salarial de los trabajadores calificados uruguayos se verifica conjuntamente con un aumento en la oferta relativa de los trabajadores calificados, por lo que este cambio en la oferta relativa de trabajadores no puede ser la explicación del incremento en la desigualdad salarial. Cuando analizan el efecto de la apertura sobre la desigualdad salarial para el sector manufacturero uruguayo, los efectos identificados son débiles y los autores concluyen que no existe evidencia de que la mayor apertura explique el incremento en los retornos a la educación. Casacuberta y Vaillant (2002) llegan a conclusiones distintas, ya que encuentran que la liberalización comercial ocurrida en Uruguay en los años noventa parece explicar una parte del incremento en la prima salarial por calificaciones, particularmente en las industrias más enfrentadas a la competencia internacional. Una diferencia importante de este trabajo con el de Sanguinetti et al. (2001), que ayuda a comprender los resultados divergentes, es que el mismo considera a toda la economía, no sólo al sector manufacturero. Más que comparar sectores con distinto grado de apertura, se están comparando los sectores transable y no transable. Si bien encuentran que la apertura se asocia con una ampliación de los diferenciales salariales por nivel educativo, los resultados econométricos no parecen señalar al comercio como la principal causa que explica los cambios en las remuneraciones relativas.

A su vez, Arim y Zoppolo (2000) analizan si los cambios en la demanda relativa por nivel educativo pueden explicarse por el impacto de la apertura comercial y el proceso de integración regional sobre el producto y el empleo. Encuentran que los cambios en la estructura sectorial del empleo explican una proporción relativamente pequeña del cambio en la demanda relativa, la cual aumentó al interior de todos los sectores de la economía, constatación que arroja dudas sobre la importancia del comercio como factor explicativo de los cambios en la estructura de las remuneraciones.

Sin embargo, Miles y Rossi (2001) argumentan que el uso de un marco conceptual convencional de demanda y oferta de trabajo para analizar este fenómeno puede no ser adecuado en el caso de un mercado laboral con alta intervención del gobierno, como el uruguayo. Sin desconocer el efecto de los retornos a la educación, estos autores señalan que el incremento en los salarios

reales en la parte alta de la distribución está dominado por los movimientos en el salario público. Los salarios públicos, controlando por nivel de educación y experiencia potencial, crecieron relativamente más o decrecieron menos que los privados. En el resto del país encuentran que el incremento en la dispersión salarial es consecuencia de la caída en los salarios privados de la parte baja de la distribución, lo que asocian directamente con la caída en el salario mínimo. El hecho de que el salario mínimo solamente influye sobre los salarios en el resto del país urbano, y no en Montevideo, es explicado por los autores debido a la alta dispersión de trabajadores en esta zona del país, lo que contribuye al incremento en el poder monopsonico empresarial a la hora de fijar remuneraciones.

Con objetivo de profundizar en el análisis de las causas del aumento en la desigualdad salarial, que continúa siendo un aspecto en debate en el caso uruguayo, en el presente trabajo se descomponen los índices de entropía con parámetros 0 y 1 por categoría ocupacional y por nivel educativo. El cuadro 47 muestra que el incremento en la desigualdad se produce especialmente en la categoría de asalariados. Para los asalariados públicos, los índices de desigualdad aumentan notoriamente en el período. Esto probablemente se vincula con la diferente política salarial adoptada en las distintas áreas del sector público (Amarante, 2002).

A pesar del fuerte crecimiento de la desigualdad de los salarios públicos que se observa, este sector presenta los menores índices de desigualdad, mientras que la mayor desigualdad –medida a través del índice E1– tiene lugar entre los trabajadores por cuenta propia, tanto con y sin local (cuadro 48).

Para analizar en qué medida la distinta evolución de las remuneraciones entre categorías ocupacionales influyó sobre el incremento en la desigualdad salarial, es posible realizar una descomposición de estos índices. Esta permite cuantificar la contribución de determinada variable sobre el total de la desigualdad, ya que se descompone la desigualdad total en la desigualdad entre grupos, definidos a partir de la variable escogida (en este caso categoría ocupacional) y la desigualdad al interior de cada grupo. La desigualdad entre grupos surge de suponer que todos los trabajadores dentro de la misma categoría ocupacional reciben la media de ingresos del grupo, mientras que la desigualdad dentro de los grupos es un promedio ponderado de la desigualdad al interior

Cuadro 47 Variación de los índices de desigualdad entre 1986 y 2002

	Remuneraciones totales	Salarios privados	Salarios públicos	Ingresos patrones	Ingresos cuenta propia sin local	Ingresos cuenta propia con local
E (0)	19.0	11.7	65.9	33.9	1.2	-3.3
E (1)	27.6	24.6	66.7	22.6	13.3	6.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

Cuadro 48 Índice de entropía 1 por categoría ocupacional, 1986-2002

Años	Remuneraciones totales	Salarios privados	Salarios públicos	Ingresos patrones	Ingresos cuenta propia sin local	Ingresos cuenta propia con local
1986	33.5	33.1	11.5	26.5	46.5	49.6
1991	38.4	37.4	14.3	30.8	41.2	40.6
1994	38.0	37.0	19.5	28.2	46.1	40.1
1998	38.4	35.8	22.1	28.8	37.8	41.8
1999	38.8	37.8	20.5	29.6	43.4	38.1
2000	38.6	37.0	21.1	28.4	44.1	42.7
2001	41.5	38.1	21.6	38.8	48.6	43.9
2002	42.8	41.2	19.1	32.5	52.7	52.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

de cada grupo. Los ponderadores son la participación en la población en el caso del índice E0, y la participación en el ingreso en el caso de E1 (Cowell, 1995).

Esta descomposición muestra, para ambos índices, E0 y E1, que un 90% y un 87% respectivamente de la desigualdad se explican por la desigualdad al interior de cada grupo. El escaso poder explicativo de la desigualdad entre grupos es estable en el período. Es decir que no es la diferente evolución de las remuneraciones por categoría ocupacional lo que explica el incremento en la desigualdad total, sino el incremento en la desigualdad al interior de cada categoría. El análisis de la contribución de cada categoría ocupacional a la desigualdad total muestra que la desigualdad al interior de los salarios privados y de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia con local explica un 64% de la desigualdad total. Estas dos categorías han aumentado su contribución a la desigualdad en el período (en 1986 era 57%). La contribución de los asalariados públicos, patrones y trabajadores por cuenta propia sin local a la desigualdad total es poco significativa (cuadro 49).

Se realiza el mismo ejercicio de descomposición de índices de desigualdad con el objetivo de constatar si los cambios en la estructura de las remuneraciones por nivel educativo constituyen un factor relevante para explicar el incremento en la desigualdad total de los ingresos provenientes del mercado de trabajo, tal como sugieren trabajos anteriores. También se busca aportar nueva evidencia sobre lo acontecido en los últimos años.

En el cuadro 50 se observa la contribución de cada grupo de nivel educativo a la desigualdad total. Claramente, a partir de 1991 se reduce la contribución de los grupos menos educados mientras que aumenta significativamente la de los ocupados con estudios terciarios.

El análisis de descomposición efectuado confirma los resultados de trabajos anteriores, en el sentido de que el aumento de los diferenciales de ingreso por nivel educativo da cuenta de una porción relevante del aumento de la dispersión

Cuadro 49 Contribución de cada categoría ocupacional a la desigualdad total, 1986-2002

Años	Salarios privados	Salarios públicos	Ingresos patrones	Ingresos cuenta propiasin local	Ingresos cuenta propia con local	Otros
1986	43.0	10.3	8.7	6.7	14.0	3.8
1991	47.5	7.6	11.1	4.2	13.2	0.4
1994	48.1	9.9	9.0	5.3	15.3	0.2
1998	47.3	11.1	8.8	4.0	14.7	0.3
1999	50.4	10.6	7.9	4.7	13.3	0.2
2000	48.8	11.8	7.1	5.1	14.4	0.2
2001	46.1	11.3	9.6	5.2	14.0	0.2
2002	47.3	10.4	7.0	6.0	16.7	0.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

Cuadro 50 Contribución de cada grupo educacional a la desigualdad total, 1986-2002

Años	Hasta primaria	Secundaria incompleta	Secundaria completa del Uruguay	Universidad del Trabajo	Magisterio y profesorado	Universidad incompleta	Universidad completa
1986	32.5	24.7	7.2	8.3	1.1	4.6	8.1
1991	24.0	31.3	7.7	9.7	1.3	7.0	8.1
1994	21.7	25.3	8.8	10.2	1.6	7.2	10.5
1998	16.3	23.6	10.1	9.7	1.8	8.6	12.0
1999	14.6	21.5	10.0	10.2	1.9	9.1	12.7
2000	14.8	21.4	10.2	8.7	1.7	9.9	12.3
2001	13.0	19.9	9.6	9.1	2.2	9.6	14.9
2002	13.5	19.7	9.5	9.2	1.9	10.3	15.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

de las remuneraciones por trabajo. Los últimos años que se incorporan al análisis muestran una agudización de esta tendencia.

5. Síntesis

Durante la primera parte de la década, hasta 1994, los ingresos reales provenientes del mercado laboral crecen sostenidamente. A partir de allí comienza un período de estancamiento que dura hasta 1999, y a partir de ese año se evidencia una caída sostenida y significativa de los ingresos reales. Esta caída afecta a todos los trabajadores sin importar su categoría ocupacional. A su vez, la caída es más aguda en el interior del país y para los hombres, lo que

determina que la brecha regional aumente, mientras que la brecha de género disminuye durante la crisis, acentuando una tendencia presente a lo largo de la década.

La disminución de los ingresos reales para todas las categorías ocupacionales conduce a que la estructura de remuneraciones relativas permanezca inalterada. La misma indica que las remuneraciones promedio mayores corresponden a patrones y trabajadores del sector público. Las remuneraciones según nivel educativo son claramente distintas, y estas diferencias se han profundizado a lo largo de la década. Los retornos a la educación terciaria completa han crecido a partir de los noventa, aunque esta tendencia parece comenzar a revertirse en los últimos años.

Efectivamente, la educación aparece como una variable con fuerte poder explicativo cuando se intenta explicar el incremento en la desigualdad salarial que se verifica en Uruguay. El análisis de descomposición de los indicadores de desigualdad confirma que el aumento de los diferenciales de ingreso por nivel educativo explica una parte importante del aumento de la dispersión de las remuneraciones por trabajo. Por el contrario, cuando se considera la categoría ocupacional, los resultados indican que no es la diferente evolución de las remuneraciones por categoría ocupacional lo que explica el incremento en la desigualdad total, sino el incremento en la desigualdad al interior de cada categoría.

La condición de ocupado informal y/o precario determina remuneraciones por trabajo deprimidas, aun después de controlar por las distintas características de los trabajadores. En el caso del subempleo, su impacto sobre el nivel de ingresos del trabajador se observa a través de la insuficiencia de horas trabajadas y no por el nivel de remuneración horaria.

Finalmente, las remuneraciones en las localidades urbanas dispersas y en la zona rural son considerablemente inferiores a las de las localidades urbanas mayores, y esa diferencia es constante para todas las categorías ocupacionales. En esta zona la estructura de remuneraciones es más comprimida, y el impacto de los problemas de empleo presenta un patrón similar al del resto del país urbano.

F. DETERMINANTES DEL DESEMPLEO Y DE LOS PROBLEMAS DE EMPLEO

En las secciones anteriores se señaló que la tasa de desempleo presenta valores marcadamente diferentes para poblaciones con distintas características personales o del hogar. Lo mismo ocurre con la incidencia de la inserción laboral en empleos de mala calidad. Con el objetivo de establecer cómo influyen esas características simultáneamente sobre la propensión de un individuo a encontrarse desempleado o trabajar en un empleo de mala calidad se estimaron dos modelos *probit*. En el primero de estos modelos la variable dependiente

toma valor 0 si la persona se encuentra desempleada y 1 en caso contrario, y el modelo se estima para el conjunto de la población activa. En el segundo modelo, la variable dependiente toma valor 0 si el trabajador cuenta con un empleo de mala calidad⁴⁹ y 1 si es un ocupado sin problemas.

Las características de las personas que se incluyen en la estimación son el sexo, la edad, una expresión cuadrática en la edad, el nivel educativo –aproximado por ocho variables binarias que señalan el máximo nivel alcanzado–, una variable binaria que identifica si el individuo es jefe de hogar, el estado civil⁵⁰ y otra variable binaria que indica si el individuo asiste al sistema educativo.

Se incluyen dos variables referidas a la composición familiar: la estructura del hogar⁵¹ y el número de niños menores de 18 años. También se considera un conjunto de variables binarias que indican si es propietario de la vivienda, inquilino u ocupante. Esta última variable se incorpora ya que constituye una aproximación a la riqueza del hogar.

Para captar en qué medida la situación laboral de los restantes integrantes de la familia incide sobre la probabilidad de que un activo sea desempleado o cuente con un empleo de mala calidad, se incorporan como variables explicativas el número de personas con problemas de empleo en el hogar –desempleados, informales, precarios y subempleados– y el número de empleados en el sector público, ambas expresadas como proporción del total de miembros del hogar y excluyendo al individuo de referencia. El objetivo es explorar si los problemas de empleo resultan ser un atributo exclusivo de las personas o si, por el contrario, ser miembro de un hogar en donde una proporción importante de los activos tiene problemas de acceso al mercado de trabajo reduce la probabilidad de conseguir un empleo de buena calidad. En este último caso podrían estar operando los efectos de la debilidad de las redes sociales de las que dispone el individuo. En el caso del modelo de desempleo, se incorporó además una variable que refleja el número de ocupados en el hogar (como proporción del total de miembros), para analizar en qué medida tienden a formarse hogares de desempleados, lo que sería un indicio de polarización del empleo. Esta variable no se incluyó en la estimación de la probabilidad de empleo de mala calidad ya que su significado no tiene interpretación teórica. Adicionalmente, se utiliza como variable explicativa el logaritmo de los ingresos per cápita de la familia (excluyendo el ingreso laboral del individuo).

Ambos modelos se estimaron para 1991, 1995, 1998 y 2002.⁵² Los resultados cualitativos no muestran variaciones relevantes y tanto los coeficientes

49. Se considera que la calidad del empleo es mala si la persona es subempleada, informal o cuenta con un empleo precario. Se utilizó la definición nueva de subempleo.

50. El estado civil se incorpora a través de tres variables binarias, que identifican respectivamente la condición de vivir en pareja (casado o unión libre), ser soltero y el resto de los estados civiles (divorciado, separado y viudo).

51. Se distinguen cuatro tipos de hogares: unipersonales, nucleares (con o sin hijos), monoparentales y otros hogares (extendidos y compuestos).

52. Las estimaciones completas se pueden solicitar a los autores por correo electrónico.

como los efectos marginales de las variables explicativas resultan relativamente estables.⁵³ En el cuadro 51 se presentan los efectos marginales de cada variable sobre la probabilidad de ser desempleado.

La variable sexo (que en este caso vale 1 para los hombres y 0 para las mujeres) muestra la menor probabilidad de incidencia del desempleo en los hombres. A su vez, en el período considerado, la magnitud de este efecto se ha incrementado, lo que implica una desmejora relativa de la situación de las mujeres. Como se mencionó, los jóvenes son más vulnerables al desempleo, como indica el signo positivo de la variable edad. El signo negativo de su expresión cuadrática refleja la mayor concentración de los problemas de desempleo en los jóvenes. Este resultado debe analizarse conjuntamente con el resultado de la variable que refleja la asistencia al sistema educativo, que

Cuadro 51 Efectos marginales sobre la probabilidad de estar desempleado, 1991-2002

	1991	1995	1998	2002
Sexo	-0.0296	-0.0368	-0.0409	-0.0644
Edad	-0.0060	-0.0066	-0.0060	-0.0072
Edad al cuadrado	0.0001	0.0001	0.0000	0.0001
Secundaria incompleta	-0.0033	-0.0060	-0.0034	-0.0037
Secundaria completa	-0.0194	-0.0209	-0.0201	-0.0376
Universidad del Trabajo del Uruguay	-0.0092	-0.0061	-0.0091	-0.0166
Magisterio y profesorado	-0.0292	-0.0407	-0.0427	-0.0779
Universidad incompleta	-0.0222	-0.0274	-0.0288	-0.0516
Universidad completa	-0.0279	-0.0382	-0.0457	-0.0806
Otros	-0.0112	-0.0140	-0.0219	-0.0704
Asiste	0.0425	0.0377	0.0480	0.0796
Jefe	-0.0015	-0.0018	0.0005	0.0001
Casado y unión libre	0.0003	0.0053	-0.0020	0.0431
Divorciado, separado y viudo	-0.0124	-0.0135	-0.0165	-0.0120
Inquilino	0.0139	0.0262	0.0266	0.0390
Ocupante	0.0105	0.0204	0.0154	0.0497
Pareja con y sin hijos	0.1491	-0.0233	-0.0231	-0.0246
Monoparental	0.0382	0.0073	-0.0022	-0.0090
Extendido y compuesto	0.1024	-0.0507	-0.0538	-0.0827
Otros ingresos	0.0190	0.0303	0.0354	0.0842
Públicos en el hogar ^{a/}	0.1074	0.1218	0.1074	0.1622
Niños en el hogar	-0.1161	-0.1028	-0.1239	-0.1795
Ocupados con problemas en el hogar	0.0258	0.0302	0.0288	0.0560
Ocupados en el hogar	-0.0485	-0.0705	-0.0869	-0.1235

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

a/ Esta variable toma valor 1 si existe al menos un funcionario público en el hogar.

53. En general, no se rechaza la hipótesis de que los efectos marginales de cada variable no cambian entre estimaciones.

incrementa las probabilidades de estar desempleado y resulta significativa todos los años.

Los efectos marginales de las variables que reflejan el nivel educativo presentan los signos esperados. En el último año se incrementa considerablemente el efecto marginal del nivel universitario terciario, indicando la menor probabilidad de ser desempleado para estos trabajadores. También resulta interesante comprobar que las mayores tasas específicas de desempleo de la PEA con educación terciaria incompleta reflejan en realidad otras características de estos individuos, ya que una vez que se controla por estas características, y específicamente por la asistencia al sistema educativo, la probabilidad de ser desempleado decrece con el nivel educativo.

Con respecto al resto de las características personales, el hecho de ser jefe de hogar no resultó una variable significativa en ninguno de los años analizados. Las variables de estado civil reflejan la mayor probabilidad (con excepción de 1998) de los individuos en pareja (casados y unión libre) y de los divorciados, separados y viudos de ser desocupados con respecto a los solteros (categoría omitida), que son jóvenes en su mayoría. Los inquilinos u ocupantes de las viviendas en que habitan tienen una mayor probabilidad de ser desocupados que los propietarios, ya que esta variable actúa como una aproximación del nivel de riqueza del hogar.

La interpretación de las variables de tipo de hogar no es clara, en la medida que la variable omitida, que son los hogares unipersonales, no presenta abundantes casos de desempleo. La variable que refleja los ingresos del hogar puede reflejar, en teoría, dos efectos. Por un lado, por estar asociado al nivel de riqueza del hogar, cabría esperar que su efecto marginal sobre la probabilidad de estar desempleado fuera negativo, ya que los desocupados se ubican mayormente en hogares pobres. Por otro, el hecho de que los individuos pertenecientes a hogares con mayor ingreso tienen mayor posibilidad de soportar períodos más largos de desempleo, ya que pueden tener más requerimientos a la hora de aceptar un empleo al contar con el sostén de los ingresos del resto del hogar, podría reflejarse en un signo positivo. Este último efecto es el que prevalece en el caso uruguayo, lo que resulta razonable ya que el modelo incluye otros controles del nivel de riqueza del hogar (régimen de tenencia de la vivienda). Es decir, que los individuos que pertenecen a hogares con ingresos altos tienen una mayor probabilidad de estar desempleados, y la magnitud de este efecto marginal se ha incrementado considerablemente en el último año. La presencia de trabajadores del sector público en el hogar opera en el mismo sentido que esta variable, indicando una mayor probabilidad de desempleo asociada a la mayor seguridad derivada del empleo público del resto de los miembros del hogar.

Las otras variables asociadas al hogar que se consideraron también arrojan resultados interesantes. El porcentaje de niños en el hogar incide negativamente en la probabilidad de ser desempleado, indicando la necesidad de aceptar un empleo aun de malas condiciones. El porcentaje de ocupados con problemas

en el hogar aumenta la probabilidad de ser desempleado y el porcentaje de ocupados en el hogar la disminuye, indicando la tendencia a la formación de hogares con problemas de inserción laboral. Este fenómeno ha sido denominado en la literatura como polarización de los problemas de empleo entre los hogares.

Si consideramos la magnitud absoluta de los efectos, las variables que inciden mayormente en la probabilidad de ser desempleado son las asociadas con el hogar (niños en el hogar, presencia de funcionarios públicos en el hogar, ocupados en el hogar y otros ingresos del hogar). Es decir que al analizar la probabilidad de estar desempleado, las variables asociadas con el hogar resultan más importantes que las características personales de los individuos.

En la estimación del modelo de probabilidad de ser empleado con problemas se consideraron las mismas variables explicativas con excepción del número de ocupados en el hogar. El cuadro 52 da cuenta de los efectos marginales estimados.

La probabilidad de ser ocupado con problemas es mayor para las mujeres y los jóvenes. También se verifica el signo positivo para la expresión cuadrática en la edad comentado anteriormente, y la asistencia al sistema educativo aumenta

Cuadro 52 Efectos marginales sobre la probabilidad de ser ocupado con problemas, 1991-2002

	1991	1995	1998	2002
Sexo	-0.1018	-0.0905	-0.1063	-0.0978
Edad	-0.0271	-0.0237	-0.0270	-0.0233
Edad al cuadrado	0.0003	0.0003	0.0003	0.0003
Secundaria incompleta	-0.1032	-0.1162	-0.1359	-0.1371
Secundaria completa	-0.1647	-0.2109	-0.2233	-0.2350
Universidad del Trabajo del Uruguay	-0.1046	-0.1097	-0.1141	-0.1151
Magisterio y profesorado	-0.3063	-0.3458	-0.3773	-0.3302
Universidad incompleta	-0.2063	-0.2637	-0.2844	-0.2774
Universidad completa	-0.2520	-0.3050	-0.3698	-0.3611
Otros	-0.0408	-0.1062	-0.1998	0.0565
Asiste	0.0845	0.0655	0.0288	0.0516
Jefe	-0.0574	-0.0655	-0.0603	-0.0695
Casado y unión libre	0.0239	0.0351	0.0341	0.0297
Divorciado, separado y viudo	0.0176	0.0371	0.0263	0.0230
Inquilino	-0.0130	-0.0133	-0.0133	0.0202
Ocupante	0.0522	0.0290	0.0676	0.1124
Pareja con y sin hijos	0.1733	-0.1094	-0.1004	-0.1241
Monoparental	0.0361	-0.0849	-0.0811	-0.0555
Extendido y compuesto	0.0573	-0.1428	-0.1195	-0.1438
Otros ingresos	0.0049	0.0043	0.0050	0.0034
Públicos en el hogar ^{a/}	-0.1086	-0.0841	-0.1587	-0.1600
Niños en el hogar	0.0794	0.0959	0.1155	0.0246
Ocupados con problemas en el hogar	0.0204	0.0209	0.0200	0.0242

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ECH del INE.

a/ Esta variable toma valor 1 si existe al menos un funcionario público en el hogar.

la probabilidad de ser ocupado con problemas. La magnitud de los efectos de las variables de sexo y edad es considerablemente superior a las encontradas en el modelo de desempleo. En el caso de las mujeres, esto ilustra la problemática femenina del servicio doméstico antes mencionada. Sin embargo, y contrariamente a lo que sucede con el desempleo, en el último año desciende levemente el efecto marginal de la variable sexo. La variable jefe de hogar ahora sí resulta significativa: éstos tienen una menor probabilidad, condicionada al resto de las variables, de ser ocupados con problemas. Las variables de estado civil asociadas con responsabilidades en el hogar (vivir en pareja o ser divorciado, separado o viudo) se asocian con una mayor probabilidad de inserción laboral problemática cuando se toma como variable de referencia el grupo de individuos solteros.

La variable inquilino no resulta significativa en los años en que presenta signo negativo (1991, 1995 y 1998), mientras que los individuos que son ocupantes de la vivienda que habitan tienen una mayor probabilidad de ser ocupados con problemas al compararlos con los propietarios (categoría de referencia).

Los individuos que viven en hogares nucleares, monoparentales o extendidos y compuestos tienen una menor probabilidad de ser ocupados con problemas con respecto a quienes viven en hogares unipersonales, aunque el primer año analizado los signos son distintos y este resultado no tiene una interpretación teórica clara.

La variable otros ingresos del hogar presenta signo positivo, aunque no resulta significativa en el 2002 y su efecto marginal es muy pequeño. Por el contrario, el porcentaje de ocupados públicos en el hogar tiene un efecto negativo en la probabilidad de ser ocupado con problemas, y la magnitud del efecto es creciente en el tiempo. Al igual que en el caso del desempleo, este resultado se asocia con las mayores posibilidades de buscar un empleo de calidad derivado del mayor respaldo por la estabilidad laboral de los otros miembros del hogar. En el mismo sentido, el porcentaje de niños en el hogar aumenta la probabilidad de ser ocupado con problemas, lo que debe interpretarse como una señal de que las personas con menores a su cargo se ven obligadas a aceptar empleos de baja calidad. Sin embargo, en el último año esta variable no resulta significativa, y su magnitud es muy pequeña. Finalmente, el porcentaje de ocupados con problemas en el hogar presenta un efecto positivo, reforzando la tendencia a la formación de hogares con problemas de inserción laboral que se comentó al analizar los resultados del modelo de desempleo.

Contrariamente a lo que sucedía en el modelo de desempleo, las variables asociadas a las características personales de los individuos, especialmente a su nivel educativo, son las de mayor magnitud. Las variables asociadas al hogar, con excepción del porcentaje de trabajadores públicos que presenta un efecto considerable, tienen efectos marginales de menor cuantía.

G. COMENTARIOS FINALES

El mercado laboral uruguayo sufre importantes cambios desde la década de los noventa, los cuales deben comprenderse en el contexto de una economía que refuerza su apertura comercial y financiera, y que emprende políticas de estabilización macroeconómica y de reforma estructural. El período analizado puede descomponerse en dos subperíodos: 1986-1998, donde la economía uruguaya muestra un importante dinamismo, y los años siguientes, caracterizados por una fuerte recesión que desemboca en la reciente crisis económica.

La primera parte de la década de los noventa es un período de crecimiento sostenido, donde se produce creación de empleo y fundamentalmente, se modifica la estructura productiva. Así, el número total de ocupados creció considerablemente, aunque se observan diferencias marcadas por ramas de actividad. El proceso de apertura financiera y comercial conjuntamente con la apreciación cambiaria producto del plan de estabilización adoptado, explican la caída del empleo en la industria y el aumento en los servicios. La industria manufacturera pasó de concentrar alrededor del 26% del empleo a principios de los años noventa a tan sólo el 13% en el 2002. El empleo creció en los sectores de comercio, restaurantes, hoteles, establecimientos financieros y servicios a empresas.

También ocurrieron cambios en la estructura por categoría ocupacional: se redujo el peso de los asalariados públicos en el empleo total, pasando del 24% en 1986 al 18% en el 2002. Esto es resultado de las políticas de reforma del sector público, que como en muchos países en desarrollo fue un ingrediente fundamental de las políticas económicas de los años noventa y se basaron en el retiro voluntario de funcionarios.

En este contexto, las mujeres se incorporaron en mayor medida al mercado laboral, aunque los aspectos más estructurales que caracterizan su inserción laboral se mantienen, en la medida que subsiste una fuerte concentración por categoría y tipo de ocupación. Al mismo tiempo, la oferta y la demanda laboral muestran importantes aumentos en su nivel educativo promedio, especialmente en el caso de las mujeres.

El moderado dinamismo del empleo observado hasta 1998 coexiste con los problemas en la calidad del empleo, y con una tasa de desempleo considerablemente elevada. En efecto, el incremento del empleo antes de la crisis resultó insuficiente frente al aumento de la participación, determinando que, aún en el período de crecimiento económico, la tasa de desempleo fuera elevada. Los jóvenes, las mujeres y los individuos con menor nivel educativo aparecen como los más vulnerables frente al desempleo, aunque el incremento de la tasa de desempleo en los años recientes afecta a todos los trabajadores. A partir de 1994, se verifica también un aumento en la duración del desempleo, que se produce conjuntamente con un menor nivel de requerimientos para la aceptación del empleo, reflejando el deterioro de las condiciones del mercado laboral.

Con respecto a la calidad del empleo, la informalidad afecta durante casi todo el período a poco más de un tercio de la población ocupada, mientras que el empleo precario tiene una incidencia algo superior al 16% en la clasificación habitual del INE y de un 22% si se clasifica al servicio doméstico dentro de esta categoría, y refleja principalmente la ausencia de cobertura de la seguridad social. Más allá de las limitaciones derivadas de las definiciones de las categorías de problemas de empleo que se discuten en el trabajo, la informalidad y la precariedad aparecen como fenómenos de carácter estructural que afectan el funcionamiento del mercado de trabajo en Uruguay. La recesión económica que comenzó en 1998 no parece haber introducido cambios de relevancia en la participación de estas categorías, reforzando la idea de que se trata de un problema estructural y no de una respuesta al ciclo económico. Por otro lado, estos problemas de empleo determinan remuneraciones deprimidas, aun después de controlar por distintas características de los trabajadores.

El subempleo, que afecta casi a un 20% de los ocupados en el 2002, señala otro tipo de problemas laborales. La evolución de este grupo tiende a acompañar los movimientos de la tasa de desempleo. Es así que el principal efecto de la crisis económica de los últimos años sobre el mercado de trabajo se observa en el fuerte aumento del desempleo y del subempleo. Los subempleados registran un diferencial negativo en sus ingresos mensuales pero positivo a nivel de las remuneraciones por hora trabajada, por lo que, aun cuando no implique un problema de remuneraciones horarias, el subempleo impacta sobre el nivel de vida de los trabajadores básicamente por la insuficiencia de horas trabajadas.

Si se consideran en conjunto las tres categorías de problemas de empleo utilizadas en el trabajo –precariedad, informalidad y subempleo–, hacia el final de la década el 50% del total de ocupados en las localidades urbanas mayores tiene al menos uno de estos problemas.

Los ingresos reales provenientes del mercado laboral, que representan alrededor del 70% de los ingresos totales de los hogares, crecieron hasta 1999. A partir de allí comenzó una caída en términos reales, que afectó a trabajadores de todas las categorías ocupacionales. Entre 1999 y 2002 las remuneraciones reales cayeron un 15% y en el 2002 la contracción alcanzó un 9.5%.

Durante los años noventa se observaron también importantes cambios en la estructura de las remuneraciones y un incremento en la desigualdad de los ingresos generados en el mercado de trabajo. La brecha que separa a los ingresos de las mujeres y de los hombres se redujo debido fundamentalmente a los cambios en la calificación de la mano de obra femenina.

Desde el punto de vista de la categoría ocupacional, los patrones y cooperativistas son los que perciben la remuneración relativa más elevada, que superó a la de los asalariados privados. También la remuneración de los trabajadores públicos, controlando por características individuales, es superior a la de los trabajadores privados, mientras que las menores remuneraciones relativas son las de los trabajadores por cuenta propia. Si se considera en forma separada a los trabajadores calificados y no calificados, el diferencial a favor

del sector público se torna negativo para los trabajadores calificados, mientras que es positivo y de magnitud considerable para los trabajadores no calificados. Durante la década de los noventa se observó un incremento del diferencial de ingresos a favor de los funcionarios del Estado, conjuntamente con un fuerte crecimiento en la desigualdad de los salarios públicos, aunque este sector presenta los menores índices de desigualdad. Sin embargo, no se encontró evidencia que demuestre que esta evolución de las remuneraciones relativas por categoría ocupacional explique el incremento en la desigualdad de las remuneraciones.

A su vez, las diferencias por nivel educativo aumentaron durante la mayor parte de la década. En especial, se incrementaron los retornos a la educación terciaria, en particular para aquellos trabajadores con estudios terminados, aunque esta tendencia se revirtió parcialmente en los últimos años. Los retornos a la educación terciaria completa evolucionan en forma similar para asalariados públicos y privados, pero son considerablemente superiores para estos últimos. Estos cambios en la estructura de las remuneraciones por nivel educativo explican una proporción importante del aumento en la dispersión de las remuneraciones. No existe acuerdo, sin embargo, sobre la importancia relativa de las explicaciones alternativas para el incremento de la desigualdad salarial, por lo que se hace necesario profundizar sobre este tópico en futuras investigaciones. La apertura, el cambio tecnológico sesgado y los cambios institucionales son factores explicativos que aún requieren ser explorados.

Finalmente, la información disponible para 1999, que cubre las localidades urbanas menores y la zona rural, donde habita el 20% de la población del país, indica que hay considerables diferencias en el mercado laboral uruguayo por zonas geográficas. Las tasas de empleo y de actividad son considerablemente superiores en el medio rural, y el desempleo afecta solamente al 5% de la PEA. Entre las localidades urbanas más pequeñas (menos de 5 000 habitantes) y el resto del país urbano, las realidades son más parecidas, las grandes diferencias surgen al considerar el medio rural. Aunque las categorías de problemas de empleo utilizadas no sean totalmente adecuadas para la descripción de estas zonas geográficas, cabe señalar que más de la mitad de los ocupados en estas áreas presenta algún problema en su inserción laboral.

BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu, D. 2000 *Technical change, inequality, and the labor market*, serie Working Papers N° 7.800 (Cambridge, M.A., National Bureau of Economic Research).
- Amarante, V.; Espino, A. 2002 *La segregación ocupacional de género y las diferencias en las remuneraciones de los asalariados privados (1990-2000)*, serie Documentos de Trabajo N° 5/02 (Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Instituto de Economía, Universidad de la República).
- _____. 2001 *La evolución de la segregación laboral por sexo en Uruguay. 1986-1999*, serie Documentos de Trabajo N° 3/01 (Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República).

- Amarante, V. 2002 *Salarios públicos y privados: Los diferentes segmentos del mercado laboral 1991-2000*, serie Documentos de Trabajo N° 4/02 (Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República).
- _____ 2001 *Diferencias salariales entre trabajadores del sector público y privado*, serie Documentos de Trabajo N° 2/01 (Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República).
- Amarante, V.; Carella, A. 2000 “Distribución del ingreso: Ajuste a las estimaciones tradicionales y una propuesta alternativa”, en *Revista Quantum*, vol. 5, N° 11 (Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República).
- Antía, F 2001 *La economía uruguaya en 1985-2000: Políticas económicas, principales resultados y desafíos*, serie Documentos de Trabajo 4/01 (Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República).
- Arim, R.; Zoppolo, G. 2000 *Remuneraciones relativas y desigualdad en el mercado de trabajo. Uruguay: 1986-1999* (Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República).
- Arim, R.; Furtado, M.; Rama, M. 1996 *Magnitud de la pobreza y distribución del ingreso en Uruguay: Un análisis espacial y temporal en el quinquenio 1990-1995*, trabajo presentado a las IX Jornadas de Economía del Banco Central del Uruguay (Montevideo).
- Azar, P.; Rodríguez, S.; Sanguinetti, C. 2001 *Análisis de la duración del desempleo en Uruguay (1986-1999)*, serie Documentos de Trabajo 9/01 (Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República).
- Badagian, A.y otros 2001 *Tasa de desempleo de Montevideo: ¿Raíz unitaria o cambio estructural?*, serie Documentos de Trabajo (Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República).
- Bergmann, B. 1974 “Occupational segregation, wages and profits when employers discriminate by race or sex”, en *Eastern Economic Journal* (Nueva York, Eastern Economic Association).
- Bucheli, M. 2000 *El empleo de los trabajadores con estudios universitarios y su prima salarial*, serie Documentos de Trabajo N° 8/00 (Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
- _____ 1998 *Flexibilidad del mercado de trabajo en Uruguay* (Montevideo, CEPAL).
- _____ 1992 *Los logros educativos y los niveles de ingreso*, serie Documentos de Trabajo (Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
- Bucheli, M.; Furtado, M. 2001 *Impacto del desempleo sobre el salario: Una estimación de la pérdida salarial para Uruguay* (Montevideo, CEPAL).
- _____ 2000 *Análisis estadístico de los efectos sobre los principales indicadores de seguimiento del bienestar y el mercado de trabajo, derivados de los cambios metodológicos introducidos en la Encuesta Continua de Hogares* (Montevideo, CEPAL).
- Bucheli, M.; Casacuberta, C. 2001 “Sobreeducación” y prima salarial de los trabajadores con estudios universitarios en Uruguay, serie Documentos de Trabajo N° 6/01 (Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
- Bucheli, M. y otros 2002 *Encuesta sobre Situaciones Familiares y Desempeños Sociales en Montevideo y el Area Metropolitana* (Montevideo, UNICEF-UDELAR).
- Casacuberta, C.; Vaillant, M. 2002 *Trade and wages in Uruguay in the 1990s*, trabajo presentado en las XVII Jornadas Anuales de Economía del Banco Central del Uruguay (Montevideo).
- Casacuberta, C.; Fachola, G.; Gandelman, N. 2003 *Employment, capital and productivity dynamics: Trade liberalization and unionization in the Uruguayan manufacturing sector*, trabajo presentado en las XVIII Jornadas Anuales de Economía el Banco Central del Uruguay (Montevideo).

- Cassoni, A. 2000 *Trade unions in Uruguay: Some historical features explaining their economic role*, serie Documento N° 4/00 (Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
- Cassoni, A.; Labadie, G.; Allen, S. 1994 *Reformas del mercado laboral ante la liberalización de la economía. El caso de Uruguay*, serie de Documentos de Trabajo 177 (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).
- Cassoni, A.; Labadie, G.; Fachola, G. 2001 *The economic effects of unions in Latin America: Their impact on wages and the economic performance of firms in Uruguay* (Montevideo, Grupo de Estudios en Economía, Organización y Políticas Sociales y Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales).
- CEPAL, 2002 *Panorama Social de América Latina* (Santiago, CEPAL).
- Cowell, F. 1995 *Measuring inequality*, LSE Handbooks in Economics (Londres, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf).
- Dinardo, J.; Fortin, M.; Lemieux, T. 1996 *Labor market institutions and the distribution of wages, 1973-1992: A semiparametric approach*, serie Working Papers N° 5.093 (Cambridge, M.A., National Bureau of Economic Research).
- Forteza, A.; Rama, M. 2002 *Labor market rigidity and the success of economic reform across more than one hundred countries* (no publicado).
- Freeman, R.; Katz, L. 1995 "Rising wage inequality: The United States versus other advanced countries", en R. Freeman *Working under different rules* (Nueva York, Russell Sage Foundation).
- Gradín, C.; Rossi, M. 2000 "Polarización y desigualdad salarial en Uruguay, 1986-1997", en *El Trimestre Económico*, 267, Vol. LXVII (3): 421-443 (México D.F., Fondo de Cultura Económica).
- Gregory, R.; Borland, J. 1999 "Recent developments in public sector labor markets", en *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3 (Amsterdam, North Holland).
- Heckman, J.; Pages, C. 2000 *The cost of job security regulation: Evidence from Latin American labor markets*, serie Working Papers 7773 (Cambridge, M.A., National Bureau of Economic Research).
- INE-CEPAL, 1997 *Aspectos metodológicos sobre medición de la línea de pobreza: El caso uruguayo* (Montevideo, INE-CEPAL).
- INE-CELADE, 2001 *Proyecciones de población*, www.ine.gub.uy/ (Montevideo, INE-CELADE).
- Kahn, L. 1998 "Against the wind: Bargaining recentralisation and wage inequality in Norway 1987-1991", en *The Economic Journal* (Oxford, Blackwell Publishing).
- Katz, L.; Murphy, K. 1992 "Changes in relative wages 1963-87: Supply and demand factors", en *Quarterly Journal of Economics*. 107 (Cambridge, MA, MIT Press).
- Llambí, C. 1999 *Magnitud, composición y evolución del empleo precario. Uruguay 1991-1997*. Avance de Investigación 6/99 (Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República).
- Macadar, D. y otros 2002 *Segregación residencial en Montevideo: ¿Un fenómeno creciente?*, informe presentado a la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) (Montevideo, Universidad de la República).
- Melgar, A.; Vigorito, A. 2000 "A profile of poverty in Uruguay: 1991-1998", documento preparatorio del informe del Banco Mundial", en *Uruguay: Maintaining social equity in a changing economy* (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Miles, D.; Rossi, M. 2001 *Wage inequality in developing countries: Market forces or government intervention* (no publicado).
- Pellegrino, A.; Vigorito, A. 2003 *Emigración en Uruguay* (no publicado).
- Rossi, M.; Rivas, F. 2000 *Discriminación salarial en Uruguay (1991-1997)*, serie Documentos de Trabajo 7 (Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).

- Rivas, F.; Rossi, M. 2002 *The evolution of differences in wages between the public and the private sector in Uruguay* (Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
- Robinson, C. 1995 "Union incidence in the public and private sectors", en *Canadian Journal of Economics* 28 (Montreal, Canadian Economics Association).
- Rodríguez, J.; Cozzano, B.; Mazzuchi, G. 2001 *La transformación en las relaciones laborales. Uruguay 1985-2001*, Programa de Modernización de las Relaciones Laborales (Montevideo, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay).
- Sanguinetti, A.; Pantano, J.; Arim, R. 2001 *Changes in production and employment structure and relative wages in Argentina and Uruguay*, serie Working Papers (Washington, D.C., World Bank).
- Spremolla, A. 2001 *Persistencia en el desempleo de Uruguay*, serie Cuadernos de Economía N° 133 (Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile).
- Vigorito, A. 1999 *Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay 1986-1997*, serie Documentos de Trabajo 6/99 (Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República).
- _____ 1998 *Una descomposición de la desigualdad de ingresos por trabajo en Uruguay. 1986-1996*, trabajo presentado en las XI Jornadas de Economía del Banco Central, noviembre de 1998 (Montevideo).
- Wood, A. 1994 *North-South trade, employment and inequality: Changing fortunes in a skill-driven world* (Londres, Oxford, Clarendon Press).

ANEXO A

FUENTES DE DATOS UTILIZADAS

Las fuentes de información para este estudio son la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y la Encuesta sobre Empleo, Ingresos y Condiciones de vida de los Hogares Rurales (EHR). En este anexo se describen las principales características de ambas fuentes de información.

La *Encuesta Continua de Hogares* consiste en un relevamiento a hogares particulares cuyo principal cometido es la recolección de datos socioeconómicos de los hogares y sus integrantes. Es elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, División Estadísticas Demográficas, Salarios y Precios. La información se recoge mediante una encuesta continua que se lleva a cabo durante todo el año. La encuesta se releva desde 1968, pero se dispone de los microdatos para el período 1986-2002. El tamaño muestral de la ECH es de aproximadamente 25 000 hogares y 60 000 individuos, y el mínimo período temporal de análisis de las variables relevadas es el trimestre.

El marco muestral de la ECH proviene de los Censos de Hogares, Población y Viviendas (CHPV). En 1986 y 1987 el marco muestral proviene del CHPV 75, siendo representativo de localidades urbanas de más de 900 habitantes. Entre 1988 y 1997 el marco muestral de las ECH era el CHPV 85 y también abarcaba las localidades de más de 900 habitantes. A partir de 1998, el marco muestral pasa a ser el CHPV 96 y la muestra se restringe a localidades de más de 5 000 habitantes. A la vez, en este año se definió la unidad geográfica del 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 constituyen una única unidad urbana con Montevideo, independientemente de su tamaño.⁵⁴ 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. Esto tuvo como consecuencia un fuerte deterioro del marco muestral del CHPV 85. Ni el crecimiento de ciertos barrios ni el importante movimiento migratorio de jóvenes hacia la periferia de Montevideo se reflejaron en un aumento del peso de estas zonas en la muestra de las ECH previas a 1998. De esta manera, se produjo un envejecimiento importante de la muestra en relación a la estructura de edades correcta de acuerdo a las proyecciones en la población.

54. La periferia de Montevideo está conformada por los conglomerados urbanos de los departamentos de Canelones y San José situados en las secciones censales limítrofes con Montevideo. Se incluyen Progreso, Las Piedras, Villa Crespo y San Andrés, Paso de Carrasco, Solymar, Lomas de Solymar, Fraccionamiento Camino Maldonado kilómetro 29, Pando y Rincón de la Bolsa.

Además de los cambios en el marco muestral y la cobertura geográfica de la ECH a partir de 1998, se produjo una modificación en el criterio de reposición de viviendas vacías. Se aumentaron de tres a siete las visitas que el encuestador debía realizar antes de sustituir una vivienda. Este cambio reforzó los efectos antes mencionados debido a que la muestra se sesgó hacia los inactivos, que eran los que se encontraban en su hogar en el momento de la encuesta. Trabajos previos (Vigorito et al., 2001) han señalado que estos cambios en el marco muestral, la cobertura geográfica y el criterio de reposición de viviendas vacías han provocado variaciones importantes en las series de datos vinculadas al mercado de trabajo. Bucheli y Furtado (2000) analizan en detalle este problema, y concluyen que la inclusión y reponderación de la periferia de Montevideo verificada en la ECH de 1998 en adelante, así como el cambio en el criterio de reposición de viviendas vacías son los elementos que explican en mayor medida los saltos verificados en las variables del mercado laboral. De esta forma, la opción metodológica escogida en este trabajo de eliminar los casos correspondientes a las localidades de 900 a 5 000 habitantes para las encuestas previas a 1998, permite que las series no registren cambios significativos y posibilita construir una serie temporal consistente para las variables del mercado laboral.

La ECH releva información sobre distintos aspectos de la situación socioeconómica de los hogares y personas. En particular, en lo referente a la inserción laboral de las personas, releva la condición de actividad de las personas de 14 años y más. Para los ocupados se indaga su categoría ocupacional (asalariado privado, asalariado público, miembro de cooperativa de producción, patrón, cuenta propia sin local, cuenta propia con local, trabajador no remunerado); rama de actividad de Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) a dos dígitos (revisión 2 hasta 1999 y del 2000 en adelante, revisión 3); tipo de ocupación al máximo nivel de apertura (clasificador COTA 70 (Clasificación Ocupacional del Programa del Censo de América de 1970)) hasta 1999 y de 2000 en adelante clasificador CNUO 95 (Clasificación Nacional Uniforme de Ocupaciones)) y tamaño del establecimiento. Se consigna también el número de ocupaciones desempeñadas por cada individuo y el número de horas trabajadas en su ocupación principal y en total.

Otro aspecto a destacar es que se han registrado cambios en los formularios base de la ECH en 1991 y 2001. En general, esto no implica dificultades para la elaboración de series temporales sobre las principales variables de interés. Sin embargo, se plantean problemas con ciertas variables. Así, la medición de la precariedad laboral para los asalariados privados sólo es posible a partir de 1991, cuando se incorpora específicamente una pregunta que permite saber si el trabajador cuenta con cobertura de la Seguridad Social. En cuanto al tamaño del establecimiento hasta el 2000 es posible distinguir entre los establecimientos de menos de cinco personas ocupadas, de cinco a nueve y de 10 y más personas ocupadas. A partir de esa fecha, la ECH desagrega las empresas en cinco tramos: firmas unipersonales, dos a cuatro ocupados, cinco a nueve ocupados, 10 a 49

y 50 o más personas ocupadas. Con respecto al nivel educativo, si bien existe un cambio en las preguntas que recaban esta información, no se presentan problemas para compatibilizarlas.

Con respecto al desempleo, la ECH permite clasificar a los cesantes en desocupados propiamente dichos y trabajadores en seguro de desempleo, además de relevar a las personas que buscan empleo por primera vez. También recoge información sobre la duración del desempleo. Sin embargo, en tanto la ECH utiliza una muestra de corte transversal, esta variable es observada de forma incompleta, dado que recoge la duración del desempleo hasta el momento de realizarse la encuesta.

Las ECH relevan los ingresos de los hogares y en particular, los ingresos por trabajo. Estos corresponden al monto percibido por el entrevistado en el mes anterior a la encuesta y se recoge el valor líquido. Se distinguen ingresos en dinero y en especie, incluyéndose información sobre sueldos, salarios y jornales; aguinaldo; salario vacacional; beneficios sociales; comisiones, compensaciones e incentivos; propinas y otros ingresos en especie. Es habitual que en las encuestas de hogares se registren problemas de subdeclaración; para el caso de Uruguay existen trabajos que concluyen que en términos generales, la ECH capta correctamente los ingresos, especialmente los derivados del trabajo asalariado (Amarante y Carella, 2000). Persisten problemas en la captación de los ingresos provenientes del capital y otro tipo de ingresos variables, no obstante lo cual no es esperable que existan cambios relevantes en el sesgo de estas variables a lo largo del tiempo.

Como se mencionó, la ECH no cubre las áreas rurales del país. De acuerdo al CHPV 96, el 20% de la población del país reside en localidades de menos de 5 000 habitantes, y por tanto no está representada en la ECH. La *Encuesta sobre Empleo, Ingresos y Condiciones de vida de los Hogares Rurales (EHR)* relevó información socioeconómica de las áreas de menos de 5 000 habitantes para 1999. Estuvo a cargo de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (OPYPA, MGAP). El tamaño muestral es de 2 000 hogares. Los hogares que componen la muestra fueron seleccionados a partir del CHPV 96. La muestra se dividió en tres estratos a nivel nacional: localidades urbanas de menos de 900 habitantes, localidades urbanas de 900 a 5 000 habitantes y área rural dispersa. Su cobertura es, por ende, complementaria de la ECH de 1999.

Con relación al empleo, las variables consideradas son similares a la ECH, pero se recoge información sobre la actividad económica a las personas de 10 años o más. El criterio de relevamiento de ingresos es también similar al de la ECH.

El uso de la ECH y la EHR permite construir series en valores absolutos sobre las principales variables del mercado laboral, utilizando como expansores las proyecciones de población del INE-CELADE (2001) correspondientes para cada área geográfica.

ANEXO B

Cuadro B-1 Distribución de los ocupados, 1986-2002

	Total	Hombres	Mujeres	Interior	Montevideo	Hasta primaria	Secundaria incompleta	Secundaria completa	UTU	Maestros y profesores	Universidad incompleta	Universidad completa	Otros
1986	891 326	61.57	38.43	51.92	48.08	45.75	25.24	6.20	11.63	3.01	3.58	2.95	1.64
1987	943 362	61.13	38.87	52.28	47.72	44.42	25.51	6.29	12.05	2.91	4.27	2.99	1.55
1988	951 157	60.77	39.23	53.00	47.00	43.12	25.78	6.95	12.02	2.96	4.33	3.33	1.51
1989	977 410	59.93	40.07	46.26	53.74	41.83	26.32	7.24	12.06	2.74	4.82	3.37	1.61
1990	973 677	59.43	40.57	46.47	53.53	39.87	26.99	7.78	12.28	2.95	5.05	3.44	1.64
1991	987 303	59.78	40.22	45.31	54.69	37.50	26.40	6.65	13.96	3.44	5.43	5.03	1.60
1992	994 503	58.89	41.11	47.22	52.78	36.77	27.12	7.37	12.80	3.50	5.56	5.11	1.78
1993	1 003 546	58.55	41.45	45.10	54.90	34.47	28.59	7.13	13.35	3.51	6.04	5.42	1.48
1994	1 030 456	58.85	41.15	45.66	54.34	35.14	28.16	7.80	13.52	3.51	6.04	5.22	0.62
1995	1 047 343	58.45	41.55	47.48	52.52	33.39	27.93	7.81	13.61	3.62	6.48	5.81	1.35
1996	1 023 936	57.38	42.62	46.30	53.70	32.09	28.62	8.13	13.73	3.64	6.99	6.12	0.68
1997	1 028 856	58.24	41.76	47.35	52.65	31.54	28.48	9.07	13.72	3.25	7.18	5.66	1.10
1998	1 101 921	57.43	42.57	47.30	52.70	30.23	29.61	8.86	13.63	3.46	7.00	6.45	0.74
1999	1 076 488	57.39	42.61	48.05	51.95	30.11	29.32	9.19	13.77	3.32	7.00	6.25	1.04
2000	1 065 081	57.30	42.70	48.06	51.94	29.91	30.09	8.91	12.96	3.62	6.97	6.49	1.04
2001	1 072 170	56.78	43.22	46.88	53.12	28.69	30.68	8.97	13.19	3.25	7.55	7.27	0.40
2002	1 034 857	57.05	42.95	46.76	53.24	27.86	30.11	9.36	13.49	3.89	7.28	7.61	0.40

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Cuadro B-2 Tasas de actividad, ocupación y desocupación, por quintiles, total y según sexos, 1986-2002

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
1986						
Tasa de actividad	53.06	52.37	54.12	57.83	61.17	55.71
Tasa de ocupación	43.38	45.92	49.28	53.72	58.91	50.24
Tasa de desocupación	18.25	12.33	8.95	7.11	3.71	9.82
1991						
Tasa de actividad	55.68	56.44	57.83	58.30	59.76	57.60
Tasa de ocupación	46.26	50.67	53.47	54.81	57.33	52.51
Tasa de desocupación	16.93	10.23	7.54	6.00	4.07	8.85
1994						
Tasa de actividad	58.40	56.58	57.40	58.11	60.32	58.16
Tasa de ocupación	48.05	50.33	52.80	54.94	58.06	52.83
Tasa de desocupación	17.73	11.05	8.02	5.46	3.75	9.16
1998						
Tasa de actividad	66.33	63.17	58.99	55.48	50.69	58.85
Tasa de ocupación	48.34	52.78	54.01	56.35	59.78	54.31
Tasa de desocupación	18.85	12.90	9.38	5.86	4.07	10.08
1999						
Tasa de actividad	60.14	59.48	57.39	58.40	61.21	59.28
Tasa de ocupación	47.92	51.34	51.97	54.06	59.02	52.56
Tasa de desocupación	20.31	13.68	9.44	7.42	3.59	11.33
2000						
Tasa de actividad	61.78	59.69	58.84	58.38	59.09	59.61
Tasa de ocupación	46.86	49.73	52.01	54.00	56.25	51.52
Tasa de desocupación	24.14	16.68	11.61	7.50	4.80	13.58
2001						
Tasa de actividad	62.42	61.71	59.08	58.84	60.84	60.62
Tasa de ocupación	46.41	49.94	51.33	53.50	57.05	51.36
Tasa de desocupación	24.14	16.68	11.61	7.50	4.80	13.58
2002						
Tasa de actividad	62.25	59.97	58.56	56.38	57.97	59.13
Tasa de ocupación	44.02	48.26	49.50	50.74	54.19	49.10
Tasa de desocupación	29.29	19.52	15.47	10.00	6.52	16.96
Hombres						
1991						
Tasa de actividad	76.02	72.98	70.62	72.62	75.19	73.47
Tasa de ocupación	66.42	67.42	66.56	69.12	72.97	68.31
Tasa de desocupación	12.63	7.62	5.75	4.82	2.95	7.03
1994						
Tasa de actividad	76.64	72.00	71.07	71.99	74.27	73.25
Tasa de ocupación	66.93	66.33	66.90	69.08	72.29	68.10
Tasa de desocupación	12.67	7.87	5.86	4.04	2.66	7.04
1998						
Tasa de actividad	76.06	72.35	71.75	72.89	74.05	73.47
Tasa de ocupación	66.51	65.34	67.18	69.57	71.55	67.76
Tasa de desocupación	12.55	9.69	6.37	4.54	3.38	7.77

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
1999						
Tasa de actividad	76.35	71.18	69.24	68.88	72.84	71.97
Tasa de ocupación	65.48	64.88	63.65	65.42	71.03	65.70
Tasa de desocupación	10.87	6.30	5.59	3.46	1.81	6.27
2000						
Tasa de actividad	77.43	71.04	68.64	69.12	70.45	71.88
Tasa de ocupación	63.82	62.51	62.63	65.74	67.59	64.08
Tasa de desocupación	17.57	12.00	8.75	4.89	4.06	10.86
2001						
Tasa de actividad	77.62	71.65	68.17	69.48	71.75	72.19
Tasa de ocupación	64.43	61.88	62.22	64.52	68.14	63.87
Tasa de desocupación	16.99	13.63	8.74	7.14	5.04	11.52
2002						
Tasa de actividad	77.54	70.89	67.23	65.82	67.95	70.71
Tasa de ocupación	60.94	61.28	59.28	60.90	64.65	61.16
Tasa de desocupación	21.40	13.56	11.83	7.47	4.85	13.50
Mujeres						
1991						
Tasa de actividad	39.90	42.00	43.11	46.71	49.87	44.11
Tasa de ocupación	30.14	36.04	39.38	43.68	47.87	39.07
Tasa de desocupación	24.47	14.19	8.66	6.49	4.01	11.42
1994						
Tasa de actividad	42.57	44.51	46.15	45.96	49.76	45.61
Tasa de ocupación	31.44	38.46	41.79	43.12	47.75	40.08
Tasa de desocupación	26.16	13.58	9.44	6.18	4.05	12.13
1998						
Tasa de actividad	44.91	49.44	50.14	49.80	53.08	49.25
Tasa de ocupación	33.03	41.56	44.70	46.89	50.60	42.83
Tasa de desocupación	26.45	15.92	10.84	5.83	4.68	13.03
1999						
Tasa de actividad	45.70	48.86	47.29	49.19	53.63	48.50
Tasa de ocupación	32.94	40.80	42.35	45.04	51.44	41.41
Tasa de desocupación	27.93	16.50	10.45	8.42	4.09	14.62
2000						
Tasa de actividad	46.94	49.95	49.14	50.32	50.32	49.13
Tasa de ocupación	31.82	40.52	43.00	45.83	47.91	40.79
Tasa de desocupación	32.22	18.89	12.50	8.91	4.79	16.98
2001						
Tasa de actividad	49.28	51.57	50.84	51.36	52.21	50.90
Tasa de ocupación	31.73	39.80	43.38	45.89	48.98	40.85
Tasa de desocupación	35.61	22.83	14.68	10.65	6.19	19.74
2002						
Tasa de actividad	48.00	50.14	49.67	48.18	51.51	49.35
Tasa de ocupación	29.50	38.61	41.67	42.76	47.59	38.91
Tasa de desocupación	38.53	23.00	16.11	11.24	7.61	21.16

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Cuadro B-3 Evolución de los ingresos reales, 1986-2002

	Total	Hombres	Mujeres	Interior	Montevideo	Hasta primaria	Secundaria incompleta	Secundaria completa	UTU	Maestros y profesores	Universidad incompleta	Universidad completa	Otros
1986	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1987	110.90	110.93	111.49	111.22	111.03	114.33	106.19	111.28	112.68	106.37	112.76	104.90	105.32
1988	121.37	120.24	124.87	123.77	120.45	125.23	113.48	119.65	119.61	112.86	117.50	117.43	122.97
1989	124.64	122.67	130.70	122.68	122.06	127.20	118.79	119.06	128.48	115.24	118.98	111.59	125.74
1990	117.51	116.62	121.70	114.37	115.85	119.00	106.30	118.64	120.44	104.03	109.69	106.68	119.76
1991	129.20	128.46	131.62	125.64	127.30	125.71	123.19	130.40	129.59	106.56	118.29	107.50	80.95
1992	136.83	134.09	144.76	123.97	142.07	131.59	119.94	140.65	132.47	121.05	129.81	124.70	78.62
1993	136.95	134.46	144.93	125.98	138.76	132.20	121.53	140.38	136.25	119.32	122.95	114.57	74.56
1994	148.45	144.94	158.17	131.21	153.96	135.91	129.71	155.37	144.68	133.57	145.16	130.00	129.77
1995	141.30	135.57	155.97	128.26	146.88	129.33	122.99	135.37	135.42	122.65	129.36	126.74	87.39
1996	145.03	138.81	161.79	127.06	152.35	131.42	119.89	142.28	140.49	129.52	133.41	126.96	140.18
1997	144.03	136.36	162.84	128.23	150.74	127.55	118.68	143.43	138.87	128.71	142.80	128.49	83.19
1998	153.57	146.27	172.55	142.97	156.53	138.51	125.36	142.77	145.90	132.57	148.32	129.83	138.87
1999	156.38	147.19	179.30	145.50	160.32	139.22	126.96	148.04	149.66	153.00	147.29	136.91	87.25
2000	154.92	144.21	180.78	143.23	159.35	137.58	125.35	143.96	145.94	131.57	149.59	136.57	97.15
2001	147.53	136.49	174.06	132.75	152.72	124.43	110.15	138.30	151.01	142.57	139.24	130.75	46.79
2002	133.59	121.48	161.50	119.84	138.39	112.23	98.04	123.40	132.92	122.24	129.31	117.07	38.87

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Cuadro B-4 Evolución de los ingresos reales por categoría de ocupación, 1986-2002

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Privados	100.00	113.23	120.08	126.89	120.07	130.08	135.58	138.22	148.39	140.66	145.59	143.60	150.62	157.02	151.95	147.22	135.31
Públicos	100.00	104.84	109.36	110.32	103.38	106.45	115.22	119.44	128.24	129.99	137.23	138.06	147.65	153.62	154.40	152.71	136.38
Miembros cooperativas	100.00	73.49	82.99	94.66	80.36	133.64	98.01	101.28	189.32	140.54	133.02	113.08	111.95	140.26	144.17	123.37	183.01
Patrón	100.00	123.15	148.82	129.70	133.28	166.55	188.23	161.05	179.84	145.70	156.94	142.65	187.68	178.02	174.99	167.24	155.00
Cuenta propia sin local	100.00	110.33	125.63	147.10	118.57	117.82	124.65	125.38	140.35	138.71	141.95	135.76	141.29	150.82	148.17	123.12	109.61
Cuenta propia con local	100.00	116.53	142.43	146.33	138.02	156.89	177.32	178.73	191.55	186.41	178.87	191.37	191.09	187.66	200.10	178.35	157.78

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Cuadro B-5 Ingresos relativos por nivel educativo, 1986-2002

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Hasta primaria	0.74	0.77	0.77	0.76	0.75	0.72	0.71	0.72	0.68	0.68	0.67	0.66	0.67	0.66	0.66	0.63	0.62
Secundaria incompleta	1.04	0.99	0.97	0.99	0.94	0.99	0.91	0.92	0.91	0.90	0.86	0.85	0.85	0.84	0.84	0.77	0.76
Secundaria completa	1.30	1.30	1.28	1.24	1.31	1.31	1.34	1.33	1.36	1.25	1.28	1.29	1.21	1.23	1.21	1.22	1.20
UTU	0.87	0.88	0.86	0.90	0.89	0.87	0.84	0.86	0.85	0.83	0.84	0.84	0.83	0.83	0.82	0.89	0.86
Maestros y profesores	1.50	1.43	1.39	1.38	1.32	1.23	1.32	1.30	1.35	1.30	1.34	1.34	1.29	1.46	1.27	1.44	1.37
Universidad incompleta	1.55	1.58	1.50	1.48	1.45	1.42	1.47	1.39	1.52	1.42	1.43	1.54	1.50	1.46	1.50	1.46	1.50
Universidad completa	3.05	2.89	2.95	2.73	2.77	2.54	2.78	2.55	2.67	2.74	2.67	2.72	2.58	2.67	2.69	2.71	2.68
Otros	1.58	1.50	1.60	1.60	1.61	0.99	0.91	0.86	1.38	0.98	1.53	0.91	1.43	0.88	0.99	0.50	0.46
	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Cuadro B-6 Remuneraciones de ocupados con problemas, como proporción del promedio para todos los ocupados, 1986-2002

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Informal	83.79	80.97	83.25	71.75	77.28	66.09	66.33	65.70	63.85	67.78	56.50	54.26
Informales asalariados	67.16	58.53	57.27	57.11	56.71	54.83	54.96	57.55	54.77	49.88	55.68	58.37
Informales patronos y cooperativistas	213.47	205.49	199.68	193.89	166.92	174.45	171.85	182.24	174.67	202.28	179.39	161.58
Trabajo informal independiente sin local	56.56	54.08	58.81	59.46	56.78	53.97	51.16	52.07	50.91	54.19	45.50	41.76
Trabajo independiente con local	87.50	92.88	96.69	88.07	88.52	81.39	84.17	80.22	79.15	93.52	68.08	64.32
Informal servicio doméstico	32.97	29.89	29.58	33.58	31.50	35.22	34.95	34.80	37.67	41.90	40.94	41.10
Precarios	60.39	59.02	57.38	52.98	53.39	54.82	52.40	50.67	55.59	51.93	37.73	38.29
Precarios sin seguridad social	78.97	79.05	76.53	70.56	70.54	72.80	68.59	65.31	71.89	56.98	44.44	46.30
Precarios inestables	45.85	48.98	44.34	44.11	45.16	44.78	38.74	45.29	51.79	49.47	0.00	0.00
Precarios servicio doméstico	31.48	29.78	29.10	28.97	29.61	29.80	30.13	29.55	31.36	31.53	32.44	32.04
Subempleo	49.53	45.78	45.31	47.35	54.44	55.50	51.91	48.34	51.77	51.32	44.52	45.23
Subempleo	53.94	50.68	48.98	51.92	59.94	59.91	57.12	52.83	57.12	51.51	48.17	48.86
Subempleados servicio doméstico	21.82	20.50	21.81	20.03	23.55	25.37	24.14	23.69	24.37	34.75	28.96	30.35
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

CAPÍTULO III

Incidencia y duración del desempleo, 1991-2002

Marisa Bucheli y Carlos Casacuberta

A. INTRODUCCIÓN

Desde mediados de los años ochenta, después de la recuperación de la crisis que afectó a la región a comienzos de esa década, Uruguay asistió a una fase de crecimiento económico que se prolongó hasta 1998, con una caída de la actividad en 1995. Ese año la tasa de desempleo creció, manteniéndose desde entonces en niveles superiores a los previos, a pesar del crecimiento del producto en los años siguientes. Con la nueva caída de la tasa de crecimiento en 1999 y la posterior profundización de la crisis, la tasa de desempleo subió hasta alcanzar en el 2002 los rangos más altos de su serie histórica.

El presente estudio busca determinar e interpretar los rasgos principales de la estructura del desempleo en Uruguay, así como su evolución entre 1991 y 2002, y detectar los cambios ocurridos a partir de la reciente crisis económica. Para esto se utiliza en este capítulo la información de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), relevada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Este capítulo se estructura en seis secciones, incluyendo la presente introducción y dos anexos. En la segunda sección se ofrece un panorama general de la evolución del desempleo, tratando de establecer los principales hechos que caracterizan la trayectoria del fenómeno en la década de los noventa y en los primeros años de la década del 2000. Un análisis descriptivo de la incidencia del desempleo en distintos grupos poblacionales aparece en la tercera sección. La cuarta se concentra en el estudio del flujo de quienes se incorporan a los desempleados, procurando distinguir las características tanto de las personas que se integran a este grupo como de los puestos de trabajo perdidos. En el quinto apartado se analiza la duración del desempleo y sus causas, cuyas conclusiones deben entenderse como una aproximación preliminar. Después se presentan en una sexta sección las conclusiones, y

finalmente el anexo A con las principales características de la información utilizada y el anexo estadístico.

B. PANORAMA GENERAL

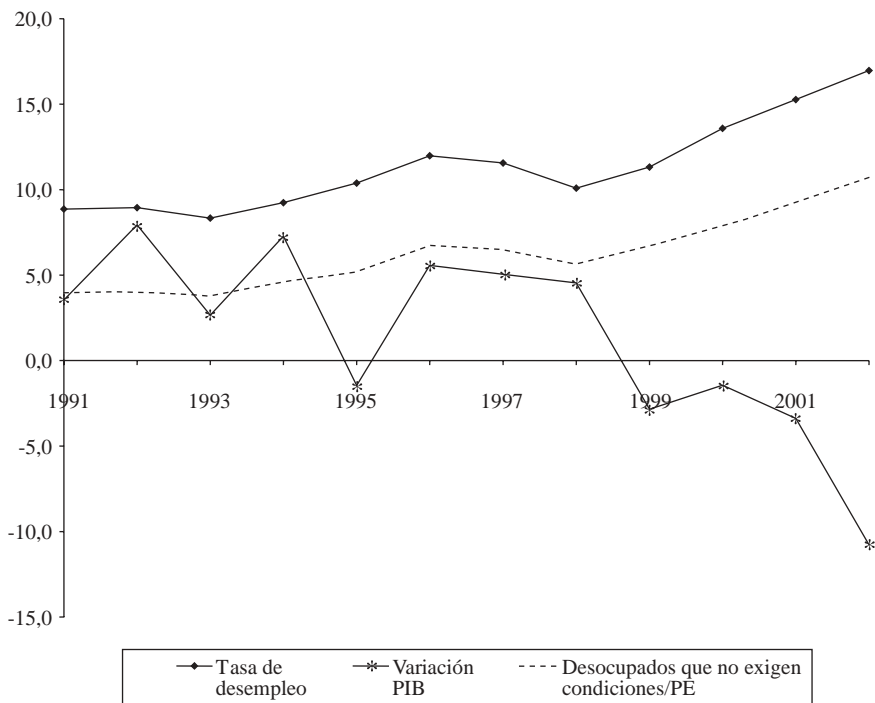
Los años noventa se caracterizaron por la puesta en marcha de un conjunto de medidas de desregulación, de disminución del tamaño del sector público y de apertura comercial, aplicadas primordialmente en los primeros años de la década. El proceso de apertura ocurrió en el marco de la integración del país en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en el cual se estableció un cronograma de desgravación arancelaria entre los países miembros, destinado a la creación de una zona de libre comercio con un arancel externo común. El cambio de inserción comercial externa fue acompañado por una política de estabilización de precios que provocó la apreciación del tipo de cambio real con los países fuera de la región.

Tal como se observa en el gráfico 1, desde el punto de vista de la actividad económica, este proceso de cambios institucionales ocurrió en un contexto de expansión del Producto Interno Bruto (PIB) entre 1990 y 1998, observándose solamente una interrupción con la caída del crecimiento en 1995.

Desde el punto de vista del mercado de trabajo, la tasa de desempleo se mantuvo estable hasta 1994 en torno al 9%, nivel en que se había estabilizado hacia fines de la década de los ochenta. Diversos estudios sobre el decenio de los noventa indican que esta estabilidad en gran parte del primer lustro se produjo en un escenario de destrucción de puestos de trabajo y simultánea creación de otros. En particular, hubo un cambio de la estructura del empleo caracterizado por una disminución de la incidencia de la industria, que fue compensada por la expansión del comercio y de los servicios del sector privado (véanse, por ejemplo, Bucheli, 1997; De Brun y Labadie, 1997 y 1998).

En 1995, como consecuencia de la crisis mexicana que afectó al país a través de su efecto en la economía argentina, el producto disminuyó y la tasa de desempleo alcanzó el 10.5%. A pesar de que el nivel de actividad se recuperó en 1996, desde entonces la tasa de desempleo se mantuvo en niveles superiores a los dos dígitos.

Los estudios que examinan el período 1995-1998 encuentran que el alza del desempleo se debió a una pérdida de dinamismo de la creación de empleos y, en particular, a que el comercio y los servicios dejaron de cumplir el papel de absorción de mano de obra que había caracterizado a estos rubros en el período previo. Además, el aumento de la incidencia de la desocupación en los hombres adultos con baja calificación abrió interrogantes sobre las posibilidades laborales futuras de estos trabajadores y el impacto de esta situación en la concentración de los ingresos de los hogares y en la pobreza. A su vez, el desempleo con crecimiento concitó la atención de diversos estudios. Por ejemplo, Spremolla (2001) analizó la persistencia del desempleo concluyendo que los efectos de

Gráfico 1 Tasa de desempleo y variación del producto interno bruto, 1991-2002 (porcentajes)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

los choques transitorios se diluyen lentamente en el tiempo, al explicar la lenta reacción de la desocupación ante el crecimiento económico.

En este escenario, en 1999 comenzó una nueva fase de caída de la producción, asociada en sus inicios a una devaluación en Brasil que afectó la competitividad de la producción uruguaya. Las sucesivas caídas de la actividad a partir de ese año se reflejaron en un agudo crecimiento de la tasa de desempleo, que llegó al 17% en el año 2002. Obsérvese que entre 1991 y 1997 la tasa creció a razón de 2.7 puntos porcentuales, mientras que se redujo levemente en 1998, y entre 1998 y 2002 aumentó en 6.9 puntos porcentuales.¹ El INE estimó que en el 2002, en las localidades mayores de 5 000 habitantes, el número total de desocupados ascendió a más de 211 000.

1. Cabe señalar que la variación de la tasa de desempleo entre 1997 y 1998 podría estar afectada por un cambio en el diseño muestral de la ECH.

La pérdida de dinámica del empleo se reflejó en las contribuciones a la tasa de desempleo de quienes buscaban trabajo por primera vez y del resto de los trabajadores: la de los primeros creció ligeramente, desde un 2.5% en 1991 a un 2.9% en 2002; la segunda, en cambio, pasó de valores algo superiores al 6% entre 1991 y 1994 a un promedio de 9% entre 1995 y 1999, presentando desde entonces una tendencia creciente hasta alcanzar el 14% en 2002.

Se estima que el papel del seguro de desempleo como amortiguador de las pérdidas de ingresos ocasionadas por la desocupación es relativamente reducido. Este instrumento brinda una prestación durante seis meses a los trabajadores que perdieron el empleo y previamente contribuyeron a la seguridad social. La relativa alta evasión en estos aportes sugiere los límites de la cobertura del seguro.² De acuerdo a la ECH, los desocupados que percibían este beneficio a principios de los años noventa representaban alrededor del 3% del universo de los desempleados, y si bien su participación creció, era en el 2002 de un 6% del total. Debe señalarse que el número de perceptores sugerido por estas cifras no es indicativo del total de beneficiarios, puesto que una importante fracción de los mismos trabaja simultáneamente: de acuerdo a la ECH, más de la mitad de los perceptores del seguro en el 2002 estaba ocupado en un empleo. Por otra parte, además de la información proveniente de la ECH, el Banco de Previsión Social –institución que administra el seguro– registra el número de beneficiarios, observándose discrepancias entre ambas fuentes.³ El estudio del efecto del seguro requiere de un análisis pormenorizado de ambas informaciones, lo que va más allá de los objetivos del presente trabajo.

La evolución del desempleo no tuvo estrecha relación con cambios en la magnitud de la oferta laboral, aunque en determinados años ésta pudo haber influido. El país conoció una incorporación de la mujer al mercado de trabajo relativamente temprana en comparación con el resto de América Latina; por tanto, el impacto del cambio intergeneracional de la tasa de actividad fue de magnitud muy reducida en la última década.⁴ Además, si se toma una definición más restringida, considerando a los desocupados que no exigen condiciones especiales en el puesto de trabajo buscado, se obtiene una evolución similar, lo que sugiere la poca relevancia de la incidencia de los cambios relacionados con las estructuras motivacionales de la Población Económicamente Activa (PEA). Por otra parte, si bien en el 2001 se introdujeron algunos cambios en el relevamiento de la información proveniente de la ECH, que modificaron la

2. Véase el capítulo de Velásquez (2005) para un mayor análisis del funcionamiento del seguro de desempleo y recomendaciones sobre posibles reformas.

3. El Banco de Previsión Social (BPS) da cuenta para el 2002 de un número promedio de 37 302 beneficiarios (cifras preliminares, BPS, 2003). Si se considera la información de la ECH sobre las personas que cobran el seguro, estando o no desocupadas, el número de perceptores en el 2002 para las localidades con más de 5 000 habitantes sería alrededor de 25 000.

4. Entre 1990 y 2002, el valor mínimo de la tasa de actividad fue 56.7% en 1993 y el máximo, 60.6%, en el 2001.

definición de desocupado, la evolución de la serie no se vio alterada por este motivo (véase anexo A).

C. INCIDENCIA DEL DESEMPLEO EN DIFERENTES GRUPOS POBLACIONALES

El desempleo afecta en forma diferente a distintos grupos demográficos y socioeconómicos. Tal como se observa tanto en los países desarrollados como en América Latina, en Uruguay los jóvenes y las mujeres son particularmente vulnerables al desempleo (véanse tasas de desempleo en cuadro B-1 en el anexo). Por ejemplo, en promedio para el período 1991-2002, las tasas de desempleo fueron superiores al 40% para los adolescentes de 14 a 17 años, alrededor del 25% en los jóvenes de 18 a 24 años y del 7% entre los adultos de 35 a 44 años. A su vez, la tasa de desempleo femenina fue del 15% mientras que la masculina era del 9%.

La condición de desempleado está también relacionada con la posición en el hogar. Así, los jefes de hogar presentaron en el mismo período anterior una tasa de desempleo del orden de un 4%, mientras que para los no jefes ésta ascendió al 17%. En relación a este último aspecto, cabe señalar que el 52% de los desocupados es hijo del jefe del hogar donde reside; a su vez, los cónyuges (mayoritariamente mujeres) representan un 21% de los desempleados, mientras que los jefes de hogar son un 16% para el promedio del período.

Otros factores que habitualmente se ha mostrado que inciden en la probabilidad de que una persona esté desempleada se refieren al nivel educativo, a diversas características del hogar y a la zona geográfica de residencia. La estructura de las tasas de desempleo por nivel educativo muestra una alta vulnerabilidad de las personas con enseñanza media y terciaria incompleta, con magnitudes promedio del 15% y 14%, respectivamente.

Estas estructuras del desempleo pueden ser atribuidas, por una parte, al impacto directo de las características mencionadas (edad, sexo, posición en el hogar o nivel educativo) y, por otra, al efecto generado por la correlación entre las variables. Por ejemplo, el alto desempleo de los jóvenes puede deberse a su edad, a que asisten al sistema educativo o a que cuentan con el apoyo de sus familias para llevar a cabo una búsqueda de trabajo selectiva y, por tanto, más prolongada. Dado que la edad, la asistencia a un establecimiento educacional y la posición en el hogar están altamente correlacionadas, el análisis parcial de las tasas de desempleo no puede discriminar los impactos de estos factores. El estudio del perfil de los desocupados requiere entonces considerar todas las características individuales en forma simultánea. Para hacerlo, se recurrió a estimar la probabilidad de estar desempleado utilizando como variables explicativas distintas características individuales y del hogar. Un detalle de las variables utilizadas aparece en el anexo A y los resultados obtenidos se presentan en el cuadro B-3 del anexo estadístico.

Una primera estimación fue realizada para el total de las observaciones de los años 1991-2002 (en adelante, ecuación conjunta) recogiendo las diferencias estructurales entre las tasas de desempleo de los distintos grupos. Además, se llevó a cabo una estimación para cada año, lo que permitió obtener algunas sugerencias con respecto a los cambios ocurridos. Estas estimaciones ayudan a proporcionar indicios sobre la medida en que el alza de la desocupación afectó a distintos grupos en forma diferenciada.

A continuación se presenta un análisis de los resultados de las estimaciones y, en particular, de las diferencias en la probabilidad de estar desempleado debido al grupo etario, al género, al nivel educativo y a algunas características del hogar. Al final de esta sección se realiza una síntesis, que procura clasificar a la población según su grado de vulnerabilidad al desempleo y analizar en qué medida cada grupo fue afectado por la crisis reciente.

a) El desempleo por edad

Un hecho notorio y conocido en el país es que el desempleo es estructuralmente superior entre los adolescentes y jóvenes. Por ejemplo, la tasa de desempleo para el grupo etario de 18 a 24 años fue en el período considerado entre dos y tres veces superior a la del grupo de 25 a 34 años; a su vez, el nivel de desocupación de este último segmento fue alrededor de una vez y media del grupo de 35 a 44 años.

Tal como se mencionó, las mayores tasas de desempleo entre los grupos de menor edad pueden ser explicadas por diversos motivos. Desde el punto de vista de la demanda, existen requerimientos que dificultan la inserción de los jóvenes, de los cuales el más citado es la falta de experiencia laboral. Desde la perspectiva de la oferta, la incidencia de la asistencia al sistema educacional y la menor frecuencia de personas que aportan ingresos al hogar pueden explicar una mayor selectividad a la hora de aceptar un empleo y, en consecuencia, una mayor probabilidad de estar desempleado.

Tal como era de esperar, los signos de los parámetros estimados indicaron que la asistencia al sistema educativo y la condición de hijo del jefe del hogar aumentaron la probabilidad de estar desempleado. Utilizando los resultados obtenidos para la ecuación conjunta, se estimó la probabilidad de estar desocupado para un joven de 18 a 24 años no asistente al sistema educativo e hijo del jefe del hogar, cuando el resto de sus características se considera de acuerdo a los promedios de la muestra. Al aplicar este método y suponer asistencia al sistema educacional, la probabilidad de estar desocupado creció en cerca de 10 puntos porcentuales, mientras que disminuyó en cerca de 8 puntos porcentuales al considerar un jefe de hogar.

Incluso controlando por estas características, se encontró un efecto edad. El gráfico 2(a) muestra la probabilidad de estar desocupado entre distintos tramos etarios (estimación conjunta). Obsérvese que la probabilidad de estar desempleado cayó con el tramo etario al menos hasta el grupo de 45 a 54 años de edad. Este patrón se repitió para cada uno de los años del período 1991-2002.

La serie de estimaciones anuales arrojó que la probabilidad de estar desempleado se elevó para todos los grupos etarios a partir de 1995. Esto se ilustra en el gráfico 2(b), donde se observa la diferencia en las probabilidades de estar desempleado para distintos grupos de edad, con respecto a los trabajadores de 35 a 44 años, en cada año entre 1991 y 2002. En particular, la diferencia en las probabilidades de los jóvenes y adultos creció en la mitad de los años noventa, cuando aumentó el desempleo. Si bien estas brechas comenzaron a reducirse en el período 1998-1999, se amplificaron nuevamente entre el 2000-2002.

b) El desempleo por género

Otro hecho habitualmente mencionado en el país es el considerable desempleo femenino, cuya tasa en el período de estudio es alrededor de una vez y media la masculina. Dada la importante incorporación de la mujer en el mercado de trabajo, su alto desempleo se traduce en una participación superior al 50% en el total de los desocupados.

Una parte de este fenómeno puede ser el reflejo de discriminación en el mercado laboral; otra puede ser atribuida a que la proporción de personas que aportan ingresos al hogar es superior entre los hombres. En esta misma línea argumental, si el peso de la responsabilidad de la manutención de la familia indujera a disminuir la selectividad para aceptar los empleos disponibles, la tasa de desempleo tendería a ser menor entre los hombres. La inclusión en la estimación del modelo *logit* de una variable que identifica al cónyuge del jefe (independientemente del sexo) ayuda a identificar la influencia de este tipo de explicaciones y a aislar el efecto género. Los resultados arrojan que el jefe del hogar tiene menor probabilidad de estar desocupado que su cónyuge.

Las estimaciones de la ecuación conjunta indicaron que las mujeres tuvieron mayor probabilidad de estar desocupadas que los hombres, tal como se ilustra en el gráfico 3(a). De acuerdo a la estimación conjunta, la diferencia estimada entre mujeres y hombres fue del orden de cuatro puntos porcentuales. Este patrón se repitió en cada año del período 1991-2002, encontrándose que la probabilidad de estar desocupado aumentó para ambos sexos, en particular en el trienio 2000-2002, tal como se aprecia en el gráfico 3(b). Así, a principios de los años noventa una mujer tenía una probabilidad de estar desempleada superior en dos puntos porcentuales a la de un hombre, mientras que en el período 2001-2002 esta diferencia pasó a ser de alrededor de seis puntos porcentuales.

c) El desempleo por nivel educativo

La estructura de la tasa de desempleo por nivel educativo indica que las mayores tasas se encuentran en trabajadores con educación media y terciaria incompleta, mientras que aquéllos con mayores niveles de escolaridad

Gráfico 2a. Probabilidad estimada de estar desocupado según tramo de edad. Valores predichos para la ecuación conjunta

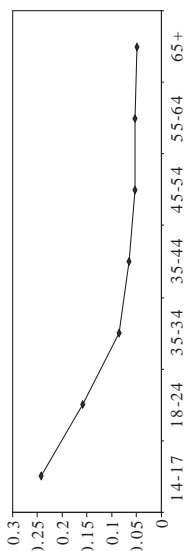


Gráfico 3a. Probabilidad estimada de estar desocupado según sexo. Valores predichos para la ecuación conjunta

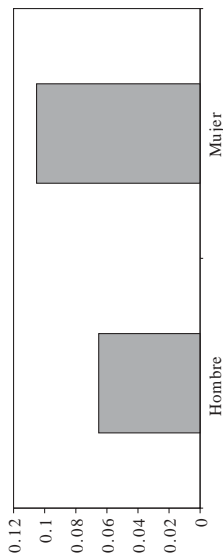
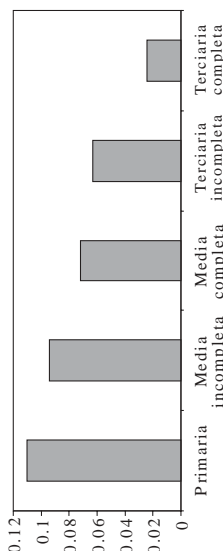


Gráfico 4a. Probabilidad estimada de estar desocupado según nivel educativo. Valores predichos para la ecuación conjunta



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del cuadro A-3 del anexo.

Gráfico 2b. Diferencias en la probabilidad estimada de estar desocupado respecto a las personas de 35 a 44 años

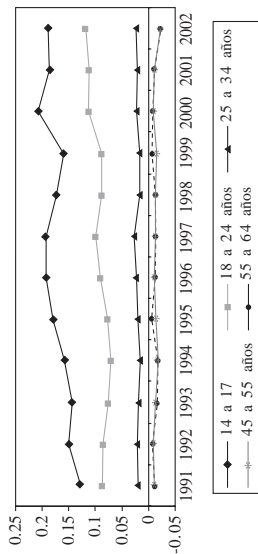


Gráfico 3b. Diferencias en la probabilidad estimada de estar desocupado entre mujeres y hombres

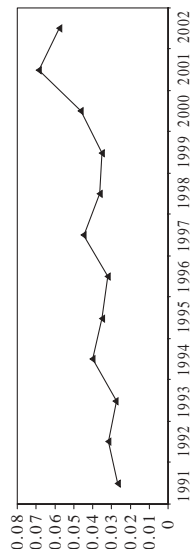
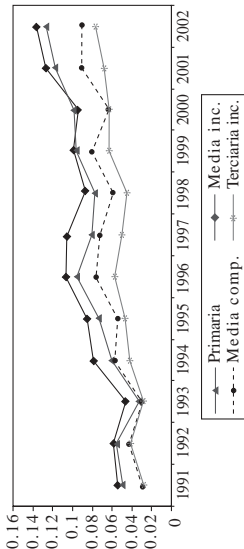


Gráfico 4b. Diferencia en la probabilidad estimada de estar desocupado con respecto a terciaria completa



(enseñanza media o terciaria completa) presentan las tasas más bajas; a su vez, los trabajadores que tienen sólo primaria completa se encuentran en el medio del ordenamiento. A pesar de esta estructura, desde el punto de vista de la contribución a la tasa de desempleo, los grupos con primaria completa o menos años de escolaridad y educación media incompleta son los más numerosos y, entre ambos, dan cuenta de cerca del 80% del total de los desempleados.

Una vez más debe tomarse en cuenta que el efecto de otras características puede ser decisivo al determinar esta estructura. En particular, en el grupo con ciclo terciario incompleto existe una importante concentración de jóvenes asistentes al sistema educativo; a su vez, en la PEA femenina se observan mayores niveles educativos que en la PEA masculina.

La estimación conjunta indicó que la probabilidad de estar desocupado disminuyó cuanto mayor era el nivel educativo, tal como se observa en el gráfico 4(a). Las estimaciones anuales arrojaron cierta estabilidad de este patrón, relativizado porque no siempre la probabilidad de estar desempleado de un trabajador con primaria fue menor que la de uno con educación media incompleta. De todas maneras, ambas fueron más altas que las correspondientes a los niveles educativos superiores durante todo el período.

Las estimaciones anuales mostraron que en la segunda mitad de los noventa la probabilidad de desempleo creció para los trabajadores de todos los niveles educativos, excepto para aquéllos con educación terciaria completa. En particular, el crecimiento fue mayor para los trabajadores con primaria y enseñanza media.

A partir del 2000, el desempleo volvió a aumentar en todos los segmentos educacionales de trabajadores, incluyendo ahora a aquellos con educación terciaria completa. No obstante que el crecimiento de estas probabilidades se registró para todos los niveles, éste fue desigual, ya que los trabajadores con primaria y enseñanza media incompleta se distanciaron todavía más del resto (gráfico 4(b)). En síntesis, la probabilidad de estar desempleado de un trabajador con primaria o enseñanza media incompleta era tres puntos porcentuales superior a la de un trabajador con educación terciaria completa a principios de los años noventa; esta diferencia creció a 10 puntos porcentuales en 1996 y a 13 en el 2002. Para los trabajadores con enseñanza media completa o terciaria incompleta, estas diferencias fueron, respectivamente, de tres, siete y nueve puntos porcentuales en cada uno de los años señalados.

Las explicaciones asociadas a esta estructura se vinculan a desajustes entre oferta y demanda relativos a los distintos tipos de trabajadores. Por ejemplo, la mayor demanda relativa por trabajadores de alta calificación puede provocar que, incluso si éstos son más exigentes en la selección del empleo buscado, encuentren mayor número de ofertas de trabajos con características adecuadas. Distintos fenómenos pueden explicar que la demanda relativa haya crecido en los años noventa, como la mayor apertura comercial, la incorporación del cambio técnico complementario en la mano de obra calificada (véase Arim y Zoppolo, 2001).

d) Características del hogar

El análisis del efecto en el empleo de algunas características del hogar permite una aproximación a la medida en que los hogares de menores niveles de ingresos tienen mayor propensión a que sus integrantes se encuentren desempleados.

Las variables que recogen el ingreso per cápita del resto de los miembros del hogar tuvieron un impacto positivo, indicando que es mayor la probabilidad de estar desocupado cuanto más alto es el ingreso. Esto no debiera causar sorpresa, dado que el efecto del ingreso del resto de los integrantes del hogar influye en la capacidad de un individuo de mantenerse en el desempleo. Así, quienes viven en un hogar donde la manutención es más segura, pueden dedicar más tiempo a encontrar un empleo acorde con sus expectativas y, por tanto, registrar una mayor probabilidad de desempleo.

Otras variables relacionadas con el nivel socioeconómico del hogar son la tasa de desempleo del resto de los miembros del hogar y la tasa de dependencia, esta última medida por la participación de los inactivos no perceptores de ingreso en el hogar. Los coeficientes de estas variables fueron positivos, indicando que la probabilidad de estar desocupado aumentó junto con la incidencia de las mismas.

Los hogares más vulnerables a la pobreza presentan, en general, mayor número de inactivos no perceptores de ingreso, debido a que las tasas de fecundidad están relacionadas con los niveles educativos y éstos, con los ingresos. Por esta razón, un impacto positivo de la tasa de dependencia sobre la probabilidad de estar desocupado puede interpretarse como el reflejo de las dificultades de inserción de los integrantes de hogares más vulnerables. A su vez, el impacto positivo de la tasa de desempleo de los otros miembros del hogar puede ser indicativo de que todos los integrantes se ofrecen en mercados locales similares: cuando un mercado se encuentra deprimido, aumenta la probabilidad de que todos los trabajadores activos del hogar se vean afectados.

A su vez, la variable del hacinamiento es la más indicativa de la vulnerabilidad a la pobreza, debido a su carácter menos volátil en el tiempo para un hogar. La estimación conjunta arrojó que los integrantes de un hogar hacinado tuvieron una probabilidad de un punto porcentual mayor de estar desempleado que los miembros del resto de los hogares.

e) Síntesis

Durante todo el período, la probabilidad de estar desocupado disminuyó con el nivel educacional y fue superior en las mujeres que en los hombres. A su vez, en el reciente período de crisis, el efecto de la edad, género y nivel educativo en el desempleo fue más marcado,⁵ algo que es más atribuible a modificaciones

5. Obsérvese que las brechas parecieran disminuir en el período 1998-1999 –excepto en el caso de los niveles educativos–, en que se registra una leve caída de la tasa de desempleo global. No resulta sencillo distinguir si las diferencias se atenuaron como producto de una recuperación del mercado de trabajo o si el resultado se debe al cambio del diseño muestral en la ECH.

en el funcionamiento del mercado de trabajo que a un cambio en las características de la población activa.⁶

En función de estos resultados se clasificó a la población según nivel educativo, edad y sexo, lo que permite distinguir grupos con diferente probabilidad de desempleo y afectados de distinta manera por la dinámica del mercado de trabajo del período reciente.

Además, en un contexto en que la probabilidad de estar desempleado es menor para los jefes de hogar que para sus hijos o cónyuge, estos grupos reflejan en cierta medida diferentes posiciones en el hogar. El atributo de “jefe de hogar” y su manera de ser, identificada en las encuestas de hogares, es a menudo criticado, ya que se argumenta que esta condición es atribuida al ocupado de mayores ingresos del hogar. Esto llevaría a encontrar sistemáticamente una mayor frecuencia de jefes ocupados. Sin embargo, por ejemplo en el 2002, en los hogares donde están presentes jefe y cónyuge y el hombre se encuentra desocupado y la mujer no lo está, en un 85% de los casos se declara que el hombre es el jefe. Esto sugiere que la noción de jefe de hogar implica estar a cargo de la familia y que es frecuente la asignación de esta responsabilidad a los hombres. Lo anterior es importante debido a que permite interpretar el bajo desempleo de los jefes de hogar como resultado de su menor selectividad para aceptar un empleo; es de esperar, más bien, que de enfrentar dificultades en su inserción laboral, éstas se refieran a bajos ingresos o a mala calidad del empleo.

En el cuadro 1 se presenta la tasa de desempleo de estos grupos poblacionales y su participación en el total de desocupados. La información aparece dividida en períodos que distinguen circunstancias diferentes del mercado de trabajo: la estabilidad del desempleo de 1991-1994, el primer movimiento al alza en 1995-1997, la situación previa a la crisis en 1998-1999, el crecimiento elevado del 2000-2002. Las tasas de desempleo en cada período fueron, en promedio, del 8.8%, 11.3%, 10.7% y 15.3%, respectivamente.

El grupo poblacional con mayores tasas de desempleo correspondió al de los jóvenes entre 14 y 24 años y la diferencia atribuible a la edad creció. Desde los años ochenta el alto desempleo juvenil ha recibido atención, concentrándose la preocupación en los efectos adversos de las expectativas frustradas durante la etapa de inserción inicial (véase Diez de Medina, 1992). En la actualidad, la extensión de este fenómeno continúa siendo importante, ya que en el último trienio su tasa de desempleo fue del 34%, al tiempo que representaron un 44% del total de desempleados.

6. Dicha conclusión surge de calcular para cada año las probabilidades de estar desocupado de un individuo definido por las características promedio en 1991, ya que esto reprodujo en forma cercana la evolución de la serie de probabilidades estimada anualmente. Por otra parte, al estimar las probabilidades señaladas utilizando los coeficientes de 1991 y las características promedio de cada año, la serie resultó relativamente constante. Esta comparación se basa en la metodología propuesta por Gomulka y Stern (1990). Tal percepción es consistente con lo expuesto por otros trabajos que analizan el crecimiento del desempleo en 1995 (De Brun y Labadie, 1997).

Cuadro 1 Tasa de desempleo y distribución de desempleados en grupos seleccionados de la fuerza de trabajo, 1991-2002
(porcentajes)

	Desempleo promedio por período			
	1991-1994	1995-1997	1998-1999	2000-2002
Tasa de desempleo	8.8	11.3	10.7	15.3
Grupos seleccionados de la fuerza de trabajo				
Jóvenes menores de 25 años	23.8	26.5	25.3	34.4
Asistentes al sistema educativo	34.7	35.8	34.7	46.3
No asistentes al sistema educativo	20.0	23.2	21.9	29.1
Adultos con primaria o enseñanza media incompleta	5.4	8.1	8.0	12.2
Mujeres	8.4	11.7	11.8	17.7
25 a 34 años	14.2	18.3	16.7	24.3
35 ó más años	6.5	9.6	10.1	15.5
Hombres	3.5	5.8	5.4	8.3
25 a 34 años	4.8	7.9	7.3	11.1
35 ó más años	3.0	5.0	4.8	7.3
Adultos con al menos enseñanza media completa	3.5	5.0	4.9	7.7
25 a 34 años	5.2	7.1	6.5	11.2
35 ó más años	2.5	3.9	4.1	6.1
Hombres	1.8	2.7	2.5	4.5
Mujeres	3.3	5.1	5.8	7.6
Distribución de los desempleados				
Jóvenes menores de 25 años	56.5	51.1	48.4	44.2
Asistentes al sistema educativo	21.1	18.2	17.5	18.0
No asistentes al sistema educativo	35.4	33.0	30.9	26.2
Adultos con primaria o enseñanza media incompleta	34.0	37.5	38.8	41.5
Mujeres	21.0	21.7	23.4	25.1
25 a 34 años	9.0	8.2	8.3	8.5
35 ó más años	12.0	13.5	15.1	16.6
Hombres	13.1	15.8	15.4	16.4
25 a 34 años	4.6	5.5	5.5	5.9
35 ó más años	8.5	10.3	9.9	10.5
Adultos con al menos enseñanza media completa	9.4	11.4	12.7	14.3
25 a 34 años	5.1	5.6	5.6	6.6
35 ó más años	4.3	5.8	7.1	7.7
Hombres	1.6	2.0	2.1	2.8
Mujeres	2.7	3.8	5.0	5.0
Total desempleo	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Nota: Los totales pueden no sumar 100 debido a redondeo.

Entre los jóvenes se concentra la mayoría de los desocupados que viven en el hogar de sus padres. En efecto, en promedio para todo el período, tres de cada cuatro desempleados menores de 25 años eran hijos del jefe de hogar. A su vez, el 72% de los desocupados con esta posición en el hogar eran jóvenes.

Debido a que la asistencia al sistema educacional elevó la probabilidad de estar desempleado, una clasificación que distinga esta situación contribuye a una mayor comprensión del desempleo juvenil. Así, por ejemplo, en el período 2000-2002, la tasa de desempleo específica de los jóvenes que asistían al sistema educativo fue del 46%. De todas maneras, los jóvenes que no asistían a clases también presentaron tasas elevadas de desempleo, próximas al 30% en el último trienio.

En la búsqueda de empleo de los asistentes fue más frecuente el requerimiento de empleos con características especiales (horario específico, carga de trabajo menor, etc.). Como los jóvenes que no asistían al sistema educacional demandaron menores exigencias, su elevada tasa de desempleo estaría reflejando los problemas de inserción más específicos atribuibles a la edad. Nótese que es posible que en el período reciente, el alza de la desocupación haya podido determinar la inserción o reinserción en el sistema educativo, ya que la tasa de actividad juvenil disminuyó y el grado de escolarización de los adolescentes aumentó.

La distinción entre ambos grupos es importante no sólo porque ayuda a explicar la tasa de desempleo global juvenil, sino que, además, permite identificar en cierta medida situaciones cualitativamente distintas en cuanto al futuro laboral. Quienes asisten a establecimientos educativos están adquiriendo capacidades que pueden permitirles en la etapa adulta beneficiarse de menores probabilidades de caer en el desempleo. Quienes no asisten, en cambio, en particular si abandonaron los estudios en niveles bajos, pueden enfrentar en su vida adulta dificultades de inserción que los dejen más vulnerables al desempleo.

Un segundo grupo poblacional es el de las personas adultas mayores de 25 años, con pocos años de escolaridad. No sólo presentó mayor probabilidad de estar desocupado, sino que además tendió a crecer la brecha de desempleo en relación con los grupos de mayor nivel educacional. En conjunto, el grupo de desempleados con bajo nivel educativo fue importante numéricamente y en crecimiento, pasando desde un 34% del total de los desocupados en 1991-1994 a alrededor del 42% en 2000-2002.

Al interior de este grupo, difirieron las probabilidades de estar desocupado según género y grupo etario. Las mujeres presentaron una mayor incidencia del desempleo, que creció desde alrededor del 8% a principios de la década, hasta casi alcanzar el 18% en el último trienio. En el grupo de mujeres mayores de 25 años y con pocos años de escolaridad, el 61% eran cónyuges del jefe de hogar (promedio del período 1991-2002). A su vez, el 66% de las cónyuges desocupadas pertenecía a este grupo.

El problema más sobresaliente de la fuerza de trabajo con menos años de escolaridad se registró entre las mujeres de 25 a 34 años de edad, cuya tasa de desempleo creció desde el 14% en 1991-1994 al 24% en 2000-2002. La vulnerabilidad de este grupo de mujeres aumentó por la combinación de los efectos de género, nivel educativo y edad.

Obsérvese que dentro del grupo con menor escolaridad, la tasa más baja de desempleo se observó entre los hombres mayores de 35 años. Esta creció desde

un 3% en 1991-1994 al 7.3% en 2000-2002. Sin embargo, la importancia de la incidencia del desempleo en este grupo no debe ser subestimada, debido al papel que el mismo desempeña en los hogares y las consecuencias que reviste su desempleo en términos de bienestar. En este grupo, tres de cada cuatro desempleados correspondían a un jefe de hogar, según declararon en el hogar.

El último grupo analizado comprende a los adultos con enseñanza media completa o más, cuya probabilidad de desempleo fue sensiblemente menor que la de los otros grupos. De todas maneras, cabe distinguir aquí al segmento de 25 a 35 años, más vulnerable que los mayores. En ese tramo etario no sólo se observó un efecto relacionado con la edad, sino que además sobre la mitad de los desocupados eran hijos del jefe del hogar. Asimismo, fue frecuente la asistencia al sistema educativo, lo que no ocurre entre los trabajadores de 25 a 35 años con poca escolaridad. A su vez, el patrón por género se repitió, por lo que las mujeres de alto nivel educativo presentaron tasas de desempleo superiores a los hombres durante todo el período.

Entre los hombres mayores de 35 años de alto nivel educacional no se observaron problemas de desempleo, aunque sus tasas crecieron desde un 1.6% en 1991-1994 a un 2.8% en 2000-2002. La mayor contribución a estos niveles provino de los trabajadores con enseñanza media completa. A su vez, las mujeres mayores de 35 años –que en un 64% eran cónyuges del jefe de hogar– presentaron tasas de desempleo superiores a las de los hombres.

Finalmente, se observó que los cambios descritos contribuyeron al aumento de 6.2 puntos porcentuales en la tasa de desempleo entre 1998 y 2002. Esta depende del desempleo de cada grupo y de la participación de cada uno en la fuerza de trabajo. Por ende, el crecimiento del desempleo fue resultado de los cambios en el desempleo y en la participación de cada grupo.⁷ Los adultos con baja escolaridad fueron el grupo con mayor aporte al aumento del desempleo en el período mencionado (véase cuadro B-4 del anexo). Los jóvenes contribuyeron en menor medida aunque su desempleo creció con fuerza, debido a su inferior peso en la fuerza de trabajo y a la disminución de éste en el período.

D. CARACTERÍSTICAS DEL TRÁNSITO DE LA OCUPACIÓN AL DESEMPLEO

El nivel de la tasa de desempleo depende tanto del flujo de personas que entran a la desocupación –sea porque quedaron cesantes o porque se están

7. La tasa de desempleo global es igual a la suma ponderada de las tasas de desempleo de cada grupo, donde el ponderador es igual a la participación del grupo en la fuerza de trabajo. Por tanto, la diferencia entre la tasa global entre 1998 y 2002 es igual a la suma para todos los grupos de dos componentes: (i) la diferencia de la tasa de desempleo del grupo entre los dos años, multiplicada por la participación del grupo en la fuerza de trabajo promedio de los dos años, y (ii) la diferencia de la participación del grupo en la fuerza de trabajo entre los dos años multiplicada por la tasa de desempleo del grupo promedio de los dos años.

incorporando a la fuerza de trabajo y no encuentran empleo— como de la duración de su búsqueda de trabajo. Al atravesar un período de caída de la actividad económica, como ha sido la característica de los últimos años, la tasa de desempleo puede aumentar por ambos factores. Por un lado, los problemas en la demanda impiden que los desocupados encuentren rápidamente un empleo, afectando la duración del desempleo, lo que se analiza en la siguiente sección. Por otro, estos mismos problemas de demanda pueden reflejarse en un aumento de las rupturas de los vínculos laborales, lo que eleva el flujo de entrada al desempleo. Por estas razones, en períodos de incremento del desempleo, el análisis de sus flujos de entrada y salida se torna especialmente importante, ya que permite conocer las características de la pérdida de empleos.

El flujo de entrada comprende no sólo a los ocupados que pierden su empleo, sino también a las personas que ingresan al mercado de trabajo desde la inactividad. Una manera sencilla de estimar la tasa de este flujo es calcular el peso en la PEA de los desocupados con menos de cinco semanas de búsqueda y distinguir entre ellos a los que provienen de la inactividad y del empleo.⁸

En el gráfico 5 se observa la relación entre las tasas de desempleo y de flujo, representada esta última en tres curvas distintas, indicativas del flujo total y de cada uno de los tránsitos. En cada curva, cada punto representa el flujo —medido en el eje horizontal— y la tasa de desempleo —medida en el eje vertical— para cada año del período 1991-2002. Así, las trayectorias ascendentes de las tres curvas reflejan el aumento de la desocupación a lo largo del período.

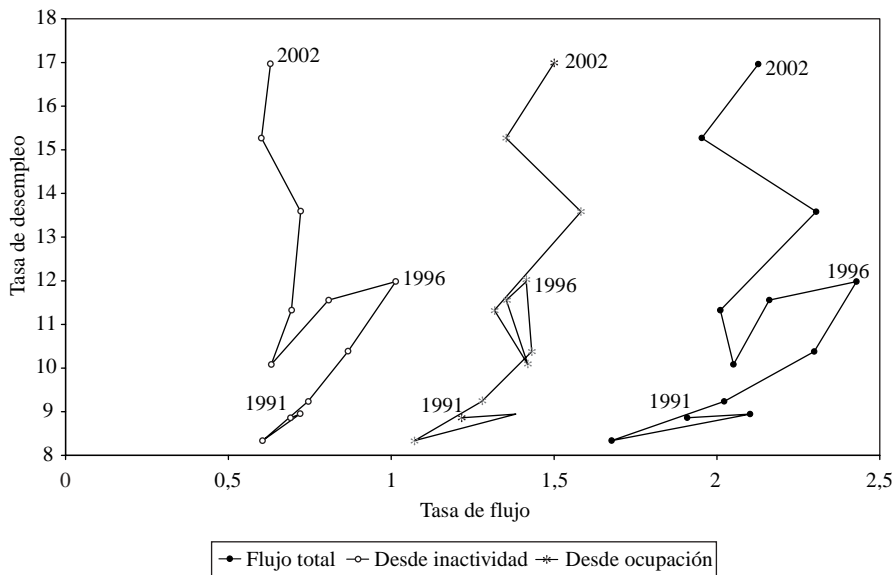
Entre 1991 y 1996 hubo un incremento de los entrantes desde la inactividad, que a partir de 1993 determinó un aumento continuo del flujo total. De 1996 en adelante, el flujo desde la inactividad decreció hasta estabilizarse en 1998. Entre 1995 y 1999, el mayor desempleo fue acompañado de un flujo de entrada de los desocupados provenientes del empleo superior al de la primera mitad de la década.

Posteriormente, en especial en los años 2000 y 2002, la entrada desde la inactividad se mantuvo estable, pero el flujo de desempleados procedentes de la ocupación creció de nuevo, sugiriendo que los problemas de demanda ocasionaron pérdidas de empleo para los ocupados.⁹

8. Existe además otra fuente de variación de la tasa de desempleo, proveniente del peso de quienes no informan la duración del mismo. La incidencia de este grupo varió a lo largo del período, pasando de representar 0.2 puntos porcentuales del desempleo en 1991-1998 a 0.8 puntos porcentuales en 2001-2002. Una parte menor de este aumento se debió al incremento de los trabajadores en seguro de desempleo que no buscaban trabajo; más importante fue la incidencia de la modificación de la definición de desocupado introducida en 2001 (véase anexo A).

9. Obsérvese que estos resultados están afectados por el cambio en la estructura de quienes informan duración del desempleo, consecuente de la modificación de la definición del mismo. Si se estima la tasa de desempleo eliminando los casos no comunes a ambas definiciones de desempleo y los que no tienen duración —esto es, considerándolos como inactivos—, tales patrones son aún más visibles.

Gráfico 5 Relación entre la tasa de desempleo y la tasa de entrantes
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Para analizar algunos aspectos del tránsito desde la ocupación al desempleo, se agrupó la información de años consecutivos debido al tamaño reducido de la muestra, lo cual por otra parte impele a adoptar cierta cautela en las conclusiones.

La distribución del flujo entre grupos depende de distintos aspectos. Por ejemplo, si se analiza una clasificación de sectores de actividad, la distribución del flujo está relacionada con el peso de cada sector en el empleo, los distintos grados de rotación estructural de cada sector y la incidencia de los despidos ocasionados por la depresión de la actividad en cada uno.

En el cuadro 2 se presenta la distribución del tránsito del empleo a la desocupación y del empleo entre distintos grupos. Aparece además un indicador de riesgo de caer en la desocupación, calculado como el número de personas del grupo que ingresan al desempleo desde la ocupación y dividido dicho número por el empleo en el grupo.

Esta información permite resumir algunos patrones estructurales de la demanda de empleo. Desde un punto de vista sectorial, los niveles de riesgo de pasar del empleo al desempleo fueron siempre mayores en la construcción que en el resto de las actividades. En contraste, el transporte y los servicios presentaron el menor riesgo: representaron la mitad del empleo y alrededor del 36% del flujo de entrada al desempleo. Al menos parte de esto podría deberse al mayor peso del sector público en dichas actividades. En efecto, la participación

Cuadro 2 Distribución de los entrantes al desempleo desde la ocupación, distribución del empleo e indicador de riesgo de caer en el desempleo

	Distribución del flujo de entrantes al desempleo				Distribución del empleo				Riesgo de transitar del empleo al desempleo						
	1991	1995	1998	2000	1991	1995	1998	2000	1991	1994	1997	1998	1999	2000	2002
Sectores de actividad															
Industria	20	19	18	15	21	17	16	14	1.3	1.3	1.6	1.6	1.6	1.8	1.8
Construcción	12	17	15	18	7	7	8	8	2.3	2.3	3.5	2.6	3.7	3.7	3.7
Comercio	20	22	23	24	19	20	20	22	1.4	1.4	1.6	1.6	1.6	1.8	1.8
Transporte y servicios	38	37	37	35	49	50	51	50	1.0	1.0	1.1	1.0	1.0	1.2	1.2
Resto	9	6	7	8	5	6	5	5	2.2	2.2	1.7	1.9	2.3	2.3	2.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	1.3	1.3	1.5	1.4	1.4	1.7	1.7
Categoría de la ocupación															
Asalariados privados	85	84	88	85	53	54	56	54	2.0	2.0	2.3	2.2	2.2	2.6	2.6
Resto	15	16	12	15	47	46	44	46	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.6	0.6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	1.3	1.3	1.5	1.4	1.4	1.7	1.7
Grupos de población seleccionados															
Jóvenes	48	53	52	54	17	17	18	18	3.8	3.8	3.9	3.9	3.9	4.5	4.5
Joven asiste	12	14	11	13	4	4	4	4	4.1	4.1	4.2	4.9	5.2	5.2	5.2
Joven no asiste	37	39	40	42	13	13	14	14	3.6	3.6	3.9	3.6	4.2	4.2	4.2
Mujeres con bajo nivel educacional	20	18	20	17	22	23	22	22	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.5	1.5
25 a 35 años	9	8	9	8	6	5	5	5	2.0	2.0	2.1	2.2	2.2	2.5	2.5
35 ó más años	11	10	12	9	17	17	17	17	0.8	0.8	0.9	0.8	1.3	1.3	1.3
Hombres con bajo nivel educacional	22	20	18	19	36	36	35	34	0.7	0.7	1.1	0.9	1.4	1.4	1.4
25 a 35 años	7	8	9	6	9	9	8	8	1.1	1.1	1.8	1.4	1.4	1.8	1.8
35 ó más años	15	11	10	13	27	27	26	26	0.6	0.6	0.9	0.8	1.2	0.6	0.6
Alto nivel educativo	10	9	10	9	25	25	26	26	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
25 a 35 años	6	4	6	5	9	9	9	9	0.7	0.7	0.8	1.0	1.0	1.1	1.1
35 ó más años	5	5	4	4	15	16	16	16	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	1.3	1.3	1.5	1.4	1.4	1.7	1.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Nota: Los totales pueden no sumar 100 debido a redondeo.

del sector público fue casi inexistente en la estructura del tránsito del empleo a la desocupación; en el otro extremo, los asalariados privados –alrededor de un 54% del empleo– fueron cerca del 85% de este flujo.

Por otra parte, desde la perspectiva de las características de las personas, el riesgo de ir al desempleo desde la ocupación fue siempre más elevado entre los menores de 25 años, lo que no es sorprendente, dado que se trata de una etapa de la vida en que la rotación en la búsqueda de un empleo apropiado puede inducir entradas y salidas. Además, también es usual que los empleadores prefieran prescindir de los jóvenes al reducir personal. A su vez, el corte por nivel educacional indicó que los trabajadores de menor calificación, y al interior de este último grupo las mujeres, enfrentaron mayor probabilidad de llegar al desempleo desde la ocupación.

La evolución de la distribución y de los indicadores de riesgo sugiere algunos impactos diferenciados. En 1995-1997 el riesgo de pasar al desempleo desde el empleo habría aumentado en particular para los hombres con poca escolaridad, y para la industria y la construcción. En el período 2000-2002, dicho riesgo creció para todos los grupos, con excepción de los trabajadores de mayor nivel educacional.

E. DURACIÓN DEL DESEMPLEO

Una misma tasa de desempleo puede deberse a un flujo importante de personas que ingresan y salen rápidamente de la desocupación en cada período, o a un grupo reducido de entrantes que permanece en situación de desempleo durante períodos prolongados. Las consecuencias en términos de bienestar y distribución del ingreso de estas situaciones son radicalmente distintas, lo que ha suscitado mayor interés por el diagnóstico de la duración del desempleo. En particular, no sólo es relevante el estudio de la evolución promedio de la duración del desempleo, sino además detectar en qué medida dicho promedio esconde la presencia de grupos afectados por largos períodos de desocupación.

Respecto a la forma de medir la duración del desempleo, la ECH pregunta al desocupado el tiempo que ha transcurrido desde que comenzó su búsqueda de trabajo. Dado que los individuos se encuentran desempleados, la variable relevada es la duración de una búsqueda que no ha terminado, por lo que la duración del período completo se desconoce. Existen diversas propuestas para estimar la duración total, aunque pocos estudios las han utilizado para analizar los datos de Uruguay, de modo que no se cuenta con un conjunto de antecedentes robustos que diagnostiquen este fenómeno.

Los indicadores de la duración incompleta del desempleo son aproximaciones imprecisas de la verdadera duración, tanto en lo que refiere al nivel como a la evolución. El problema del nivel proviene de dos fuentes de sesgo. Por un lado, al desocupado se le pregunta sobre el período transcurrido desde que comenzó la búsqueda de trabajo, en circunstancias que debe esperar

aún hasta encontrar un empleo. Esto induce a subestimar la duración completa. Por otro, los desocupados con episodios prolongados de desempleo tienen mayor probabilidad de aparecer encuestados durante un año debido a su propia permanencia en dicha condición. Esto hace que las duraciones largas de desempleo estén sobrerrepresentadas, mientras que las duraciones cortas están subrepresentadas; esta razón produce un sesgo tendiente a sobreestimar la duración completa. Azar, Rodríguez y Sanguinetti (2001), basándose en la metodología propuesta por Corak y Heisz (1996), realizaron estimaciones de la duración completa del desempleo para Uruguay, concluyendo que el riesgo más plausible es que la duración incompleta sobreestime a la completa.

Además de los problemas de nivel, la duración incompleta induce a registrar variaciones cíclicas, que pueden conducir a confusión para el diagnóstico. Cuando comienza un período recesivo, los despidos recientes de trabajadores provocan un aumento de los desocupados que registran baja duración. Sin embargo, estos desocupados enfrentarían un período más largo de desempleo que el esperado antes de la recesión. A su vez, con la recuperación, disminuye el flujo de trabajadores despedidos y, por tanto, aumenta la incidencia de los desocupados con larga duración. Sin embargo, a pesar de que el indicador de duración incompleta pueda crecer, es probable que los desocupados tengan por delante la expectativa de un período de desempleo más breve que el esperado antes de que comenzara la recuperación económica.¹⁰

A pesar de estas limitaciones, en este trabajo se analiza la duración promedio de períodos incompletos, aunque se realiza también una estimación de duración completa del estado estacionario, que es la duración implícita obtenida al hacer el supuesto de que el flujo de entrantes al desempleo equivale al de salidas.

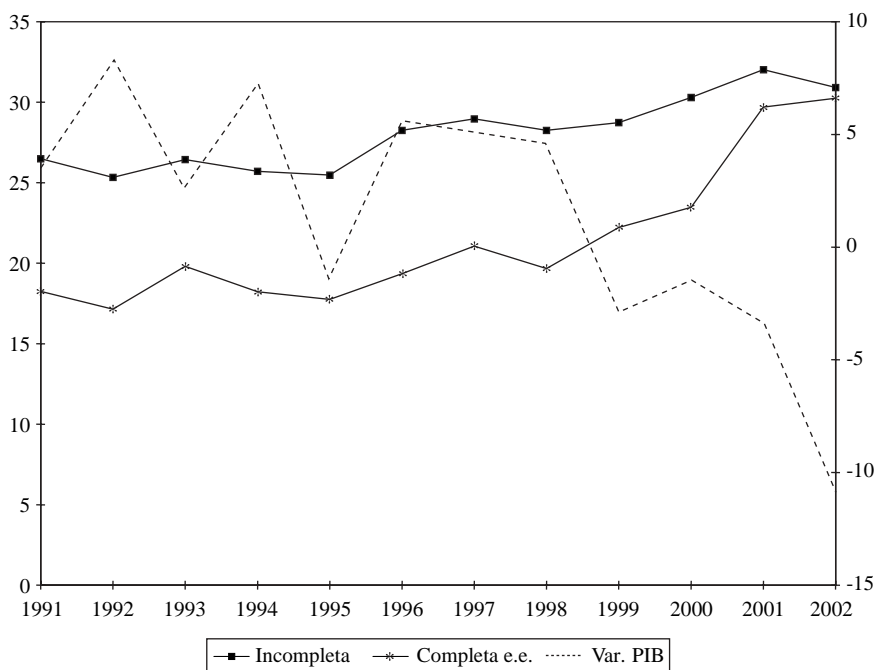
En el gráfico 6 se observa el promedio de semanas de búsqueda incompleta y completa en estado estacionario durante 1991-2002.¹¹ Para ambas medidas, la duración tomó valores mayores a partir de 1995, con una convergencia a un valor parecido a finales del período. Algunos aspectos señalados sobre la limitación de las medidas de duración incompleta se deben tener en cuenta para analizar su evolución. En 1995, el primer año de caída brusca de la actividad económica, no se detectó un crecimiento de dicha duración, probablemente debido a la incidencia del flujo de entrantes al desempleo. Algo similar podría estar ocurriendo en el 2002, en que la duración incompleta disminuyó conjuntamente con una marcada caída de la actividad.

Para estudiar en qué medida este mayor promedio respondió a un aumento de la incidencia de las duraciones largas, se analizaron en primer lugar las

10. Las estimaciones obtenidas para Uruguay con el método propuesto por Corak-Heisz no parecen ser concluyentes en cuanto a un mejor seguimiento de los ciclos con respecto al desempeño de medidas basadas en la duración incompleta.

11. Debido a que la modificación en la definición de desempleo en el 2001 eliminó a un grupo de trabajadores que informaba duración (véase anexo estadístico), para lograr una serie compatible dicho grupo no se tuvo en cuenta el período previo a este año para el análisis.

Gráfico 6 Duración promedio del desempleo y variación del PIB. Duración incompleta y completa en estado estacionario (medida en semanas)



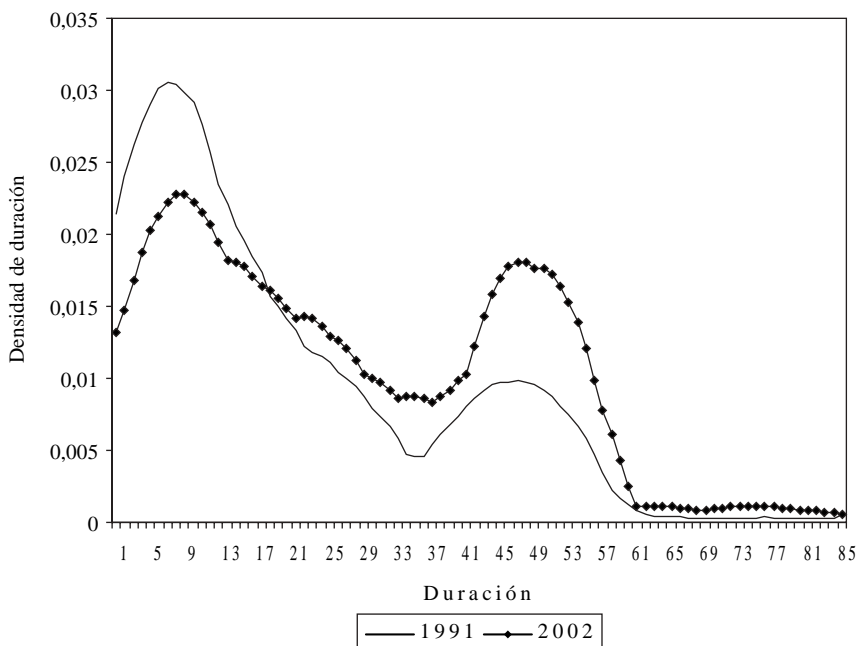
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

distribuciones de los períodos incompletos. Estas presentaron pequeñas modas cada cuatro semanas, sugiriendo que responden al transcurso de un mes. Por esta razón, se interpreta que 24 y 48 semanas corresponden a seis meses y un año, respectivamente.¹²

En el gráfico 7 se presenta la distribución de la densidad de duración del desempleo para los años 1991 y 2002.¹³ Esta ilustración suaviza las modas, permitiendo una mejor observación del conjunto de la distribución que un histograma; por el mismo motivo, la representación (pero no la estimación de la función de densidad) se truncó para un máximo de 80 semanas. En ambos años, y durante todo el período, se registró una moda en los dos meses y en el año de duración. Pero la distribución del año 2002 se situó hacia la derecha de la de 1991, reflejando que hacia fines del período se observó una mayor

12. Esta interpretación fue consultada con el INE.

13. Densidad estimada con métodos Kernel, según la especificación de Epanechnikov.

Gráfico 7 Distribución de los desempleados según duración

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

incidencia tanto del grupo con duraciones entre seis meses y un año como de los de más de un año.

Este desplazamiento hacia la derecha se tradujo en un crecimiento del desempleo de larga duración entre 1991 y el 2002, tanto si éste se mide por episodios de desocupación superiores a seis meses o a través de duraciones de más de un año. Pero esta comparación de los dos extremos del período respondió a un comportamiento distinto de dos subperíodos. En la segunda mitad de los años noventa, creció el peso de desocupados con una duración de seis meses a un año; a principios del milenio, aumentó la proporción de desempleados con duración mayor a un año.

Esto se refleja en el cuadro 3, donde aparece la participación de los desocupados en distintos tramos de duración y, en particular, el peso de la larga duración aproximada con las dos medidas habituales: mayor a seis meses y más de un año. En el 2002, podía estimarse que más de 97 000 personas integran el primer grupo y más de 112 000 se encuentran en el segundo.

La duración mayor a un año fue estable durante la década de los noventa, en torno al 15% de los desocupados, y experimentó un cambio de nivel entre 1999 y 2001, llegando a un 23% en el 2002. En cambio, el peso de los

Cuadro 3 Participación de tramos de duración
(en semanas, porcentajes)

Años	Semanas					
	0 a 4	5 a 12	13 a 24	25 ó más		
				Total	25 a 48	49 ó más
1991	22	28	18	32	17	15
1992	23	27	18	31	17	15
1993	20	25	21	33	17	16
1994	22	28	18	33	17	16
1995	23	27	19	31	17	14
1996	21	26	17	36	21	16
1997	19	25	17	39	23	15
1998	20	25	18	37	22	15
1999	18	25	18	39	24	15
2000	17	23	19	41	23	18
2001	13	21	21	45	21	24
2002	13	21	19	46	23	23

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Nota: Los totales pueden no sumar 100 debido a redondeo.

desocupados con seis meses a un año de duración del fenómeno creció en el segundo lustro de los años noventa, pasando del 17% entre 1991 y 1995, a valores en torno al 23% desde entonces. Estos dos movimientos explicaron la tendencia creciente del desempleo con duración superior a los seis meses, prácticamente continua desde 1995: en el primer lustro de los noventa, este grupo de desempleados representaba alrededor de un tercio del desempleo; en 2002, su participación alcanzó al 46%.

El análisis de episodios incompletos de desempleo es poco preciso, pero algunas sugerencias pueden realizarse a partir del perfil de la población presentado. En el gráfico 8 aparece la incidencia de la larga duración (mayor a seis meses) de diferentes grupos, mostrándose el promedio para el período 1991-1994, debido al reducido tamaño muestral de la alta duración en esos años. El ordenamiento de los grupos es similar cuando se considera la duración mayor a un año (véase cuadro B-5 del anexo).

Las diferencias del peso de la duración larga en cada grupo no fueron muy importantes y las evoluciones no sugieren cambios en los patrones, por lo que aparentemente el crecimiento de la misma respondería a un comportamiento generalizado de los grupos. Un hecho sobresaliente parece ser que no fueron en especial los grupos con mayor probabilidad de estar desocupados los que enfrentaron mayor duración.

Tal como se mencionó, los jóvenes menores de 25 años constituyeron un grupo con alta probabilidad de estar desocupados y con elevado peso en el total de desempleados, siendo estas probabilidades incluso mayores cuando asisten

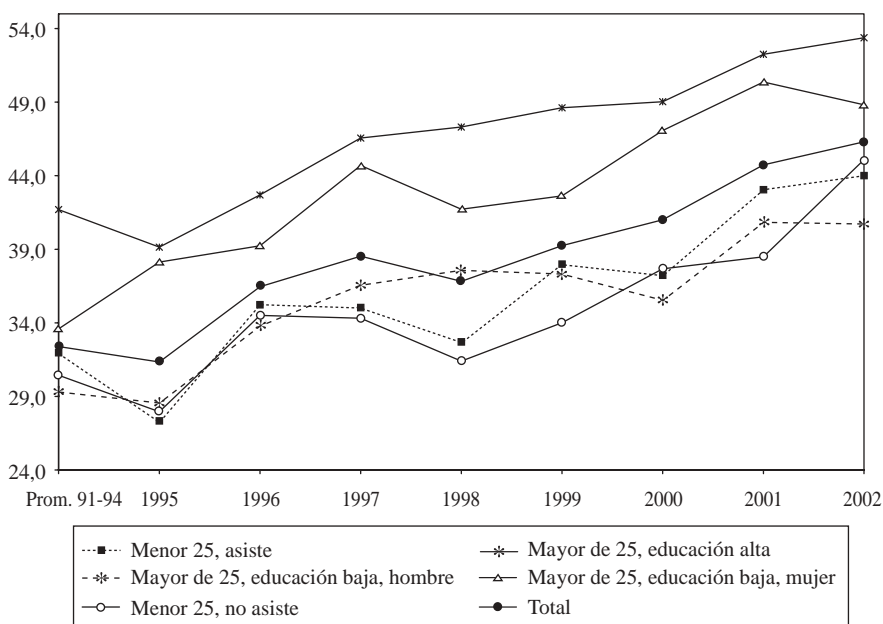
al sistema educacional. Sin embargo, no estuvieron particularmente propensos a los episodios de larga duración.

A su vez, los adultos mayores de 25 años con pocos años de escolaridad (primaria o enseñanza media) tuvieron una alta y creciente probabilidad de desempleo, más marcada entre las mujeres. En términos de duración, éstas aparecieron particularmente afectadas: el peso de las duraciones superiores a seis meses alcanzó el 49% para el promedio del período 2000-2002, mientras que la duración superior a un año representó el 25% en el mismo trienio.

Por último, los trabajadores con alto nivel educacional presentaron elevadas duraciones: en 2000-2002, casi la mitad de estos desocupados de cada grupo tenía una duración de más de seis meses. Esto se explica, en parte, por el peso de los asistentes al sistema de enseñanza.

Algunas de estas sugerencias son citadas también por Azar, Rodríguez y Sanguinetti (2001) en su análisis de duración completa, ya que encontraron una duración menor para los hombres que para las mujeres y mayor para los niveles educacionales más elevados. Menos concordante es la conclusión de Labadie y De Brun (1998), quienes enfatizan la existencia de un desempleo crónico (duración mayor a un año) de las personas de 30 a 54 años de edad.

Gráfico 8 Proporción de desocupados con más de seis meses de desempleo. Grupos seleccionados



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

F. CONCLUSIONES

El estudio realizado ha permitido describir el perfil de los desempleados, los flujos de entrada a la situación de desempleo y la duración del mismo, en el período 1991-2002. A su vez, también ha contribuido a detectar algunos cambios relevantes, en particular los relacionados con la crisis económica de los años recientes.

Como patrón estructural del período 1991-2002, se observó que la probabilidad de estar desocupado fue mayor para los jóvenes, las mujeres y los trabajadores con pocos años de escolaridad. Además, el análisis del flujo sugirió que jóvenes y mujeres presentaron mayores frecuencias de tránsito de la ocupación al desempleo.

Si bien este patrón caracterizó a todo el período estudiado, el desempleo tuvo características diferentes a comienzos de la década de los noventa y en los años de alza del desempleo.

Por un lado, la incidencia del flujo de entrantes al desempleo creció mientras cambió su composición. En 1991-1994, el flujo de entrantes al desempleo fue el más bajo del período. Posteriormente, en 1995-1997, la entrada de trabajadores al desempleo creció por dos motivos. Una parte de este crecimiento obedece a un incremento de la fuerza de trabajo, esto es, de personas que ingresaron al mercado laboral desde la inactividad. Otra parte es atribuible al flujo de desocupados que perdieron o dejaron su empleo. Este tránsito de la ocupación al desempleo se originó fundamentalmente en la industria y en la construcción y afectó particularmente a los hombres con poca escolaridad.

En el período reciente de crisis, la tasa de flujo se mantuvo en niveles superiores a los de principio de la década. Sin embargo, el movimiento desde la inactividad al desempleo perdió importancia con respecto al período 1995-1997. Así, en 2000-2002, se observó una importante incidencia del tránsito desde la ocupación al desempleo. Su análisis sugiere que las pérdidas de empleo causadas por la crisis afectaron a la población en su conjunto y se originaron en toda la actividad económica, excluido el sector público.

Por otro lado, la duración del desempleo aumentó a partir de 1995. Entre este último año y 1997 esto se reflejó en un desplazamiento en las frecuencias de las duraciones menores a seis meses hacia los episodios de seis meses a un año. Después, en 2000-2002 se asistió a un segundo movimiento, que aumentó el peso del desempleo mayor a un año. Esto significa que el incremento del desempleo en los últimos tres años estuvo en buena medida relacionado con la dificultad de los desempleados de salir de esta situación.

Por último, en el período más reciente se observa un aumento respecto de los años noventa y las diferencias en la probabilidad de estar desempleado por nivel educacional, edad y género.

La brecha por nivel educacional comenzó a crecer desde mediados de la década. Entre 1995 y 1997, este incremento se debió a un aumento del desempleo de los trabajadores con menor escolaridad, mientras que se mantuvo estable

para aquéllos con más años de educación superior. Posteriormente, en el último trienio, también este último grupo se vio afectado. A su vez, la brecha por género creció recién en el período de crisis; así, el desempleo de mediados de los años noventa afectó fundamentalmente a los hombres.

Todos estos cambios afectaron la composición de los desempleados, en donde se observa un aumento importante de la incidencia de los adultos de bajo nivel educacional y, en particular, de las mujeres. Asimismo, el peso de los jóvenes disminuyó en el período reciente, en parte debido a la disminución de su participación en la fuerza de trabajo.

En el actual escenario se pone de relieve la importancia que tiene el nivel educacional en las probabilidades de encontrar y conservar un empleo. Algunos estudios sobre remuneraciones han sugerido que en la década de los noventa habría habido un cambio en la demanda de trabajo según calificaciones, que afectó en forma desfavorable a los trabajadores de bajo nivel educativo. En la medida en que no se prevé un cambio en esta situación en el futuro próximo, los distintos grupos de trabajadores serían afectados de forma diferente por el desempleo, dando lugar a distintas prioridades y acciones de política.

En el caso de los desertores tempranos del sistema educativo, parte importante del problema consiste en lograr que adquieran calificaciones. Algunos programas de capacitación han estado dirigidos a atender este problema. Correspondería evaluar en qué medida éstos han contribuido a paliar esta carencia o si, por el contrario, correspondería dedicar los recursos a lograr que el sistema educativo retenga a estos jóvenes.

En el caso de las mujeres de bajo nivel educacional, este problema se traduce en desempleo de alta duración, aunque la incidencia de episodios mayores a 12 meses continúa siendo relativamente baja. Esto tiene asociado problemas específicos, en particular aquéllos relacionados con la desmotivación, el deterioro de las habilidades y del capital humano en general. Además, el hecho de ser un desempleado de larga duración puede convertirse en una señal adversa para los empleadores. Este tipo de situaciones es de difícil abordaje después que se consolidan, por lo que habitualmente se considera deseable que el énfasis de la política esté enfocado en evitar que se produzcan desempleos crónicos.

Con respecto a los hombres adultos de bajo nivel educativo, grupo que incluye una significativa proporción de jefes de hogar, se observa que continúan presentando una baja tasa de desempleo, aunque creciente. Lo anterior no es sorprendente dado que la poca cobertura de los seguros de desempleo dificulta la posibilidad de que estos trabajadores se mantengan en la desocupación abierta. Así, los desempleados hombres de bajo nivel educacional y en hogares de bajos recursos tienden más bien a presentar problemas en la calidad de los empleos en que se insertan, tanto en términos de condiciones de trabajo y estabilidad e ingresos, entre otros factores.

BIBLIOGRAFÍA

- Amarante, V.; Reggio, I. 2000 *El desempleo en Uruguay, 1995-1997*, serie Documentos de Trabajo N° 1/00 (Montevideo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República).
- Arim, R.; Zoppolo, G. 2001 *Remuneraciones relativas y desigualdad en el mercado de trabajo, Uruguay 1986-1999*, 2ª Reunión sobre Pobreza y Distribución del Ingreso (Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella).
- Azar, P.; Rodríguez, S.; Sanguinetti, C. 2001 *Análisis de la duración del desempleo en Uruguay (1986-1999)*, serie Documentos de Trabajo N° 9/01 (Montevideo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República).
- BPS, 2003 *Boletín Estadístico. Asesoría Económica y Actuarial N° 57* (Montevideo, Banco de Previsión Social).
- Bucheli, M. 1997 *Los cambios en el empleo y el mercado de trabajo de los años noventa en Uruguay* (Montevideo, CEPAL).
- Corak, M.; Heisz, A. 1996 "Alternative measures of the average duration of unemployment", en *Review of Income and Wealth*, Vol. 42 (1) (Reino Unido, Blackwell).
- De Brun, J.; Labadie, G., 1998 *Rigidez salarial, precios relativos y ajuste estructural: Una interpretación del desempleo en Uruguay*, serie Documentos de Trabajo 383 (Washington, D.C., BID).
- _____ 1997 "Mercado laboral, apertura y recesión: La experiencia uruguaya de los noventa", en *Mercados laborales en los 90: Cinco ejemplos de América Latina* (Buenos Aires, CIEDLA, Konrad Adenauer Stiftung).
- Diez de Medina, R. 1992a *El sesgo de selección en la actividad de jóvenes y mujeres*, serie Documentos de Trabajo 12/92, (Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
- _____ 1992b *La estructura ocupacional y los jóvenes en Uruguay* (Montevideo, CEPAL).
- Gomulka, J.; Stern, N. 1990 "The employment of married women in the United Kingdom 1970-83", en *Economica*, Vol. 57, 226 (Reino Unido, Blackwell).
- Rossi, M.; Diez de Medina, R. 1991 *La actividad femenina en el mercado laboral de Montevideo*, Documento de Trabajo 10/91 (Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
- Spremolla, A. 2001 *Persistencia en el desempleo de Uruguay*, serie Cuadernos de Economía, N° 133, año 38 (Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile).

ANEXO A

BASE DE DATOS E INDICADORES UTILIZADOS

Fuente de datos. Los datos utilizados provienen de las Encuestas de Hogares (ECH) relevadas por el Instituto Nacional de Estadística entre 1991-2002. En ese período, el INE realizó dos modificaciones:

En 1998, cambió el diseño muestral. Entre estos cambios, se excluyó de la muestra a las localidades pequeñas. Por esa razón, en este trabajo se las eliminó del período 1991-1997. En términos generales, esta opción no afecta los resultados sobre desempleo y, aunque no se realizó un análisis pormenorizado, es previsible que las conclusiones de estudios previos sean similares debido al bajo impacto de estas localidades.

En el 2001, el INE cambió a su vez el diseño del formulario: los aspectos relativos a esta modificación aparecen en los detalles de la construcción de las variables utilizadas.

Tasa de desempleo. En el 2001 se introdujo una modificación en la definición del desempleo, que se ajusta mejor a la propuesta de la OIT que la utilizada previamente. Esta modificación se realizó conjuntamente con un cambio en el orden de las preguntas del formulario.

Durante todo el período, quienes trabajaron la semana anterior a la entrevista son considerados ocupados. Hasta el año 2000, a quienes no trabajaron se les preguntaba si buscaron trabajo; quienes lo hicieron en algún momento del mes anterior a la entrevista eran considerados desocupados. A éstos se les sumaba los trabajadores que no buscaban empleo pero estaban en seguro de desempleo.

Desde el 2001, a quien no está ocupado la semana anterior a la entrevista, se le pregunta en primer término su disponibilidad para trabajar. Si lo está en forma inmediata y ha buscado trabajado en algún momento de las últimas cuatro semanas, se identifica a un primer grupo de desocupados; a ellos se les suman los trabajadores que no buscaron empleo y cumplen con alguna de las dos siguientes condiciones: (i) estar en seguro de desempleo; (ii) tener un trabajo que comenzará en los siguientes 30 días, y (iii) estar esperando los resultados de gestiones ya emprendidas.

En síntesis, ambas definiciones incluyen un grupo común de desocupados: los buscadores de trabajo disponibles para comenzar a trabajar y los no buscadores en seguro de desempleo. Estas personas constituyen más del 90% de los registrados como desocupados en cada año. Hasta el 2000, a este grupo se le sumaba los buscadores no disponibles, que dejan de ser considerados desde el 2001. A partir de ese año, al grupo común se suman los no buscadores que esperan respuesta de un empleador o que si tienen una positiva, no han comenzado aún a trabajar.

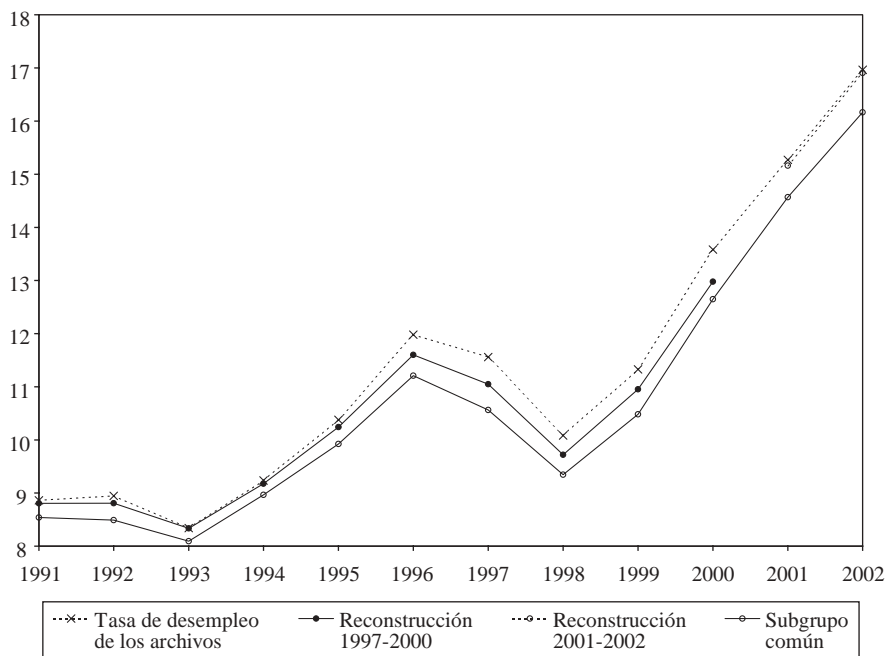
Esta modificación no introdujo un cambio relevante en la evolución de la serie. Para analizar este punto se reconstruyó el número de desocupados y de la PEA para los años 2000-2001 utilizando el criterio antiguo. Tal como aparece

en el gráfico A-1, la tasa de desempleo en este bienio es prácticamente igual a la registrada con la nueva definición; esto significa que la eliminación de un grupo fue compensada con la incorporación del otro.

Al volver a calcular la tasa de desempleo para el período 1991-2000 utilizando el nuevo criterio, se encuentra que su nivel es levemente inferior al original. La nueva serie tiende a ser menor en 1995-2000 con respecto al período previo, al tiempo que existe un cambio de nivel de mayor magnitud entre los años 2000 y 2001. Es posible que esto se deba al cambio en el orden de las preguntas: dado que entre 1991 y 2000 se relevaba la disponibilidad después de indagar sobre la búsqueda, podría ocurrir que el entrevistado estuviera con mayor disposición a responder positivamente. De todas maneras, la evolución general de esta serie y la original es similar.

Por último, en el gráfico A-1 también se presenta la estimación de una tasa de desempleo que define a los desocupados como el grupo común que informa su duración de búsqueda. De esta manera, se excluyen: (i) en todos los años, a los trabajadores en seguro de desempleo que no buscaron trabajo; (ii) en 1991-2000, a los buscadores no disponibles; y (iii) en 2001-2002, a los buscadores

Gráfico A-1 Serie de desempleo original, reconstrucciones con los criterios, 1991-2000 y 2001-2002 y subgrupo común



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

que esperan el resultado de gestiones o volverán al trabajo. Para construir esta tasa, los desocupados no comunes fueron tomados como inactivos. Obviamente, este criterio de desempleo arroja niveles menores de desocupación. El interés de esta serie es su adecuación para analizar el fenómeno de la duración. Obsérvese que presenta una evolución similar a la tasa de desempleo original.

Información sobre seguro de desempleo: El INE construye una variable sobre condición de actividad etiquetada como “Pobpcpoc” cuyos valores corresponden a la siguiente codificación:

VARIABLE RESUMEN DE CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	POBPCOAC	1	Menor de 14 años
		2	Ocupados
		3	Desocupados B.T.I.V
		4	Desocupados propiamente dichos
		5	Desocupados en seguro de paro
		6	Inactivo, realiza los quehaceres del hogar
		7	Inactivo, estudiante
		8	Inactivo, rentista
		9	Inactivo, pensionista
		10	Inactivo, jubilado
		11	Inactivo, otro

En el módulo F (Situación ocupacional), la encuesta pregunta si la persona trabajó la semana anterior y en caso de respuesta negativa, pregunta si la persona tiene algún trabajo o negocio al que volverá (pregunta F2). Si la respuesta a F2 es negativa, pasa a submódulo de Búsqueda de Trabajo y después, a Trabajos Anteriores. Cuanto la persona ha trabajado (pregunta F32), pregunta si se encuentra en Seguro de desempleo (pregunta F33). Todas las personas que responden “sí” la pregunta F33 están catalogadas como Pobpcpoc=5.

Si la respuesta a F2 es positiva, se realiza la pregunta F3: *¿Por qué motivo no trabajó la semana pasada?* Hay cuatro opciones de respuesta; la tercera es: *Por estar en Seguro de Desempleo*. Estas personas son codificadas como ocupadas, pero no se encuentran desempeñando su empleo en el momento de la entrevista. Estas personas deben ser tomadas en cuenta como perceptores de seguro al estimar el número de beneficiarios, pero hay que recordar que no integran el grupo de desocupados.

En el módulo de ingresos, en el módulo G3, la encuesta releva los ingresos por transferencias recibidos el mes anterior por seguro de desempleo (G3_3). Los tabulados dan resultados que parecen presentar inconsistencias. Algunas de ellas pueden responder a que existen trabajadores en seguro de desempleo que no recibieron este beneficio el mes anterior por haber comenzado a cobrarlo el mes actual; en otros casos podría ocurrir que el trabajador que cobró el seguro el mes anterior esté actualmente en desempleo sin cobertura o en inactividad debido a que el período de beneficios expiró.

A continuación (cuadro A-1) se presenta el número de casos (ponderados), cruzando información de las preguntas Pobpcpoc, F3 y G3_3:

Tasa de flujo. Para calcular la tasa de flujo se calculó el peso en la PEA de los desocupados cuyo episodio de desempleo duró menos de cinco semanas.

Flujo de entrantes al desempleo desde la actividad e inactividad. Se consideró como entrantes al desempleo desde la actividad a los desocupados

Cuadro A-1 Número de casos ponderados de preguntas Pobpcoac, F3 y G3_3

Año 2001	Pregunta G3_3		Total
	Cobra	No cobra	
Menor de 14		522 641	522 641
Inactivo	253	753 652	753 905
Ocupado SP	5 900	2 021	7 921
Ocupado no SP	3 316	972 083	975 399
BTPV		32 363	32 363
Seguro de paro	6 845	3 242	10 087
Resto desocupado	453	134 308	134 761
Total	16 767	2 420 310	2 437 077
Año 2002			
Menor de 14		502 198	502 198
Inactivo	386	773 996	774 382
Ocupado SP	7 860	2 660	10 520
Ocupado no SP	3 397	916 536	919 933
BTPV		32 243	32 243
Seguro de paro	8 019	3 798	11 817
Resto desocupado	1 268	144 756	146 024
Total	20 930	2 376 187	2 397 117

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

con duración menor a cinco semanas, que cumplieran con las siguientes condiciones: (i) haber trabajado en el pasado, y (ii) haber roto su vínculo laboral en algún momento del año previo. El resto del flujo fue considerado como proveniente de la inactividad. Ambas tasas de flujos se calcularon como el cociente de cada grupo de entrantes y la PEA.

Cabe señalar que solamente antes del 2001 se preguntaban los meses que habían transcurrido desde la ruptura del vínculo laboral; en esos años, más del 70% de los desempleados incluidos en la estimación del flujo de entrantes desde la actividad había roto este vínculo hacía dos meses o menos.

Desempleados que imponen restricciones. Son los desocupados que dicen poner condiciones al empleo buscado. La ECH pregunta cuáles son esas condiciones aunque las opciones varían ligeramente entre ambos formularios.

Datos sobre la duración del desempleo. La ECH releva la duración de la búsqueda de empleo para las personas no ocupadas que declaran estar buscando activamente empleo. Esta información no representa exactamente la duración del desempleo, ya que pueden existir personas cuya búsqueda comenzó con anterioridad a la pérdida de su trabajo.

La duración de la búsqueda no está disponible como dato para todos los desempleados. Esto obedece a que el INE clasifica como desocupados a todos los perceptores del seguro de desempleo, hayan buscado o no trabajo, de manera que los perceptores que no han buscado no tienen dato sobre duración de la búsqueda. Esta característica es común a los formularios 1991-2000 y 2001-2002.

Obsérvese que además de las posibles variaciones de la incidencia de los no buscadores en seguro de desempleo, desde el 2001 se elimina a un grupo de trabajadores que informaba la duración de su desempleo e ingresa un grupo del cual no existe esta información. A partir del formulario 2001 se incorpora a los desocupados un nuevo subgrupo que no está buscando. Para trabajar con subgrupos comparables no se tomó en consideración en 1991-2000 el grupo de los buscadores no disponibles, por lo que la información sobre duración utilizada es distinta a la de los archivos originales.

Estimación de los modelos logit

Con los modelos *logit* se estimó la probabilidad de estar desocupado condicional a distintas características del individuo. La variable independiente tomó valor 1 cuando el individuo se encontraba desempleado y 0 si se encontraba ocupado.

La estimación se utiliza para evaluar el impacto de diferentes variables en la probabilidad de estar desempleado cuando las demás se mantienen constantes. Para esto se calculó el valor predicho de la probabilidad de estar desocupado para individuos pertenecientes a diferentes grupos (por ejemplo, hombres y mujeres). En ambos casos se supone que el resto de las características son iguales al valor promedio para todos los activos. La diferencia entre ambas probabilidades predichas para cada grupo se interpreta como el impacto en la probabilidad de desempleo atribuible a pertenecer a ese grupo (por ejemplo, hombre con respecto a mujer).

Variables explicativas incluidas

Edad. Variables dicotómicas por tramos: 14 a 17; 18 a 24; 25 a 34; 35 a 44; 45 a 54; 55 a 64; 65 y más. Variable omitida en la estimación: 14 a 17.

Sexo. Variable dicotómica; toma valor 1 para las mujeres.

Asistencia al sistema educativo. Variable dicotómica; toma valor 1 para los asistentes.

Nivel educativo. Variables dicotómicas que distinguen: primaria (completa o incompleta); enseñanza media incompleta, enseñanza media completa; ciclo terciario incompleto; ciclo terciario completo; resto. En el 2001 se modificó la pregunta relacionada con la educación. Con anterioridad se preguntaba el último nivel educativo alcanzado y el último año aprobado; en la actualidad, se pregunta el número de años aprobados en cada nivel. Esto permite clasificar a las personas según niveles e incompletos con una salvedad: antes del 2001, existía el nivel “otros”, eliminado en la actualidad. Por lo tanto, la variable “resto” antes de 2001 recoge personas que tomaron alguna calificación adicional además de haber cursado algunos de los ciclos educativos habituales en el país (primaria / media en enseñanza secundaria o en universidad para el trabajo / magisterio o profesorado / universidad), no conociéndose su nivel de egreso en este sistema.

Soltero. Variable dicotómica; toma valor 1 para los solteros.

Posición de parentesco. Variables dicotómicas que distinguen: jefe de hogar, cónyuge del jefe, hijo del jefe y otro tipo de relación con el jefe.

Ingresos. Logaritmo del ingreso no laboral per cápita del hogar y logaritmo del ingreso laboral per cápita del resto del hogar.

Condición de hacinamiento. Variable dicotómica; toma valor 1 cuando el hogar está en condiciones de hacinamiento. Para considerar que un hogar está hacinado, se tomó la definición habitual utilizada en el país: cuando el número de personas por habitación (excluidos baños y cocinas) es superior a 2.

Desempleo en el resto de los integrantes activos del hogar. Cociente entre el número de desocupados y los activos para el resto de los integrantes del hogar.

Tasa de dependencia del hogar. Cociente entre el número de inactivos no perceptores de ingresos y el total de integrantes del hogar.

Presencia de un patrón. Variable dicotómica; toma valor 1 cuando hay un patrón en el resto del hogar.

Zona geográfica. Variables binarias que distinguen: Montevideo, zona fronteriza con Brasil (Artigas, Cerro Largo, Rivera, Rocha, Treinta y Tres) y resto del país. Variable omitida: resto del país.

Trimestre. Variables dicotómicas; variable omitida: primer trimestre.

Año. Variables dicotómicas que distinguen el año. Se utilizan para la estimación conjunta.

ANEXO B

CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro B-1 Tasa de desempleo de distintos grupos poblacionales
(porcentajes)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Todos	8.9	8.9	8.3	9.2	10.4	12.0	11.6	10.1	11.3	13.6	15.3	17.0
Grupos de edad												
14 a 17	34.8	34.8	34.8	38.1	40.9	42.8	41.5	37.6	37.6	45.2	48.2	51.3
18 a 24	21.3	21.0	21.0	20.6	21.3	24.3	24.0	22.0	24.0	28.4	32.0	36.2
25 a 34	7.0	7.6	7.6	7.4	8.9	10.5	10.5	8.2	10.1	12.1	14.2	16.5
35 a 44	4.9	5.0	5.0	5.0	6.2	7.4	7.2	6.5	7.3	8.5	9.9	12.1
45 a 54	3.6	3.8	3.8	3.6	4.8	6.4	5.8	5.1	6.1	8.0	8.8	10.1
55 a 64	3.2	3.3	3.3	3.4	4.6	5.4	5.3	4.9	6.4	7.5	7.8	9.7
65 y más	4.0	2.6	2.6	2.9	3.3	4.9	4.5	3.2	4.9	5.7	9.3	6.3
Nivel educativo												
Primaria o menor	7.6	7.7	7.7	7.8	9.4	10.9	10.0	9.4	10.9	13.9	15.0	16.6
Media incompleta	12.0	11.9	11.9	12.9	14.0	16.1	15.8	13.5	14.4	16.6	19.3	21.5
Media completa	6.3	6.9	6.9	6.9	7.6	9.5	9.1	7.2	9.0	9.5	10.8	12.5
Terciaria incompleta	12.2	12.6	12.6	10.6	11.8	12.4	11.9	11.6	13.8	16.8	18.4	20.4
Terciaria completa	2.3	2.1	2.1	1.3	2.1	2.0	2.2	1.8	1.5	3.7	4.0	4.6
Resto	5.6	7.6	7.6	7.5	6.7	6.8	6.7	8.6	9.0	9.3		
Sexo												
Hombre	7.1	6.8	6.8	7.1	8.2	9.8	9.1	7.8	8.7	10.9	11.5	13.5
Mujer	11.4	11.8	11.8	12.1	13.3	14.7	14.7	13.0	14.6	17.0	19.7	21.2
Jefatura del hogar												
No jefe de hogar	13.9	14.0	14.0	14.2	15.5	17.4	16.9	14.9	16.6	19.5	22.1	24.2
Jefe de hogar	2.8	2.7	2.7	2.9	3.6	4.8	4.4	4.0	4.6	5.8	6.5	7.8
Tipo de desempleado												
Buscador primera vez	2.5	2.4	2.4	2.5	2.3	2.6	2.5	1.9	2.2	2.8	2.8	2.9
Propiamente dicho	6.1	6.3	5.7	6.5	7.6	8.8	8.4	7.8	8.6	10.2	11.6	13.0
Seguro de Paro (cesantía)	0.3	0.3	0.2	0.2	0.5	0.6	0.6	0.4	0.5	0.6	0.9	1.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Cuadro B-2 Distribución de los desocupados entre grupos
(porcentajes)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Grupo de edad												
14 a 17	16.7	16.9	16.9	18.9	16.7	14.1	11.9	12.6	10.1	9.5	9.0	7.1
18 a 24	39.0	37.9	37.9	38.5	36.2	36.4	38.0	37.6	36.5	37.0	35.9	34.0
25 a 34	18.5	19.4	19.4	17.8	18.8	18.8	20.1	18.7	20.1	20.2	20.7	22.1
35 a 44	12.4	12.5	12.5	12.4	13.6	14.0	14.0	15.5	15.3	14.5	14.9	16.5
45 a 54	7.6	7.9	7.9	7.2	8.4	10.2	9.4	9.4	10.6	11.4	11.4	12.2
55 a 64	4.3	4.5	4.5	4.2	5.1	5.1	5.1	5.2	6.0	6.1	5.8	7.0
65 y más	1.5	1.0	1.0	1.1	1.2	1.4	1.5	1.0	1.4	1.3	2.3	1.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Nivel educativo												
Primaria o menor	31.7	31.5	31.5	28.9	29.7	28.5	27.0	27.8	28.8	30.8	28.6	27.7
Media incompleta	47.5	46.8	46.8	51.3	49.1	50.4	50.7	50.3	47.4	46.2	48.2	48.4
Media completa	9.2	10.2	10.2	10.6	10.4	11.5	12.5	11.1	12.5	10.4	11.5	12.0
Terciaria incompleta	8.8	9.4	9.4	7.8	8.5	8.1	8.3	9.0	9.6	9.8	9.5	9.4
Terciaria completa	2.0	1.9	1.9	1.1	1.7	1.4	1.5	1.5	1.1	2.4	2.3	2.5
Resto	0.7	0.2	0.2	0.2	0.6	0.1	0.1	0.3	0.5	0.4	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sexo												
Hombre	46.7	43.6	43.6	44.1	44.7	46.0	44.7	43.1	42.9	44.4	41.0	43.6
Mujer	53.3	56.4	56.4	55.9	55.3	54.0	55.3	56.9	57.1	55.6	59.0	56.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Jefatura del hogar												
No jefe de hogar	85.6	86.6	86.6	86.5	85.2	82.8	83.8	82.5	82.2	81.5	81.6	79.6
Jefe de hogar	14.4	13.4	13.4	13.5	14.8	17.2	16.2	17.5	17.8	18.5	18.4	20.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Tipo de desempleo												
Buscador primera vez	28.1	27.0	28.7	27.1	22.2	21.3	21.5	18.6	19.3	20.4	18.3	17.0
DPD	68.6	69.9	68.8	70.3	73.2	73.6	73.0	77.1	76.0	75.4	76.0	76.8
Seguro de Paro (cesantía)	3.3	3.0	2.5	2.6	4.6	5.1	5.4	4.3	4.7	4.2	5.7	6.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Cuadro B-3 Resultados de las estimaciones de modelos logit
(variable independiente: *desocupado=1; ocupado=0*)

	Todos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
18 a 24 años	-0.536 (22.15)**	-0.317 (3.83)**	-0.481 (5.73)**	-0.526 (6.23)**	-0.635 (8.20)**	-0.688 (8.97)**	-0.618 (8.14)**	-0.57 (6.73)**	-0.559 (42.57)**	-0.463 (34.07)**	-0.518 (38.44)**	-0.401 (29.95)**	-0.356 (24.34)**
25 a 34 años	-1.232 (43.06)**	-1.129 (10.83)**	-1.233 (11.72)**	-1.253 (11.83)**	-1.320 (13.43)**	-1.32 (14.05)**	-1.226 (13.45)**	-1.232 (12.52)**	-1.291 (81.36)**	-1.167 (74.11)**	-1.252 (82.14)**	-1.068 (71.12)**	-0.976 (61.34)**
35 a 44 años	-1.526 (47.07)**	-1.487 (12.15)**	-1.628 (13.31)**	-1.627 (13.03)**	-1.589 (13.68)**	-1.62 (15.01)**	-1.538 (14.76)**	-1.609 (14.42)**	-1.562 (89.13)**	-1.409 (80.62)**	-1.518 (89.86)**	-1.286 (77.85)**	-1.172 (67.91)**
45 a 55 años	-1.747 (49.84)**	-1.762 (12.88)**	-1.862 (13.79)**	-1.975 (13.83)**	-2.019 (15.32)**	-1.868 (15.89)**	-1.714 (15.18)**	-1.867 (15.58)**	-1.847 (96.23)**	-1.682 (88.22)**	-1.647 (91.86)**	-1.414 (80.67)**	-1.393 (77.34)**
55 a 64 años	-1.732 (43.13)**	-1.753 (10.84)**	-1.823 (11.77)**	-2.184 (12.05)**	-2.02 (12.94)**	-2.089 (12.86)**	-1.776 (13.61)**	-1.874 (13.60)**	-1.822 (82.84)**	-1.549 (71.88)**	-1.649 (82.23)**	-1.457 (73.92)**	-1.408 (71.00)**
65 años o más	-1.827 (29.26)**	-1.312 (5.49)**	-1.806 (7.20)**	-2.381 (6.92)**	-2.179 (8.22)**	-2.089 (9.00)**	-1.818 (8.99)**	-1.913 (9.32)**	-2.12 (57.14)**	-1.866 (53.04)**	-1.849 (59.41)**	-1.146 (44.98)**	-1.874 (60.02)**
Asiste al sistema de enseñanza	0.574 (27.01)**	0.746 (9.56)**	0.617 (7.63)**	0.437 (5.25)**	0.634 (8.07)**	0.504 (6.75)**	0.473 (6.88)**	0.531 (7.20)**	0.581 (50.49)**	0.534 (46.61)**	0.516 (46.16)**	0.67 (66.89)**	0.648 (63.33)**
Mujer	0.518 (34.69)**	0.462 (7.77)**	0.534 (8.93)**	0.521 (8.67)**	0.678 (12.12)**	0.502 (9.54)**	0.382 (7.72)**	0.564 (11.22)**	0.52 (64.47)**	0.466 (59.53)**	0.489 (67.84)**	0.636 (91.86)**	0.477 (70.04)**
Cónyuge	0.647 (27.74)**	0.81 (7.79)**	0.808 (7.94)**	0.683 (6.38)**	0.457 (4.70)**	0.689 (8.00)**	0.629 (8.18)**	0.571 (7.19)**	0.614 (49.35)**	0.737 (62.20)**	0.637 (59.31)**	0.614 (60.99)**	0.565 (58.36)**
Hijo	0.532 (19.12)**	0.619 (5.10)**	0.669 (5.76)**	0.551 (4.54)**	0.602 (5.34)**	0.649 (6.32)**	0.437 (4.87)**	0.486 (5.22)**	0.274 (18.09)**	0.581 (39.30)**	0.532 (41.81)**	0.555 (44.43)**	0.384 (32.20)**
Otro parentesco	0.424 (14.38)**	0.554 (4.43)**	0.522 (4.26)**	0.438 (3.44)**	0.584 (4.97)**	0.575 (5.40)**	0.35 (3.63)**	0.383 (3.92)**	0.193 (11.89)**	0.454 (29.29)**	0.405 (29.61)**	0.391 (29.72)**	0.347 (26.70)**
Soltero	0.239 (10.29)**	0.369 (3.84)**	0.306 (3.31)**	0.473 (4.83)**	0.255 (2.86)**	0.218 (2.62)**	0.195 (2.54)**	0.097 (1.3)	0.334 (25.27)**	0.132 (10.81)**	0.181 (16.86)**	0.24 (22.51)**	0.307 (29.47)**
Hay un patrón en el hogar	-0.626 (18.48)**	-0.454 (4.01)**	-0.693 (5.27)**	-0.481 (3.80)**	-0.754 (5.78)**	-0.89 (7.28)**	-0.452 (4.24)**	-0.65 (5.86)**	-0.796 (41.99)**	-0.944 (45.44)**	-0.525 (29.38)**	-0.549 (32.25)**	-0.584 (33.07)**
Hacinamiento	0.123 (5.47)**	0.171 (2.13)**	0.079 (0.93)	0.101 (1.14)	0.235 (2.95)**	0.146 (1.9)	0.204 (2.72)**	0.045 (0.57)	0.089 (7.38)**	0.075 (6.25)**	0.096 (9.04)**	0.042 (3.84)**	0.163 (15.09)**

	Todos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Educación media	-0.171	-0.178	-0.266	-0.061	-0.129	-0.145	-0.105	-0.071	-0.186	-0.238	-0.286	-0.267	-0.188
Incompleta	(10.33)**	(2.82)**	(4.21)**	-0.91	(2.09)*	(2.54)*	-1.94	-1.27	(20.70)**	(27.14)**	(35.77)**	(34.45)**	(24.84)**
Educación media	-0.467	-0.588	-0.476	-0.383	-0.405	-0.515	-0.394	-0.387	-0.496	-0.428	-0.603	-0.536	-0.512
Completa	(20.69)**	(6.40)**	(5.30)**	(4.05)**	(4.65)**	(6.36)**	(5.33)**	(5.12)**	(40.26)**	(36.91)**	(54.02)**	(51.87)**	(51.21)**
Educación terciaria	-0.603	-0.593	-0.474	-0.343	-0.632	-0.625	-0.629	-0.672	-0.69	-0.632	-0.59	-0.731	-0.623
Incompleta	(20.47)**	(5.08)**	(4.15)**	(2.83)**	(5.41)**	(5.95)**	(6.41)**	(6.49)**	(42.60)**	(41.75)**	(39.54)**	(53.01)**	(46.07)**
Educación terciaria	-1.602	-1.294	-1.491	-1.024	-1.812	-1.706	-1.891	-1.745	-1.761	-2.181	-1.502	-1.649	-1.544
Completa	(37.42)**	(7.87)**	(8.49)**	(6.69)**	(8.96)**	(10.29)**	(11.44)**	(10.45)**	(68.97)**	(74.32)**	(78.33)**	(87.43)**	(89.83)**
Otro nivel	-0.489	-0.317	-0.427	-0.604	-0.514	-0.353	-0.857	-1.221	-0.463	0.16	-0.624		
Educativo	(3.93)**	-0.97	-0.87	-1.65	-1.08	-1.72	-1.53	-1.53	(6.32)**	(3.45)**	(13.08)**		
Montevideo	0.063	0.035	0.089	0.098	0.144	0.196	0.09	0.062	0.112	0.132	0.03	0.036	-0.078
	(4.44)**	-0.63	-1.57	-1.65	(2.64)**	(3.84)**	-1.92	-1.29	(14.83)**	(17.96)**	(4.46)**	(5.59)**	(12.18)**
Región fronteriza	0.091	0.245	0.233	0.331	0.443	0.284	0.053	0.131	-0.016	-0.028	-0.139	-0.06	-0.29
	(3.97)**	(2.73)**	(2.79)**	(3.79)**	(5.37)**	(3.79)**	-0.72	-1.74	-1.22	(2.16)*	(11.70)**	(5.22)**	(26.64)**
Dependientes /	0.328	0.332	0.212	0.375	0.25	0.402	0.341	0.246	0.206	0.273	0.448	0.42	0.271
	(9.74)**	(2.55)*	-1.59	(2.70)**	(1.96)*	(3.45)**	(3.04)**	(2.17)*	(11.27)**	(15.53)**	(27.00)**	(26.84)**	(17.43)**
Tasa de	1.298	1.422	1.187	1.41	1.256	1.196	1.433	1.589	1.353	1.47	1.32	1.091	0.95
desempleo	(51.28)**	(12.95)**	(11.27)**	(11.98)**	(12.27)**	(12.53)**	(17.02)**	(17.88)**	(98.26)**	(109.43)**	(113.41)**	(101.36)**	(94.57)**
Ingreso laboral	0.064	0.042	0.051	0.052	0.049	0.039	0.062	0.071	0.068	0.069	0.091	0.08	0.083
per cápita (log)	(32.53)**	(5.16)**	(6.44)**	(6.41)**	(6.28)**	(5.60)**	(9.66)**	(10.56)**	(63.77)**	(66.59)**	(94.89)**	(86.93)**	(90.32)**
Ingreso no laboral	0.094	0.091	0.057	0.106	0.082	0.085	0.106	0.107	0.093	0.115	0.093	0.107	0.104
per cápita (log)	(27.59)**	(5.94)**	(4.16)**	(6.47)**	(5.88)**	(6.54)**	(9.55)**	(8.79)**	(50.91)**	(63.26)**	(60.15)**	(70.63)**	(72.61)**
2° trimestre	0.041	0	-0.137	0.091	0.026	-0.017	0.169	0.003	-0.046	0.005	0.216	0.088	0.099
	(2.30)*	0	(2.03)*	-1.31	-0.36	-0.27	(2.88)**	-0.05	(4.69)**	-0.56	(24.29)**	(10.47)**	(11.62)**
3° trimestre	0.072	-0.123	-0.172	-0.054	0.197	0.109	0.108	0.003	0.04	0.054	0.177	0.027	0.384
	(4.01)**	-1.76	(2.55)**	-0.76	(2.82)**	-1.74	-1.82	-0.06	(4.10)**	(5.76)**	(19.96)**	(3.14)**	(46.05)**
4° trimestre	0.05	-0.106	-0.238	-0.168	0.175	0.186	0.038	-0.162	0.028	0.086	0.261	0.015	0.359
	(2.78)**	-1.53	(3.48)**	(2.27)*	(2.53)*	(3.01)**	-0.65	(2.64)**	(2.85)**	(9.13)**	(29.58)**	-1.82	(43.06)**

	Todos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1992	0												
	-0.01												
1993	-0.077												
	(2.23)*												
1994	0.003												
	-0.08												
1995	0.106												
	(3.24)**												
1996	0.304												
	(9.50)**												
1997	0.291												
	(9.04)**												
1998	0.189												
	(5.69)**												
1999	0.28												
	(8.57)**												
2000	0.481												
	(15.18)**												
2001	0.626												
	(20.06)**												
2002	0.814												
	(26.15)**												
Constante	-2.908	-3.014	-2.531	-3.208	-2.931	-2.704	-2.594	-2.575	-2.523	-2.808	-2.528	-2.557	-2.352
	(59.11)**	(17.84)**	(15.79)**	(17.65)**	(18.08)**	(17.72)**	(18.11)**	(16.54)**	(104.70)**	(118.52)**	(116.60)**	(118.30)**	(109.47)**
Observaciones	272146	21627	21750	21723	22587	24000	23576	23236	989981	965035	984462	973533	934471

Robust z statistics in parentheses

* significativo al 5%; ** significativo al 1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).
 Nota: un detalle de la construcción de las variables aparece en Apéndice.

Cuadro B-4 Contribución de grupos seleccionados a la variación de la tasa de desempleo entre 1998 y 2002 por componentes
(porcentajes)

	Variación de		Variación ponderada		Contribución
	Tasa de desempleo	Participación en la PEA	Tasa de desempleo	Participación en la PEA	
Tasa de desempleo	6.9	0.0	7.4	-0.6	6.9
Jóvenes menores de 25 años	13.6	-2.4	2.6	-0.7	1.9
Asistentes al sistema educativo	15.7	0.7	0.9	0.3	1.2
No asistentes al sistema educativo	11.1	-3.1	1.5	-0.8	0.7
Adultos con primaria o enseñanza media incompleta	6.8	0.6	3.5	0.1	3.6
Mujeres	9.2	0.5	2.0	0.1	2.0
25 a 34 años	11.8	0.1	0.6	0.0	0.7
35 ó más años	8.3	0.4	1.3	0.0	1.4
Hombres	5.1	0.1	1.6	0.0	1.6
25 a 34 años	6.7	0.3	0.5	0.0	0.6
35 ó más años	4.5	-0.2	1.0	0.0	1.0
Adultos con al menos enseñanza media completa	4.4	1.8	1.3	0.1	1.4
25 a 34 años	7.4	-0.7	0.7	-0.1	0.6
35 ó más años	3.2	2.5	0.6	0.1	0.8
Hombres	3.0	0.7	0.3	0.0	0.3
Mujeres	3.2	1.8	0.3	0.1	0.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Cuadro B-5 Proporción de trabajadores de larga duración en el total de desocupados
(porcentajes)

	Promedio 91-94	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Duración mayor a 24 semanas	32	31	36	39	37	39	41	45	46
Jóvenes menores de 25 años									
Asistentes al sistema educativo	32	27	35	35	33	38	37	43	44
No asistentes al sistema educativo	30	28	35	34	31	34	38	38	45
Adultos con primaria o enseñanza media incompleta									
Mujer	34	38	39	45	42	43	47	50	49
Hombre	29	29	34	37	37	38	35	41	41
Adultos con al menos enseñanza media completa									
Todos	42	39	43	47	47	49	49	52	53
Duración mayor a 48 semanas	15	14	16	15	15	15	18	24	23
Jóvenes menores de 25 años									
Asistentes al sistema educativo	15	10	13	11	12	11	14	22	22
No asistentes al sistema educativo	13	12	14	13	10	12	13	18	20
Adultos con primaria o enseñanza media incompleta									
Mujer	17	19	18	19	19	19	24	27	24
Hombre	14	12	15	16	16	17	15	21	20
Adultos con al menos enseñanza media completa									
Todos	23	19	21	22	24	18	23	32	30

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Cuadro B-6 Distribución de los desocupados de larga duración entre grupos
(porcentajes)

	1991-1994	1995-1997	1998-1999	2000-2002
Duración mayor a 24 semanas				
Jóvenes menores de 25 años				
Asistentes al sistema educativo	20.7	16.6	16.4	17.1
No asistentes al sistema educativo	33.6	30.3	26.6	24.2
Adultos con primaria o enseñanza media incompleta				
Mujer	21.5	24.8	26.0	27.7
Hombre	11.7	14.6	15.1	14.4
Adultos con al menos enseñanza media completa				
Todos	12.4	13.7	16.0	16.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Duración mayor a 48 semanas				
Jóvenes menores de 25 años				
Asistentes al sistema educativo	20.1	13.8	13.5	16.5
No asistentes al sistema educativo	30.7	28.8	22.8	21.0
Adultos con primaria o enseñanza media incompleta				
Mujer	22.9	26.6	29.4	29.5
Hombre	12.2	15.3	16.7	14.1
Adultos con al menos enseñanza media completa				
Todos	14.2	15.5	17.6	18.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

CAPÍTULO IV

Protección social, mercado laboral e institucionalidad de la seguridad social¹

Fabio M. Bertranou

A. INTRODUCCIÓN

Uno de los países pioneros en América Latina en el desarrollo de la protección social y en particular de los esquemas de seguro social es Uruguay. El conjunto de esquemas y programas de protección social de este país experimentó durante la mayor parte del siglo XX un desarrollo considerable, que ha significado un aporte sustancial al progreso social del país. Los problemas de financiamiento, cobertura y administración, que se observaron especialmente a partir de los años ochenta, motivados por factores demográficos, políticos e institucionales, han estimulado la reflexión sobre las limitaciones y los aspectos desfavorables que presenta el actual sistema en materia de eficiencia y equidad. Este capítulo tiene por objeto realizar una breve revisión de las características del sistema de protección social en este país, examinar sus vinculaciones con el mercado laboral y plantear los principales desafíos de política pública sectorial que se aprecian.

La protección social puede ser definida, en términos operativos, como el conjunto de intervenciones de entidades públicas y privadas que buscan aliviar a los hogares y a las personas de la carga que puede significar una serie de riesgos y necesidades. El mercado laboral tiene especial relevancia no sólo en cuanto a la exposición de los trabajadores y sus familias a este conjunto de riesgos y necesidades, sino también porque la masa salarial constituye una fuente importante de financiamiento del sistema de protección social. De esta manera,

1. Agradezco los comentarios de Andrés Marinakis a una versión preliminar de este capítulo, así como la información y comentarios para la sección referida a salud de Luis Pérez, Especialista en Salud del Banco Mundial, y de Ernesto Murro, del Equipo de Representación de los Trabajadores en el Banco de Previsión Social (BPS).

la relación entre el mercado laboral y la protección social cobra especial importancia al momento de trazar una de las tradicionales tipologías de los programas, de acuerdo a su financiamiento y a las condiciones de adquisición a las prestaciones, es decir, a partir de su naturaleza contributiva.

El carácter contributivo de las prestaciones se asocia a los mercados laborales formales, donde el empleo se encuentra registrado y las remuneraciones son susceptibles de ser vinculadas a contribuciones, en general, de carácter obligatorio. Si bien existe una estrecha relación entre el empleo formal y el empleo registrado, la misma no es inequívoca. En numerosos países se observa que una proporción del empleo formal no está registrada, es decir que no cumple con las normas legales, pero que también existe empleo registrado no sujeto a contribuciones para financiar los programas de protección social.

La combinación o mezcla de programas contributivos y no contributivos en los sistemas de protección social no sólo se debe a las características del mercado laboral que los diseñadores de la seguridad social enfrentan *a priori*, sino también a la evolución histórica de éstos. A su vez, dicha evolución se encuentra fuertemente condicionada por los diferentes paradigmas de política sociolaboral predominantes, que se van sucediendo en el tiempo. Como resultado, una fracción importante de la protección social actual está dominada por programas contributivos inspirados en la tradición *bismarckiana*,² según la cual el financiamiento está vinculado a las contribuciones bipartitas (empleadores y trabajadores) o tripartitas (empleadores, trabajadores y Estado), la elegibilidad está determinada por el historial de contribuciones, y el objetivo de los programas consiste, básicamente, en la sustitución de ingresos para suavizar el consumo del trabajador y su grupo familiar a lo largo del ciclo vital. Por el contrario, otro tipo de programas surge bajo la tradición *beveridgana*,³ paradigma que establece programas financiados con impuestos, condiciones de elegibilidad fijadas por la residencia en un territorio o país, y con la finalidad fundamental de aliviar la pobreza.

En la práctica, este tipo de programas y combinaciones de criterio coexisten en donde, por ejemplo, las condiciones de elegibilidad están dadas por el historial de contribuciones, aunque el financiamiento sea realizado a través de recursos impositivos. Tal es el caso del seguro de desempleo en Uruguay. De esta forma, cada esquema y programa, y el sistema de protección social en su conjunto, generan distintos tipos de incentivos e interacciones con el mercado laboral.

El capítulo incluye esta introducción; a continuación se describen las principales características de la protección social en Uruguay, considerando los antecedentes históricos y los aspectos más sobresalientes de la estructura. Se abordan, asimismo, las interrelaciones entre la organización de la protección social y del mercado laboral, examinando las hipótesis interpretativas relacionadas

2. Aplicada a fines del siglo XIX en Alemania por el canciller Bismarck.

3. Propuesta en Inglaterra en 1942 por Lord Beveridge.

con la articulación o simple vinculación entre ambos. Posteriormente se realiza un breve desarrollo del caso de la protección de la salud. Finalmente a modo de conclusión, se resaltan las principales restricciones institucionales.⁴

B. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los análisis tradicionales de la protección social en Uruguay han estado más centrados en la estructura de la seguridad social y, en particular, en los esquemas de seguro social, debido al fuerte desarrollo de los mismos. Las primeras pensiones por incapacidad y sobrevivencia fueron otorgadas en 1829 a los militares que lucharon por la independencia, y en 1838 se entregaron las primeras pensiones por vejez a los servidores públicos. Posteriormente, estos esquemas fueron cambiando y se incorporaron nuevos colectivos de trabajadores, siguiendo el modelo descrito por Mesa-Lago (1978) en donde aquellos que tenían más organización y con mayor influencia en la estructura económica eran los primeros en obtener cobertura y mejor protección. Durante el siglo XX se crearon numerosas cajas de previsión social que brindaban cobertura para los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia. En este contexto surgieron también las denominadas cajas paraestatales: en 1925 para trabajadores bancarios, en 1940 para escribanos y en 1954 para profesionales universitarios. Los programas no contributivos también cuentan con una larga trayectoria. El programa de pensiones no contributivas fue creado en 1919.

Estos factores explican que hacia 1950 se haya prácticamente alcanzado una cobertura universal de la Población Económicamente Activa (PEA). En esa década y en la siguiente, los esfuerzos de extender la protección se realizaron en los programas de asignaciones familiares, seguro de desempleo y de enfermedad-maternidad. En 1967, las principales cajas se unificaron en el denominado Banco de Previsión Social (BPS) mientras que en los años setenta los sistemas de retiro de las fuerzas armadas y la policía fueron reestructurados y consolidados en dos cajas de jubilaciones y pensiones independientes.

Los cambios demográficos hacia un envejecimiento poblacional junto a los cambios en el mercado laboral provocaron un paulatino deterioro de las condiciones financieras y actuariales de los esquemas. Esto se agravó a partir de la década de los sesenta con la deficiente administración de los fondos que terminó eliminando las reservas acumuladas. Las instituciones otorgaron prestaciones inicialmente “generosas” y no sostenibles en el tiempo. También

4. Algunas secciones de este capítulo resumen aspectos de estudios realizados recientemente en el marco de la cooperación técnica de la OIT en el Uruguay: para una revisión de la protección social en general véase Ferreira-Coimbra y Forteza (2004); un análisis del tema de la vinculación del empleo y la cobertura de la seguridad social se encuentra en Bucheli (2004). En el capítulo IX de este libro Velásquez aborda el seguro de desempleo y en el capítulo X, Arenas de Mesa y Bertranou analizan materias previsionales.

se desarrollaron ciertas prácticas “clientelísticas”, otorgando un importante número de prestaciones supuestamente contributivas a personas que no habían contribuido (Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004). Sin embargo, no fue sino hasta los años ochenta que el déficit consolidado del sistema previsional se hizo más insostenible, llegando a ser equivalente al 4.6% del PIB en 1982. Además, la cobertura de la PEA comenzó a descender, afectando con mayor intensidad las fuentes de financiamiento contributivas genuinas, a partir de la masa salarial. Hacia fines de los ochenta, los gastos del sistema previsional habían crecido hasta representar un 11% del PIB y escalaron al 15% en 1995, con un déficit del 5% del PIB, debido al contexto económico y el cambio constitucional que modificó la forma de ajuste de las prestaciones, pasando a depender de un índice de salarios medios. Esta situación condujo a que en 1996 los mayores partidos políticos del momento convinieran un acuerdo político para realizar una reforma estructural del sistema de jubilaciones y pensiones, que se concretó en una reforma previsional de naturaleza mixta.⁵

Las características demográficas e históricas han resultado en un sistema de protección social dominado en su estructura, gasto y debate público de reforma, por los esquemas de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, el sistema de protección social está constituido por numerosos otros esquemas y programas que dan cobertura a una multiplicidad de riesgos sociales.

El sistema de salud se fue desarrollando paralelamente en los ámbitos público y privado. Desde su creación en 1934, el Ministerio de Salud Pública ha brindado directamente servicios de salud en un esquema de funcionamiento altamente centralizado. A partir de 1987, el gobierno ha impulsado una política de descentralización, focalizando su acción en problemas considerados prioritarios. Simultáneamente, se creó el registro único de cobertura asistencial formal, que depende de la dirección general de la salud. El objetivo es mejorar la gestión, entre otras cosas, a través de la detección de los casos de doble cobertura asistencial. Con la creación de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) en 1987, se procuró separar la administración de la asistencia de salud pública de la función reguladora del Ministerio (OPS, 2002; Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004).

Con anterioridad, y luego paralelamente, fueron surgiendo instituciones privadas, las denominadas Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) o “mutualistas”, que brindan servicios de atención en salud y servicios de seguro de salud. Se trata de entidades mutuales, cuyos antecedentes se sitúan a fines del siglo XIX y principios del XX, vinculadas a colectividades de inmigrantes

5. La literatura de seguridad social de América Latina caracteriza como modelo mixto a aquellos sistemas previsionales reformados que mantuvieron componentes públicos con esquemas de beneficio definido y que introdujeron en forma complementaria un esquema de contribuciones definidas a nivel individual, con administración por parte de entidades privadas, y en algunos casos también de entidades públicas.

españoles e italianos. En la actualidad, aproximadamente la mitad de la población es atendida por estas IAMC y el 40% por el Ministerio de Salud Pública (OPS, 2002; Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004).

C. ESTRUCTURA Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Tal como se mencionó, el sistema de protección social está compuesto por un considerable número de programas que atienden diversas funciones. En el cuadro 1 se presenta una lista de los principales programas clasificados según sus funciones.⁶ En el cuadro 2 se identifican los grupos de la población cubiertos por estos programas según su situación laboral y familiar.

Esta descripción general del “mapa” de protección social demuestra claramente la existencia de una densa red de esquemas y programas cubriendo de diversas formas a amplios sectores de la población. Como se mencionó con anterioridad, el origen y desarrollo de estos componentes públicos y privados de la protección social no fue uniforme. Algunos esquemas y programas surgieron a partir de iniciativas de grupos específicos de ciudadanos motivados por sus necesidades concretas, mientras que otros fueron iniciados por el gobierno a partir de definiciones de políticas de Estado. En el caso de la previsión social (invalidez, vejez y supervivencia), la legislación fue incorporando gradualmente los diversos programas previsionales, en un prolongado y dificultoso proceso de estandarización y unificación de normas y de instituciones prestadoras de los servicios.

No existe información clara y sistemática respecto al grado de coordinación y articulación de los esquemas y programas. A pesar de que éste no pareciera ser un problema crítico para el desempeño general, sí representa un desafío para la mejoría de la efectividad, eficiencia y equidad, al punto que permitiera referirse a un “sistema” de protección social. De acuerdo a Ferreira-Coimbra y Forteza (2004), es al parecer notorio que han existido recientemente algunas dificultades para la coordinación de algunas políticas sociales, como por ejemplo en la atención de los “menores en situación de calle”. De todas formas, por ser Uruguay un país pequeño, homogéneo, con alto nivel educacional y elevados niveles de integración social y política, sus dificultades de coordinación de los programas de protección social serían inferiores a las que comparativamente enfrentan en esta materia países vecinos como Argentina y Brasil, debido a la extensión del territorio y a la estructura de gobierno federal.

6. Ferreira-Coimbra y Forteza (2004) presentan una lista detallada de los principales programas sociales puestos en práctica en Uruguay y resumen sus principales características: la población beneficiaria, la zona geográfica de aplicación, los requisitos de postulación y el costo para el beneficiario.

Cuadro 1 Sistema de protección social en Uruguay según funciones

Función	Programa o beneficios
Vejez	Pensión a la vejez Contribuciones a hogares de ancianos Contribuciones a asociaciones de jubilados y pensionistas Programa de vivienda para pasivos Programa de turismo social Centros de atención a adultos mayores Comedores para adultos mayores Programas de salud pública
Supervivencia	Pensiones
Invalidez	Pensión por invalidez Centros de atención a discapacitados
Accidentes y enfermedades profesionales	Subsidio por enfermedad Subsidio por accidentes de trabajo
Familia / Niñez	Asignación familiar Subsidio por maternidad Programas de salud pública Comedores y merenderos para niños Centros de atención materno-infantiles Programas alimentarios-nutricionales del Ministerio de Salud Pública (MSP)
Atención de salud	Programas alimentario-nutricionales del MSP Programa de inmunizaciones Centros de atención médica del MSP Programas de prevención de enfermedades Programas de salud pública Servicios de salud de instituciones públicas y privadas
Desempleo	Seguro por desempleo Programas de empleo Programas de capacitación y reinserción laboral
Pobreza y exclusión social	Programas de salud y educación Programas de vivienda Programas de becas Programas de capacitación

Fuente: Elaboración propia a partir de Ferreira-Coimbra y Forteza (2004).

Cuadro 2 Cobertura de la protección social en Uruguay según grupos poblacionales

Grupos poblacionales	Función							
	Vejez	Supervivencia	Invalidez	Accidentes y enfermedades profesionales	Familia / niñez	Atención de la salud	Desempleo	Pobreza y exclusión
Trabajadores dependientes	*	*	*	*	*	*	*	
Trabajadores independientes	*	*	*					
Desempleados	*	*	*		*		*	*
Adultos dependientes de personas empleadas	*	*	*			*		*
Hijos de personas empleadas		*			*			
Otros económicamente activos	*	*	*		*			*

Fuente: Ferreira-Coimbra y Forteza (2004).

En relación al alcance de la protección social y a la distribución de los recursos públicos asignados a su funcionamiento, cabe destacar que se observan ciertas dificultades para su cuantificación. De acuerdo a la recolección de información realizada por Ferreira-Coimbra y Forteza (2004), por un lado existe una contabilidad del gasto público social del gobierno central⁷ que alcanzó en 2002 al 20.7% del PIB, después está la contabilidad del gasto público en seguridad social (invalidez, vejez y sobrevivencia)⁸ que llegó al 15.1% del PIB en el mismo año y al 19% del PIB si se incluyen las cajas paraestatales (bancarios, notarial y profesionales universitarios). A partir de estas fuentes de información debería efectuarse una contabilidad del gasto en protección social de acuerdo al listado contenido en el cuadro 1, aunque esto es una tarea todavía pendiente. De todas formas, y aunque la mayoría corresponde a programas de naturaleza contributiva, la información sobre los gastos e ingresos del BPS es bastante representativa del volumen de recursos asignados a la protección social en Uruguay. En cuanto a los ingresos se destaca que la asistencia financiera (transferencias del gobierno) y los impuestos afectados representan levemente más de la mitad de los mismos (51.2%), generando de esta manera interrogantes sobre la incidencia distributiva de este tipo de financiamiento. En relación a la composición de las erogaciones, aproximadamente el 75% de los recursos se asignan para el pago de las jubilaciones y pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, un 11% a salud a través de las cuotas mutuales que paga la Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad (DISSE), un 4.3% para

7. Incluye educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y otros servicios sociales. Otros gastos del gobierno central totalizan un 10.4% del PIB, siendo por lo tanto el gasto total equivalente al 31.1% del PIB.

8. Incluye BPS, Servicios de Retiros y Pensiones Militares, y Servicios de Retiros y Pensiones Policial. BPS excluye DISSE y asignaciones familiares.

prestaciones del seguro de desempleo, un 3.7% para asignaciones familiares, un 0.8% para fondos especiales y, finalmente, un 5.3% para gastos de funcionamiento (véase el anexo para la evolución desde 1990 de los ingresos y erogaciones del BPS).

D. PROTECCIÓN SOCIAL Y MERCADO LABORAL: ¿ARTICULACIÓN O SIMPLE VINCULACIÓN?

Como se mencionó en las secciones anteriores, una importante proporción de la protección social es provista a través de esquemas de naturaleza contributiva, en los cuales es crucial el vínculo laboral a través del empleo formal. Esto es particularmente significativo en el caso de los esquemas con prestaciones monetarias tales como jubilaciones, subsidio por desempleo, subsidio de maternidad y asignaciones familiares. Las condiciones de adquisición para estas últimas prestaciones fueron recientemente modificadas para que alcancen también a grupos socioeconómicos de bajos ingresos sin contribuciones a la seguridad social (véase recuadro 1). También existen otras iniciativas que no requieren de historia laboral con algunas cotizaciones, como el programa de pensiones no contributivas que administra el BPS (Saldain y Lorenzelli, 2002).

En consecuencia, la asociación entre protección social y mercado laboral ha sido ampliamente reconocida, pero escasamente estudiada en términos empíricos. Un trabajo reciente de Bucheli (2004) realiza una aproximación para el caso uruguayo al tema del grado de articulación o vinculación entre los cambios de las variables laborales y la protección social.

El punto de partida para estudiar esta articulación o vinculación es la identificación de fuentes de datos que permitan cuantificar esta asociación. Una limitación importante para el caso de Uruguay se refiere a la inexistencia de bases de microdatos de panel que puedan ser analizadas y que permitan realizar una evaluación precisa. Si bien el BPS tiene registros de historias laborales, éstas parecen estar sólo completas (o casi) a partir de la reforma previsional de 1996. Por el momento, el BPS ha comenzado a generar una base de datos que permitiría un análisis detallado de la evolución de variables relevantes relacionadas con la inserción laboral y la cobertura de la seguridad social.

Tampoco existen encuestas de condiciones de vida que releven de manera comprensiva datos de cobertura y de acceso a los programas y servicios de protección social. Estas encuestas, a pesar de sus limitaciones, han resultado ser muy importantes para abordar el tema de la asociación entre mercado laboral y protección social.⁹ En su defecto, sí existen algunas encuestas *ad-hoc* a hogares

9. Gasparini (2004) realiza una comparación de estas variables a partir de las encuestas de condiciones de vida en nueve países de América Latina. Un resumen de este estudio fue publicado en OIT (2003).

Recuadro 1 Las asignaciones familiares en Uruguay

El programa de asignaciones familiares de Uruguay otorga prestaciones que brindan cobertura a aproximadamente 410 000 niños en edad escolar. Hasta junio del 2004 existían dos regímenes para este programa. El primero es el régimen general para trabajadores formales de la actividad privada (Ley N° 15.084), que otorga prestaciones correspondientes a un porcentaje del salario mínimo nacional, decrecientes dependiendo del nivel de ingresos salariales del trabajador cubierto, hasta 11 salarios mínimos nacionales (SMN). El monto máximo de la asignación es de 16% del SMN (\$ 210 o US\$ 7.32) para ingresos inferiores a 6 SMN (\$ 7 860 o US\$ 274) y de 8% del SMN para ingresos entre 6 y 11 SMN. El trabajador beneficiario debe estar registrado en la “historia laboral” (registro que instrumenta el BPS). Este esquema también otorga atención de salud para los niños cubiertos, que consiste en los cuidados provistos por sanatorio del BPS, traslado desde el interior y controles diversos en los centros materno-infantiles. El segundo régimen (Ley N° 17.139) otorga prestaciones solamente a mujeres con ingresos menores a 3 SMN y a desocupados al final del seguro de desempleo, si fueron despedidos. Este segundo esquema no otorga cobertura de salud como el anterior.

A partir del 1 de junio del 2004 entró en vigencia la Ley N° 17.758, que extendió la cobertura a los niños en hogares de bajos ingresos, independientemente de la inserción laboral de los padres. Las prestaciones se focalizan en los hogares cuyo ingreso se sitúa por debajo de los 3 SMN (equivalentes a \$ 3 930, o US\$ 137), a diferencia del régimen general, no se otorga protección de salud, y se requiere del control de asistencia escolar. Durante el primer mes de vigencia del programa, la cobertura se extendió en 40 000 prestaciones, es decir una ampliación superior al 10%.

Cabría reflexionar sobre la conveniencia de avanzar hacia una armonización de los tres regímenes mencionados y una estandarización de los distintos componentes que se relacionan con las prestaciones y las condiciones de adquisición.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de Previsión Social (BPS) e información provista por el Equipo de Representación de los Trabajadores (ERT) en el BPS.

para relevar datos de alguna problemática particular o de un grupo demográfico objetivo, como por ejemplo la Encuesta sobre Estilos de Vida y Salud de la Población Adulta (ENEVISA), realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Montevideo en 2000 o la Encuesta Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE) de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) – Organización Mundial de la Salud (OMS) en el 2001.

Algunas de las limitaciones mencionadas pueden ser suplidas por la Encuesta Continua de Hogares (ECH) realizada por el Instituto Nacional de Estadística de Uruguay. A partir de esta fuente pueden asociarse características de la actividad laboral de los individuos con la cobertura y el acceso a ciertas prestaciones de la protección social. Si bien ésta es una fuente valiosa de información, también presenta algunas limitaciones debido a los cambios en el cuestionario y a las modificaciones metodológicas de relevamiento que han

ocurrido en el tiempo. Desde el año 2001, la ECH indaga si el trabajador aporta a la seguridad social en su ocupación principal. Esta información es inexistente para años anteriores, aunque durante la década de los noventa y hasta el 2000 se incluyó una pregunta que permite construir una variable sustituta (*proxy*) de cobertura. Esta variable fue relevada para todas las personas del hogar, preguntando si “tiene actualmente derechos en alguna institución para atender la salud”, y en las opciones de respuesta se recoge si la persona cuenta con afiliación individual al sistema mutual, afiliación a este sistema a través de DISSE (seguro social), afiliación colectiva a través de otro tipo de convenio, otras opciones del sistema público, o si no cuenta con cobertura alguna. Esta forma de aproximación pareciera subestimar la participación de contribuyentes a la seguridad social en el empleo en aproximadamente un 5%, debido a que para el año 2002 arroja un nivel de cobertura del 58%, mientras que el total de contribuyentes, de acuerdo a la pregunta específica incluida a partir del 2001, indica una cobertura del 63.2% (véase cuadro 1). Debe destacarse que este indicador de cobertura de la encuesta es bastante menor al que han señalado otros estudios a partir de datos provenientes de registros administrativos de las instituciones de seguridad social (por ejemplo, Mesa-Lago y Bertranou, 2001).¹⁰

El cuadro 3 entrega información respecto a la composición de la cobertura de seguridad social (invalidez, vejez y sobrevivencia) en el empleo, estimada del 63.2%, de acuerdo a la cobertura del sistema de salud. Dadas las características de acceso a la cobertura de los distintos esquemas de protección social, no existe una relación directa o proporcional entre las coberturas de seguridad social y de salud. Esto es atribuible a que algunos trabajadores perciben una cuota mutual en su empleo, el 79.1% de los cubiertos por seguridad social, mientras que el 20.9% restante no cuenta con este beneficio en el empleo. Cabe destacar que la cobertura de la cuota mutual en el empleo es mayor para trabajadores del sector privado (88%) que para los del sector público (56.2%).

A nivel agregado pareciera que durante los años noventa hubo una leve disminución de la cobertura motivada por un cambio en la composición del empleo, que se originó en la caída del empleo público donde la cobertura de seguridad social es casi completa, pero no sucedió de la misma manera con la cuota mutual para salud. Los asalariados del sector público representaban en 1991 un 20.1% del empleo total, mientras que en 1998-1999 cayó al 16.3%, para después subir levemente en el 2002 al 17.9%. El empleo asalariado privado mantuvo su participación, mientras que entre los trabajadores independientes, con y sin local, tuvo mayor crecimiento (Bucheli, 2004).

Debido a la estrecha asociación entre cobertura y mercado laboral, es importante determinar en qué medida los cambios en la cobertura son desencadenados por una caída en la protección al interior de los distintos tipos de empleo, debido por ejemplo, a una precarización de los mismos, o si el

10. Este problema es discutido con más detalle por Arenas de Mesa y Bertranou (2005) en el capítulo X de este libro.

Cuadro 3 Ocupados según cobertura de la seguridad social y derechos en el sistema de salud. Porcentajes en el total del empleo, en el empleo privado y en el empleo público, 2002

Ocupados	Total	Privados	Públicos
Ocupados contribuyentes a la seguridad social	63.2	55.4	99.0
Percibe una cuota mutual en su empleo (Participación en contribuyentes)	50.0 (79.1)	48.8 (88.0)	55.6 (56.2)
No percibe una cuota mutual en su empleo (Participación en contribuyentes)	13.2 (20.9)	6.6 (12.0)	43.4 (43.8)
Ocupados no contribuyentes a la seguridad social	36.8	44.6	1.0
Percibe una cuota mutual en su empleo (Participación en no contribuyentes)	0.3 (0.9)	0.4 (0.8)	0.1 (9.1)
No percibe una cuota mutual en su empleo (Participación en no contribuyentes)	36.5 (99.1)	44.2 (99.2)	0.9 (90.9)
Total de ocupados	100.0	100.0	100.0

Fuente: Bucheli (2004) con base en Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística.

origen se explica por transformaciones en la estructura misma. Esta última hipótesis indicaría que la caída en la cobertura agregada es atribuible a un cambio en la composición del empleo porque han crecido en mayor proporción los puestos de trabajo en actividades tradicionalmente con mayor desprotección, por ejemplo en el empleo autónomo o independiente. Bucheli (2004) estima la descomposición de la cobertura en el empleo en el período 1991-2000¹¹ para diferentes clasificaciones de la PEA ocupada, considerando su inserción laboral. Entre 1991 y 2000, la aproximación de la cobertura muestra una caída de 2.5 puntos porcentuales, desde 59.4% a 56.9%. Si esta caída es descompuesta de acuerdo a la categoría ocupacional de los empleados (asalariados públicos y privados, patrones, cuenta propia con y sin local, y otras actividades) puede señalarse que dos puntos porcentuales se explican por la variación en la estructura del empleo, mientras que 0.5 punto porcentual se entiende por la disminución de la protección hacia el interior de las categorías (cuadro 4).

Similarmente, si se considera la estructura ocupacional de acuerdo a su grado de formalidad/informalidad, 1.3 puntos porcentuales se explican por el cambio en la misma, mientras que los 1.2 puntos porcentuales restantes se deben al deterioro hacia el interior de ambas categorías.¹² De esta manera, puede

11. Debe recordarse que a partir del año 2001 cambió la pregunta de la ECH.

12. La definición de empleo formal e informal utilizada sigue la clasificación estadística del Panorama Laboral (OIT, 2003) donde el primero está compuesto por los asalariados privados en empresas con más de cinco empleados, asalariados públicos e independientes calificados, mientras que el empleo informal está integrado por los trabajadores asalariados privados en microempresas (menos de cinco empleados), independientes no calificados, y trabajadores familiares y no remunerados.

Cuadro 4 Cambios y relación entre la estructura del empleo y la cobertura de seguridad social, 1991-2000

	A. Categoría de ocupación: Asalariados / Cuenta propia				B. Categoría de empleo: Formal / Informal				
	Promedio 1991-2000 (porcentaje)		Variación de la estructura del empleo (puntos porcentuales) 1991-2000	Variación del empleo con cobertura (puntos porcentuales) 1991-2000	Promedio 1991-2000 (porcentaje)		Variación de la estructura del empleo (puntos porcentuales) 1991-2000	Variación del empleo con cobertura (puntos porcentuales) 1991-2000	
	Estructura del empleo	Empleo con cobertura			Estructura del empleo	Empleo con cobertura			
Total	100	58	0.0	-2.5	Total	100	58	0.0	-2.5
Asalariados privados	54	63	3.0	0.1	Formales	65	76	-2.6	0.5
Asalariados públicos	19	100	-3.8	0.0	Asalariados públicos	19	100	-3.8	0.0
Patrones	5	27	-1.4	4.8	Asalariados privados	37	76	1.5	3.4
Cuenta propia sin local	7	8	1.6	-0.9	Resto	9	24	-0.4	-2.9
Cuenta propia con local	13	22	1.0	-5.0	Informales	34	25	3.6	-3.8
Otras actividades	2	12	-0.3	-1.0	Microempresas	10	43	2.0	-13.2
					Resto	24	18	1.6	-1.0
					Sin dato	1	18	-0.9	-32.2
Contribución de la variación en la cobertura	Cobertura dentro de los grupos		-0.5		Contribución de la variación en la cobertura	Cobertura dentro de los grupos		-1.2	
	Estructura del empleo entre grupos		-2.0			Estructura del empleo entre grupos		-1.3	

Fuente: Bucheli (2004).

señalarse que la caída en la cobertura es atribuible a ambos fenómenos, evidencia que se refuerza para distintas clasificaciones de la estructura del empleo. La disminución del empleo en el sector público es seguramente el factor más determinante de esta evidencia, dado que la cobertura en el trabajo asalariado privado no varió y en el trabajo independiente disminuyó.

E. EL CASO DE LA PROTECCIÓN DE LA SALUD

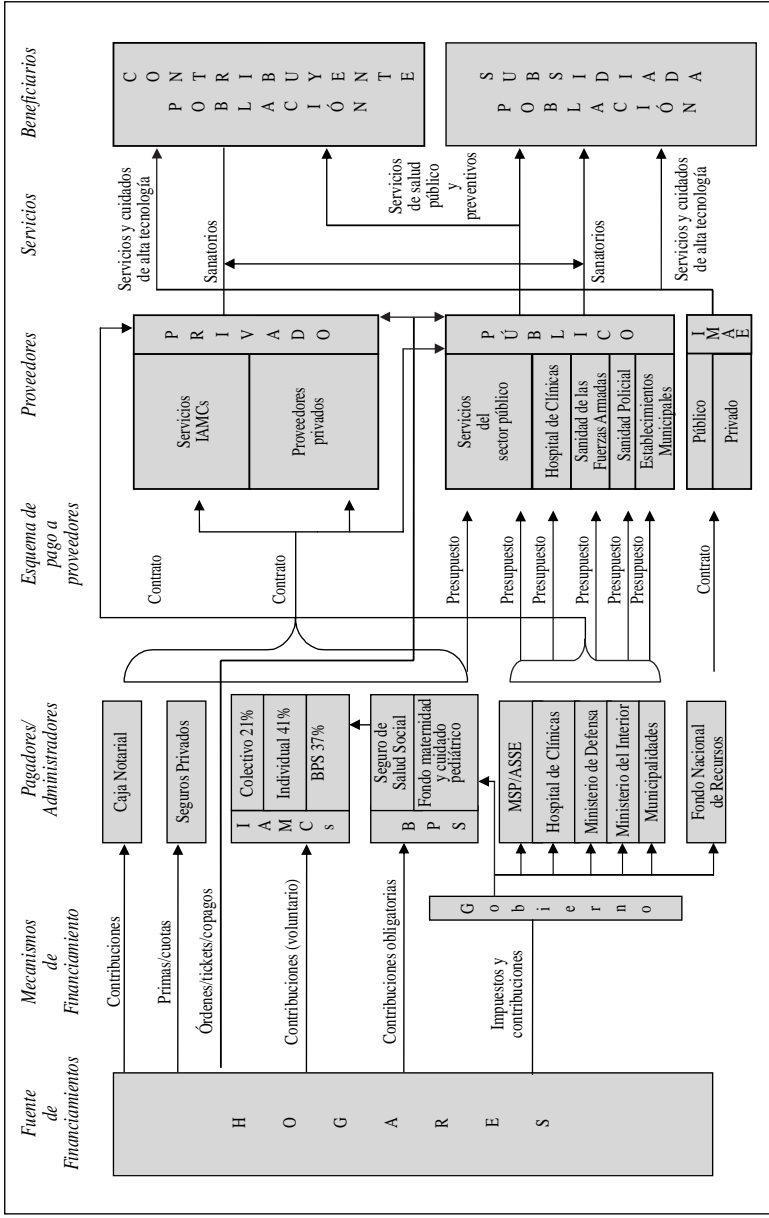
Los riesgos sociales que históricamente han demandado mayor atención de las políticas públicas, y que además han concitado una activa participación de los actores sociales, se refieren en especial a la vejez, invalidez y sobrevivencia, así como a la salud y el desempleo. Uruguay no es una excepción a esta tradición, como de hecho demuestra la historia de la evolución de la seguridad social con el desarrollo de los programas siguiendo el orden mencionado.¹³

En cuanto a la protección de la salud, ésta es provista en Uruguay por un sector que presenta una compleja mezcla pública y privada, con una intrincada relación de financiamiento entre administradores y prestadores. La figura 1 contiene un esquema con los flujos financieros del sector salud y ayuda a comprender esta complejidad. Durante los últimos años ha existido un esfuerzo de separación en el ámbito del sector público de los roles normativos, de supervisión y administración. En 1987, se creó la agencia autónoma ASSE dentro del Ministerio de Salud Pública, y previamente, en 1981, fue establecida la legislación para regular la creación de las IAMC. Asimismo, en 1970 fue creado el Fondo Nacional de Recursos (FNR), una entidad pública no gubernamental que concentra y administra los recursos necesarios para financiar los servicios de alta y costosa tecnología, provistos por las denominadas Instituciones de Medicina Altamente Especializada (IMAE). En el ámbito de la seguridad social, después del período 1960-1972, cuando numerosas cajas previsionales crearon sus fondos de salud para distintos grupos ocupacionales, comenzó en 1973 un período de unificación y estandarización de la cobertura de salud. Entre 1973 y 1979, el gobierno militar intervino estas instituciones de la seguridad social, creando la DISSE, y en 1979 dicho fondo fue puesto bajo el control del BPS. En materia de salud ocupacional, el Banco de Seguros del Estado monopoliza la protección de los trabajadores formales (véase recuadro 2).

Por tanto, esta “pluralista” estructura del sector salud en Uruguay muestra que hay cuatro actores principales: (a) el sector público; (b) las instituciones de seguridad social (BPS/DISSE); (c) el sector privado regulado sin fines de lucro, y (d) el sector privado con fines de lucro. En el sector público no sólo el Ministerio de Salud Pública es importante, sino también el Hospital de Clínicas de la Universidad de la República, las instituciones vinculadas a la protección de la salud para el personal de las fuerzas armadas y la policía, y las instituciones de salud a nivel municipal. La cobertura del Ministerio de Salud Pública (MSP) a través del carné de asistencia alcanzaría en el 2004 a unas 770 000 personas, de las cuales casi un 90% cuenta con un subsidio total de las prestaciones. El

13. Los problemas de la protección social a través de las jubilaciones, pensiones y desempleo se tratan en otros capítulos de este libro. Como se señaló, en el capítulo IX, Velásquez (2005) aborda el seguro de desempleo, y en el capítulo X, Arenas de Mesa y Bertranou (2005), el tema previsional.

Figura 1 Sector salud en Uruguay: Flujos financieros



Fuente: Mesa-Lago y Bertranou (2001).

Recuadro 2 **La salud ocupacional**

El Banco de Seguros del Estado (BSE) fue creado en 1911. Esta institución tiene el monopolio de las coberturas por todo tipo de riesgos, excepto incendio. Las coberturas incluyen las que corresponden a la salud ocupacional a través del seguro de accidentes y enfermedades profesionales. La cobertura de estos riesgos está a cargo de todos los empleadores que deben asegurar a sus trabajadores a través del BSE.

La normativa establece que el BSE está a cargo de la provisión, atención y rehabilitación en materia de salud ocupacional, prevención de accidentes y enfermedades profesionales y la reubicación de los asegurados en el mercado laboral. El BSE cuenta con servicios especializados de salud ocupacional (“Central de Servicios Médicos”), que se complementan con instituciones médicas y profesionales independientes que brindan servicios por cuenta y orden del mismo.

Fuente: Elaboración propia.

BPS actúa como organismo de recaudación y de financiamiento, y únicamente como prestador para algunos programas de salud materno–infantiles y algunas prestaciones a menores. En materia de prestaciones materno–infantiles, la calidad y nivel de las mismas sitúa a los prestadores del BPS como un centro de referencia a nivel nacional.

El sector privado está compuesto por numerosas IAMC, los planes de seguros privados parciales, los institutos de atención médica especializada y diversos prestadores. De acuerdo a un informe del Banco Mundial, en 1995 el sector privado absorbía el 71.4% de los recursos del sector (Meerhoff, 2004). Las dos principales fuentes eran los pagos directos de los hogares (32.9%) y las contribuciones y primas de seguros (59.4%). Las empresas privadas comprendidas en la seguridad social realizan un 5% en concepto de aporte patronal, que se suma al 3% de contribución de los trabajadores para salud. Si el aporte total del 8% (5% empleador + 3% trabajador) no cubre el costo total promedio de la cuota DISSE, la empresa está obligada a pagar la diferencia. Esto en la práctica implica para numerosas empresas, en especial aquellas más pequeñas y que tienen salarios más bajos, un costo salarial muy importante.

Las IAMC, que en 1980 eran cerca de 100, en 1998 alcanzaban a 53 y en el 2004, sólo 42 sociedades (12 en Montevideo y 30 en el interior), han estado en un agudo período de crisis y reconversión por la sostenida pérdida de asegurados. La cobertura (número de afiliados) alcanzó su cota máxima a fines de los años noventa con 1.5 millones, descendiendo en el período 2001–2004 a 1.3 millones. Serra (2002) estimaba que entre 2000 y 2001 se habían perdido unos 180 000 afiliados. El gasto anual per cápita de estas instituciones se estima para el 2003 en unos 380 dólares. Los problemas financieros y de sobreendeudamiento de estas instituciones han generado que el gobierno asista al sector a través de

proyectos de reconversión y fusión, con financiamiento de organismos multilaterales.

La provisión de protección en salud a través del mercado laboral es especialmente distinta en Uruguay respecto de la de otros países de la región, en particular los del cono sur. La provisión es segmentada y fragmentada. Los seguros obligatorios cubren a los asalariados del sector privado a través de las IAMC. Los asalariados del sector público no cuentan con cobertura obligatoria por parte del empleador, en este caso el Estado. Algunos de los asalariados públicos reciben subsidios totales o parciales para la cuota mutual. Una característica singular es que el seguro cubre solamente al trabajador sin ser extensivo al grupo familiar, algo distintivo del caso uruguayo, dado que normalmente en el resto de los seguros sociales de la región, el pago de la contribución contempla la cobertura del grupo familiar, en particular, cónyuge e hijos dependientes.

El aseguramiento en las IAMC genera especificidades importantes de mencionar: (i) las instituciones son sin fines de lucro y pueden ser de tres tipos –mutuales, cooperativas de profesionales o servicios sociales creados por empresas privadas para sus funcionarios y familiares; (ii) las instituciones están facultadas para cobrar una cuota única de afiliación y como contraprestación ofrecen un paquete básico de prestaciones a todos los afiliados; (iii) las afiliaciones pueden ser individuales, colectivas y provenir de DISSE (trabajadores formales del sector privado con cobertura obligatoria), y (iv) formalmente los afiliados a las IAMC a través de DISSE pueden seleccionar a la institución aseguradora (al menos por 24 meses), pero esta facultad se encuentra suspendida generando una cartera cautiva (Elías et al., 2001).

Uruguay es un país con una relativamente alta formalidad en el empleo y con una asignación de recursos para la atención de la salud más que suficiente (incluso superaría el 10% del PIB). Sin embargo, se observan ineficiencias, desigualdades e inequidades en la estructura de provisión. Uno de los problemas más notorios consiste en la superposición de estructuras asistenciales y coberturas que generan por un lado filtraciones del gasto hacia sectores menos necesitados, y por otro, falta de cobertura adecuada (al menos una asistencia básica de calidad) para otros grupos poblacionales. Existen trabajadores que están cubiertos por el sistema mutualista, pero debido a que el acceso está supeditado a los copagos (órdenes y tiques) no hacen uso de sus servicios. Simultáneamente, el hospital público no otorga la atención necesaria a estos trabajadores, porque no califican como indigentes y figuran con derechos asistenciales en una mutualista al estar en el Registro Único de Cobertura Formal (RUCAF), elaborado por el MSP (Serra, 2002).

En síntesis, comparativamente con otros países de América Latina, en Uruguay no se observan problemas severos de desigualdades e inequidades en esta materia debido a que el acceso y calidad de las prestaciones de salud entre los distintos regímenes (público, seguridad social y privado) no es notoriamente disímil. Sin embargo, sí puede señalarse que existen problemas de *pooling* o

solidaridad en los riesgos y forma de financiamiento para asegurar una canasta básica de prestaciones que permita afrontar una mínima cantidad de riesgos de salud. Esta situación tiene más significación a nivel agregado del sistema, pero también sucede hacia el interior del seguro social. DISSE hace los pagos capitados (es decir, por asegurado) sin ajuste por riesgo a las mutualistas por los trabajadores asalariados cubiertos por las IAMC en carteras de asegurados relativamente cerradas y cautivas. En otras palabras, no existe un ajuste por riesgo que permita compensar de alguna manera a instituciones que proveen cobertura a poblaciones más riesgosas, como aquéllas envejecidas o con perfiles epidemiológicos desfavorables. Esto es parcialmente compensado por la existencia del FNR que actúa como un seguro de segundo nivel para las prestaciones de alto costo.

También existen deficiencias en la función rectora del MSP (Serra, 2002) que incluyen el término de la separación de los roles de rectoría, supervisión, financiamiento y administración del sistema, así como también la definición de las prestaciones obligatorias conjuntamente con los derechos de los usuarios del sistema, y la regulación de ciertos aspectos de la organización industrial del sector, por ejemplo, la alta tecnología médica.

F. A MODO DE CONCLUSIÓN: LAS RESTRICCIONES INSTITUCIONALES

El nivel de desarrollo socioeconómico de Uruguay permitiría asegurar una estructura de protección social que provea cobertura universal, con un paquete de prestaciones adecuado para la protección de las consecuencias de los principales riesgos sociales. La breve revisión que se realizó en este capítulo muestra que, a pesar del alto desarrollo que ha tenido el sistema de protección social, en particular los esquemas de seguro social, la cobertura no es completa y pareciera que durante los años noventa se habría asistido a una disminución en la extensión de la misma, atribuible, en parte, a la caída del empleo público. También se observan otros problemas, aunque comparativamente moderados si se toma como referencia a otros países de América Latina, que se relacionan con las desigualdades, inequidades e ineficiencias en el acceso y gestión de la protección.

Una parte importante de la protección social es provista a través del empleo, generando de esta forma el fenómeno de que la extensión y la calidad de la protección estén estrechamente vinculadas con el patrón de participación de la fuerza laboral en el mercado de trabajo. Las brechas de cobertura en buena medida se explican por una falta de articulación entre el mercado laboral y los esquemas de protección.

Si se entiende a los problemas institucionales como aquellos que se presentan desde la organización de la protección impidiendo un sistema unificado, estandarizado y con pautas de gestión administrativa veloces y transparentes,

éstos son relevantes y existe un amplio margen para mejorar en este aspecto. En la cobertura de los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia, la reforma previsional de 1996 ha forzado la generación de mecanismos más explícitos y transparentes de gestión y administración del sistema, pero todavía persisten importantes desafíos, en particular, en lo que se refiere a la información que recibe el asegurado.

También, en materia institucional, la protección de la salud brinda un buen ejemplo de la fragmentación, inequidad e ineficiencia que provoca el actual sistema. En alguna medida, la fragmentación y sus consecuencias son generadas por una provisión de parte de la protección en salud (en particular, los servicios curativos) a través de esquemas vinculados a la participación laboral, sin mecanismos adecuados que permitan asumir colectivamente la carga financiera de los riesgos. La tendencia en numerosas reformas de salud que han mantenido una estructura de múltiples aseguradores públicos y privados, ha consistido en la generación de mecanismos solidarios complementarios, que permitan de alguna forma otorgar recursos a partir de un fondo único para compensar a aquellos aseguradores con poblaciones más riesgosas y gastos esperados mayores. Este mecanismo permitiría desalentar a los aseguradores para “descremar” el mercado, atrayendo solamente a la población de bajos riesgos. Una experiencia de este tipo requiere una institucionalidad moderna y eficaz en diversos aspectos, en particular, en los requerimientos de información para la asignación apropiada de recursos (Van de Ven y Ellis, 2000).

BIBLIOGRAFÍA

- Bucheli, M. 2004 “Uruguay: La cobertura de la seguridad social en el empleo, 1991-2002”, en F. Bertranou (ed.) *Protección social y mercado laboral* (Santiago, OIT).
- Eliás, A. y otros 2001 *Instituciones y crisis en los seguros de salud colectivos de Uruguay* (Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República).
- ERT-ICD-FESUR 2003 *Mujer y seguridad social en el Uruguay* (Montevideo).
- Ferreira-Coimbra, N.; Forteza, A. 2004 *Protección social en Uruguay 1990-2002* (Santiago, OIT).
- Forteza, A. 2004 *Uruguay: Options for pensions reform* (borrador, no publicado).
- Gasparini, L. 2004 “América Latina: Estudio de la protección social y empleo sobre la base de encuestas de hogares”, en F. Bertranou (ed.) *Protección social y mercado laboral* (Santiago, OIT).
- Meerhoff, R. 2004 *Análisis del financiamiento y de la equidad en el sector salud*, Informe de consultoría para el Banco Mundial (Montevideo).
- Mesa-Lago, C. 1978 *Social security in Latin America: Pressure groups, stratification and inequality* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press).
- Mesa-Lago, C.; Bertranou, F. 2001 *Evaluando la brecha de cobertura: Uruguay* (Asociación Internacional de Seguridad Social).
- _____ 1998 “El caso de Uruguay”, en *Manual de economía de la seguridad social en América Latina* (Montevideo, CLAEH).
- OIT 2003 *Panorama Laboral 2003. América Latina y el Caribe* (Lima, OIT).
- OPS 2002 *Perfil del Sistema de Servicios de Salud de Uruguay*. Segunda Edición, mayo (Washington, D.C., OPS).

- Saldain, R.; Lorenzelli, M. 2002 “Estudio del programa de pensiones no contributivas en Uruguay”, en F. M. Bertranou *et al.* (eds.) *Pensiones no contributivas y asistenciales en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT).
- Serra, J. 2002 “La crisis del sistema de salud en un contexto de emergencia social. El desafío de una cobertura equitativa y eficiente”, en PNUD-CLAEH, *Medidas urgentes frente a la situación social* (Montevideo, PNUD-CLAEH).
- Van de Ven, W. y Ellis, R. 2000 “Risk adjustment in competitive health plan markets”, en A. J. Culyer y J.P. Newhouse (eds.) *Handbook of health economics*, Vol. 1-A (North Holland, Elsevier).

ANEXO

Cuadro A-1 Recursos del Banco de Previsión Social en relación al PIB, 1990-2002
(porcentajes)

Años	Aportes e ingresos varios	Asistencia financiera	Impuestos afectados	Total
1990	7.8	0.2	1.6	9.6
1991	8.6	0.9	1.4	10.9
1992	9.2	1.3	1.5	12.0
1993	8.8	2.0	2.0	12.9
1994	8.7	2.6	2.1	13.3
1995	8.5	2.8	2.1	13.5
1996	8.2	3.4	2.1	13.7
1997	8.0	3.4	2.2	13.6
1998	8.0	3.4	2.3	13.7
1999	8.6	4.2	2.3	15.0
2000	8.4	4.5	2.1	15.0
2001	7.9	4.4	2.6	14.9
2002	6.9	4.7	2.7	14.3

Fuente: BPS.

Cuadro A-2 Recursos del Banco de Previsión Social en relación con el total de recursos, 1990-2002
(porcentajes)

Años	Aportes e ingresos varios	Asistencia financiera	Impuestos afectados	Total
1990	81.6	2.2	16.2	100.0
1991	79.3	7.9	12.8	100.0
1992	76.8	11.0	12.2	100.0
1993	68.7	15.6	15.7	100.0
1994	65.2	19.3	15.5	100.0
1995	63.5	20.9	15.7	100.0
1996	60.0	24.5	15.4	100.0
1997	58.4	25.3	16.3	100.0
1998	58.5	24.7	16.8	100.0
1999	57.1	27.7	15.1	100.0
2000	56.0	29.9	14.1	100.0
2001	52.9	29.7	17.4	100.0
2002	48.3	32.9	18.8	100.0

Fuente: BPS.

Cuadro A-3 Erogaciones del BPS por tipo de riesgo y gastos de funcionamiento en relación al PIB, 1990-2002
(porcentajes)

Años	IVS	DISSE	Cargas de familia y maternidad	Seguro de desempleo	Fondos especiales	Gastos de funcionamiento	Total
1990	7.8	1.1	0.5	0.2	0.2	0.5	10.2
1991	8.8	1.3	0.4	0.2	0.2	0.5	11.4
1992	9.6	1.2	0.4	0.2	0.2	0.5	12.2
1993	10.0	1.4	0.4	0.3	0.2	0.7	13.1
1994	10.2	1.5	0.4	0.3	0.3	0.7	13.3
1995	10.5	1.6	0.4	0.4	0.2	0.7	13.8
1996	10.5	1.5	0.5	0.3	0.2	0.8	13.8
1997	10.5	1.7	0.5	0.3	0.2	0.7	13.7
1998	10.4	1.8	0.5	0.3	0.2	0.7	13.8
1999	11.2	1.9	0.5	0.4	0.2	0.8	15.0
2000	11.1	1.8	0.6	0.5	0.2	0.8	15.0
2001	11.2	1.8	0.5	0.5	0.2	0.8	15.0
2002	10.9	1.6	0.5	0.6	0.1	0.8	14.6

Fuente: BPS.

IVS: Invalidez, vejez y sobrevivencia.

DISSE: Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad.

Cuadro A-4 Erogaciones del BPS por tipo de riesgo y gastos de funcionamiento. Participación en el total de erogaciones, 1990-2002
(porcentajes)

Años	IVS	DISSE	Cargas de familia y maternidad	Seguro de desempleo	Fondos especiales	Gastos de funcionamiento	Total
1990	76.7	10.7	4.7	2.0	1.5	4.5	100.0
1991	76.9	11.3	3.8	2.0	1.7	4.3	100.0
1992	78.7	10.1	3.5	2.0	1.8	3.9	100.0
1993	76.8	11.0	3.0	2.2	1.7	5.3	100.0
1994	76.9	11.1	2.8	2.2	2.0	5.0	100.0
1995	76.0	11.4	3.2	2.6	1.7	5.0	100.0
1996	76.0	10.8	3.6	2.3	1.4	5.9	100.0
1997	76.1	12.1	3.6	2.1	1.3	4.8	100.0
1998	75.3	12.8	3.7	2.0	1.3	4.9	100.0
1999	74.7	12.3	3.6	2.8	1.4	5.2	100.0
2000	74.3	12.0	4.1	3.0	1.2	5.3	100.0
2001	74.6	11.7	3.6	3.6	1.1	5.4	100.0
2002	74.9	10.8	3.7	4.3	0.8	5.3	100.0

Fuente: BPS.

IVS: Invalidez, vejez y sobrevivencia.

DISSE: Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad.

CAPÍTULO V

Hacia una mayor articulación entre las políticas activas y pasivas¹

Juan Manuel Rodríguez

A. INTRODUCCIÓN

Las políticas de mercado de trabajo experimentaron cambios muy importantes a partir de la década de los noventa, tanto en los países latinoamericanos como en los desarrollados. En América Latina varios países comenzaron a poner en práctica políticas activas, pese a que carecían de un sistema de seguro de desempleo, que entonces existía en muy pocos países, como Brasil y Uruguay.

En este trabajo se describen las políticas de mercado de trabajo que existen, presentando una evaluación somera de las puestas en práctica en los países desarrollados, para situar en un marco de referencia a aquéllas aplicadas en Uruguay. Se asigna importancia en estas páginas al análisis de los diferentes niveles de las políticas relacionadas al empleo y desempleo (de empleo, de mercado de trabajo y laborales).

El trabajo se estructura en cinco secciones, incluida esta introducción. En la segunda sección se presentan las políticas pasivas y activas de mercado de trabajo y sus tendencias actuales, entre éstas, la coordinación de las mismas. En la tercera se analizan la génesis del seguro de desempleo en los años cincuenta en Uruguay, y de las políticas activas en los años noventa, presentando en ambos casos el debate que hubo, así como el contexto económico y los objetivos que se definieron. En la cuarta sección se realizan algunas reflexiones sobre las políticas de mercado de trabajo en Uruguay. Finalmente, en la quinta sección

1. Este trabajo sintetiza una versión previa del autor, donde adicionalmente se incluía una descripción más detallada de las políticas puestas en práctica en los países desarrollados, y una comparación entre éstas y las desarrolladas en Uruguay.

se formulan algunas conclusiones sobre diversas opciones de cambios legales y/o institucionales para poner en marcha una coordinación entre las políticas activas y pasivas.

B. POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO: TIPOLOGÍA Y EXPERIENCIA EN PAÍSES DESARROLLADOS

Las políticas activas de mercado de trabajo abarcan una muy amplia variedad de programas, que pueden ser clasificados desde diferentes puntos de vista. A continuación se reseñan los principales programas que se aplican en la actualidad en diferentes países, atendiendo a sus principales características. Posteriormente se presentan los resultados de las diferentes evaluaciones de los programas, las que se realizaron con diferentes ópticas, en ocasiones por su modalidad, en otras por la población objetivo, o por el ejecutor. El cuadro 1 presenta diversas formas de clasificación de las políticas de mercado de trabajo.

Las principales políticas activas de mercado de trabajo puestas en marcha, de acuerdo al tipo de programa, son los servicios públicos de empleo, las políticas de capacitación (dirigidas a diversas poblaciones objetivos) y las políticas de creación de empleos.

1. Servicios públicos de empleo

Se trata de servicios públicos de intermediación laboral, cuyo objetivo es facilitar el contacto entre la empresa con vacantes y los desocupados que buscan trabajo. Suelen manejar una bolsa de trabajo y colocación integrada por una lista de trabajadores que buscan empleo, con sus capacitaciones correspondientes, y una lista de demandas de empleo, también con sus respectivas condiciones. Para elaborar estas listas se realizan entrevistas a empresas y a desocupados.

En muchos países estos servicios administran los fondos con que se pagan las prestaciones por desempleo, por lo que tienen todas las condiciones para servir de nexos entre las políticas activas y pasivas. En particular, pueden combinar prestaciones por desempleo con cursos de recalificación, realizar controles para determinar si el desocupado efectivamente está buscando empleo y hacer un seguimiento del desempleado para descubrir cuáles son sus dificultades reales de inserción laboral y recomendar acciones específicas.

2. Capacitación para el trabajo

Estos programas brindan capacitación a integrantes del grupo objetivo, en general trabajadores con dificultades de inserción laboral. Suelen incluir alguna

Cuadro 1 Clasificación de las políticas activas de empleo según diversos criterios

1. Por objetivo estratégico

- a) Moderar las fases recesivas
- b) Reducir los desequilibrios estructurales
- c) Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo
- d) Incrementar las cualidades y la productividad
- e) Apoyar a los trabajadores con discapacidad o en riesgo

2. Por tipo de programas

- a) Servicios públicos de empleo
 - Bolsa de trabajo e información de vacantes
 - Administración de subvenciones al ingreso
 - Acceso a programas activos
- b) Capacitación para el trabajo
 - Desempleados y jóvenes en desventaja
 - Adultos ocupados
 - Programas de aprendizaje
 - Discapacitados, mujeres, rurales, poblaciones en riesgo
- c) Creación de empleos
 - Obras públicas
 - Subsidios al empleo/salario
 - Apoyo a autoempleo y microempresas

3. Por tipo de instrumento

- a) Servicios en especie
- b) Subsidios
- c) Créditos

4. Por fuente de financiamiento

- a) Gobierno
- b) Impuestos a la nómina de empresarios y trabajadores
- c) Organismos internacionales
- d) Sector privado

5. Por tipo de receptor

- a) Participantes en el programa
- b) Empleadores
- c) Proveedores de servicios

6. Por tipo de ejecutor

- a) Sector público
 - b) Empresas privadas
 - c) Organizaciones no gubernamentales
 - d) Mixtos
-

Fuente: Betcherman y otros (1999), citado por Samaniego (2002).

o varias de las siguientes alternativas: educación compensatoria en lectura y matemáticas; capacitación profesional en ciertas ocupaciones; subsidios pagados al sector privado para la contratación de participantes durante un cierto período,

con el objetivo de brindarles capacitación en el puesto de trabajo; “experiencias de trabajo” de tiempo acotado en instituciones públicas o sin fines de lucro, que permitan al participante obtener un currículum y adquirir habilidades generales para el trabajo, y apoyo en la búsqueda de empleo.

Se suelen adaptar a las diversas poblaciones objetivos: jóvenes, mujeres, discapacitados, trabajadores rurales, desocupados de larga duración y otros. Las políticas de recalificación para el trabajo realizan una contribución fundamental ante la reestructuración empresarial motivada por los cambios en los mercados o la introducción de nuevas tecnologías. En estos casos se producen nuevas demandas de calificaciones que anteriormente no existían en los mercados. Podrían incluirse entre los programas aceleradores de la reestructuración.

3. Programas de creación de empleos

Estos programas tienen varias modalidades: subsidios al empleo regular en el sector privado, creación directa de empleos en el sector público o de empleos de emergencia, y asistencia al desarrollo de microempresas y autoempleo.

a) Programas de subsidio al reclutamiento o subsidio al empleo

Estos programas consisten en subsidios a las empresas para que contraten desocupados. Se puede subsidiar el empleo o la calificación del trabajador por la empresa. Han tenido una aplicación especial para reducir el desempleo de larga duración. Los beneficiarios, en general, reciben salarios similares a los establecidos en los acuerdos colectivos; una parte la paga el programa y el resto el empresario, que así enfrenta un costo laboral menor por la contratación. También se han utilizado para evitar que los trabajadores sean arrojados a la desocupación. En este caso, el gobierno subsidia al empresario que no realiza despidos.

Desde el punto de vista del gasto público, la racionalidad de estos programas puede fundamentarse en que reducen los gastos totales y aumentan la productividad social. En particular, esto tiene lógica si la prestación por el desempleo es mayor que el subsidio por empleo, con lo que las erogaciones públicas disminuyen. Pero, incluso si lo anterior no ocurriera, y el trabajador lograra un empleo permanente, el sistema de seguridad social estaría evitando incurrir en erogaciones futuras.

También reviste lógica económica desde el punto de vista del gasto público si la empresa decidiera despedir trabajadores por reducción de su productividad. Opera de la siguiente manera: Si, por ejemplo, el costo de un trabajador para el empleador fuera de 150 (incluyendo el salario más los aportes sociales) y su productividad fuera de 140 (por cambio técnico o cualquier otra causa), el empleador probablemente lo despedirá. Si el trabajador queda en la cesantía y pasa al seguro de desempleo, el Estado le pagaría, por ejemplo, 80, pero su

productividad sería cero. En cambio, si el Estado subsidia al empleo con 10, el costo del trabajador equilibraría al de su productividad, el empleador lo mantendría en el trabajo, y su productividad seguiría siendo 140. En este último caso, el Estado tendrá un costo menor y el producto social se mantendrá.

La puesta en marcha de estos programas puede producir un efecto no buscado, como la sustitución de un trabajador normal por otro por el cual el empresario recibe un subsidio y tiene un costo menor. En este caso no se producirá un efecto positivo en el empleo y aumentarán los gastos presupuestarios totales. La evaluación de varios programas de este tipo ha constatado este efecto de sustitución a través de la forma de implementación y el control de los mismos. Por otro lado, esto encarece el programa debido al mayor peso de los costos administrativos y de gestión.

Dentro de este tipo de políticas se encuentran los denominados “empleo recurso” (*resource jobs*), introducidos en 1997 en Suecia, que implicaban subsidios a los empleadores por contratar temporalmente a desocupados durante seis meses, con opción a tres meses adicionales. Los participantes básicamente trabajaban, pero adicionalmente participaban en capacitación y buscaban empleo. El salario era aproximadamente el 90% del salario anterior del desocupado.

El problema es que estos programas son racionales a nivel parcial, pero no general. Es posible aplicarlos en empresas o sectores determinados (que la sociedad subsidia durante un tiempo), pero no es imaginable que se apliquen a todas las actividades económicas, pues en este caso sólo habría una circulación de recursos: todos pagarían y todos recibirían.

b) *Programas de interés colectivo*

Estos programas consisten en empleos transitorios, de alrededor de seis meses, usualmente en el sector público. Se utilizaron como política anticíclica en los períodos de desaceleración del crecimiento. También se pusieron en práctica en cierta medida en el sector privado, donde los empleadores recibían un subsidio por ocupar a trabajadores elegidos por las oficinas públicas de empleo. Los participantes recibían sueldo acorde a los convenios colectivos.

c) *Programas de empleos de emergencia*

Los programas de empleo de emergencia pueden aplicarse en el sector público o privado. Son empleos de baja remuneración salarial (de otra forma se estima que pueden tener un efecto de desplazamiento, es decir, atraer trabajadores de otras actividades y elevar los costos laborales en esos sectores), que también tienen efectos anticíclicos a nivel macroeconómico y permiten asegurar un ingreso mínimo para el trabajador.

Tienen fuertes vínculos con las políticas sociales, y al igual que ocurre con éstas, uno de sus efectos es evitar el fuerte descenso en el nivel de ingreso, el

cual puede rebasar la línea de pobreza y determinar el alejamiento de la economía formal.

d) Beneficios para el autoempleo

Se trata de programas de apoyo al trabajador que decide iniciar un emprendimiento individual. Las ayudas pueden tener diferentes modalidades, desde apoyo a la formulación del proyecto empresarial, capacitación, crédito, seguimiento posterior al inicio de la actividad, etc. En muchos países, la puesta en marcha de estos programas es coordinada con políticas pasivas: el desocupado recibe su prestación por seguro de desempleo durante un cierto período, en el cual, sin perder el subsidio, puede iniciar su propio negocio después de una evaluación por parte de las oficinas de empleo.

e) Asistencia a microempresas

Es una modalidad de creación de empleo más onerosa que las anteriores, en la medida que requiere de montos de inversión más altos; asimismo, precisa de capacitación al microempresario. Sin embargo, dado que el índice de mortalidad de las microempresas (al igual que de los proyectos de autoempleo) es muy elevado en todos los países, se reduce la eficiencia de los recursos invertidos en estos programas. Se estima que acompañados de una fuerte capacitación, pueden mejorarse los resultados.

4. Evaluación de las políticas activas

a) Servicios públicos de empleo

Sobre ellos recaen dos tareas: la gestión de las prestaciones por desempleo y la intermediación laboral. Las evaluaciones han estudiado en qué medida las prestaciones y el tiempo de cobertura son o no una dificultad para reducir el desempleo y el funcionamiento de los servicios de intermediación laboral.

i) Tránsito entre empleo y desempleo

Se ha estudiado en qué medida se facilita el pasaje del desempleo al empleo y del empleo al desempleo.

ii) Pasaje del empleo al desempleo

Se han detectado comportamientos oportunistas de trabajadores y empresarios que utilizan el seguro de desempleo para reducir los costos laborales. Se constatan estas prácticas en trabajadores cercanos a la edad jubilatoria y en empresas con actividad estacional. Sin embargo, el impacto de las prestaciones en estos comportamientos es débil.

iii) Pasaje del desempleo al empleo

Se ha analizado si las prestaciones ejercen un papel que desincentiva la búsqueda de empleos. Esto ocurriría si el trabajador que recibe prestaciones dejara de buscar un nuevo empleo y utilizara todas las herramientas para prolongar su situación de desempleado (mecanismos que existen en muchos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE). Algunas evaluaciones indican que este efecto se produce más cuando la duración de las prestaciones es muy prolongada, que por la tasa de reemplazo (es decir, el monto de las prestaciones). Se constata que el flujo de salida del desempleo se acentúa hacia el fin del período de recepción de las prestaciones. Si la duración del desempleo no influyera, la salida tendría un flujo uniforme en todo el período. Por el contrario, un aumento de las prestaciones afecta escasamente a la duración del paro.

iv) Servicios de intermediación laboral

Los Servicios Públicos de Empleo (SPE), en general, realizan la función de intermediación entre la oferta y la demanda, lo que incluye la gestión de vacantes, el registro de los desempleados, actividades de información, orientación y apoyo a la búsqueda de empleo. La tendencia indica un cambio progresivo hacia medidas activas.

La penetración de este sistema en los países desarrollados es limitada, del 20% al 30% del total. En los años noventa desapareció el monopolio de los sistemas públicos de empleo en la intermediación. Estudios realizados en varios países europeos indican que la penetración de las empresas privadas en esta actividad es muy limitada. Esta aumenta cuando se combinan con la gestión comercial del trabajo temporal.

Los programas de asistencia en la búsqueda de empleo son los de menor costo entre las políticas activas. Sus evaluaciones muestran resultados sistemáticamente positivos en los distintos países, dado que mejoran la capacidad del desocupado de reinsertarse en el mercado de trabajo (Martin, 1998).

Como sucede en otros programas, de las evaluaciones no emerge con claridad cuál sería la combinación de intervenciones más apropiada. Una que pareciera generar buenos resultados es la que coordina los servicios de intermediación laboral con las empresas y el seguimiento del desocupado en la actividad de búsqueda. Otra combinación positiva son derivados de los denominados “*tests* de trabajo”, que consisten en establecer como condición para recibir el seguro de desempleo la obligatoriedad de aceptar un trabajo temporal en el sector público (eventualmente en un servicio social). Esta combinación tendría como efecto que el desocupado se mantendría en contacto con el mundo del trabajo y la sociedad se beneficiaría en la medida que la política pasiva se estaría utilizando más adecuadamente.

Entre los programas de asistencia a la búsqueda de empleo se destacan los que brindan un bono para la reinserción laboral, como por ejemplo un pago a los beneficiarios del seguro de desempleo que encuentren un trabajo rápidamente

y lo conserven por un período de tiempo preestablecido. Este tipo de programa se ha utilizado en Japón y Estados Unidos. Las evaluaciones en este último indican que este pago reduce significativamente la duración promedio de la recepción del beneficio de desempleo. No obstante, es un programa que puede generar distorsiones y efectos negativos, derivados de potenciales acuerdos entre ciertos trabajadores con posibilidad de acceder a un puesto y los empleadores para recibir el pago por reinserción. Por tanto, es necesario diseñar controles que atenúen este efecto adverso, lo cual aumenta los costos de gestión.

Las conclusiones principales son:

- Los SPE contribuyen a integrar a los desocupados, destacándose lo realizado con los de larga duración y la actividad desarrollada en las fases recesivas, cuando su efectividad es mayor;
- Las actividades de asistencia a la búsqueda de empleo y los bonos de reemplazo han demostrado generar efectos positivos en la reducción del tiempo de desempleo;
- El costo medio por usuario es reducido, lo que permite una buena relación de costo-efectividad;
- Se carece de estudios de evaluación de eficiencia y calidad de los SPE, y
- Las evaluaciones de estos servicios apuntan más a mejorar su funcionamiento que a cuestionar su existencia.

En la estrategia europea, los SPE se tienden a situar en las medidas preventivas frente a las de reintegración o defensivas. Su objetivo central es reducir el desempleo de larga duración y operan sobre todo en los primeros meses del paro. Pero todavía no hay evaluaciones de la efectividad de estos programas.

b) Formación para el empleo

Las evaluaciones de las políticas activas centradas en la formación profesional aumentaron en los últimos años. En general, en Europa éstas se han realizado con técnicas microeconómicas y pocos diseños experimentales. Tratan de vincular la formación con variables como la salida del paro, el tiempo de trabajo, la frecuencia de sucesos de empleo, etc. En Estados Unidos, la preocupación primordial de las técnicas de valuación es el ingreso.

c) Programas de creación de empleo

A continuación se presentan las evaluaciones de las principales modalidades de políticas de creación de empleo.

i) Programas de empleo público

Estas medidas son en Europa más un programa social que de empleo y, por ello, se dirigen a los sectores con problemas más graves de inserción laboral.

Con todo, estos programas son los que consumen más recursos: 0.15% del Producto Interno Bruto (PIB) de los países de la OCDE (Martín, 1998).

La conclusión más equilibrada pareciera ser que estos programas permiten beneficios en el corto plazo, pero sin que haya creación neta de empleo en el mediano plazo.

ii) Subvenciones a la contratación privada

El gasto realizado en subvenciones a la contratación privada de desempleados ha sido cercano al 0.1% del PIB de los países de la OCDE en los años noventa. Los efectos positivos fueron modestos. En general, las evaluaciones indican que estos programas tuvieron un efecto “de peso muerto”, es decir, generaron empleos que se hubiesen creado igualmente, aunque no existieran estos programas. Una consecuencia de lo anterior fue adelantar en la fila del desempleo a los beneficiarios de los mismos.

Estudios en diversos países y con diferentes metodologías (series temporales, modelos de riesgos y grupos de control) observan que estos programas lograron resultados mejores que otros, como la formación (salvo, quizá, en lo que respecta a la formación en la empresa). Por otro lado, se señalan también algunas consecuencias negativas como el desincentivo a la búsqueda de empleo, particularmente cuando los beneficiarios adquieren derecho al seguro de desempleo. La evidencia pareciera indicar que los incentivos al empleo no deberían dirigirse a los desempleados en forma masiva, sino a grupos específicos de ellos, por ejemplo, los desocupados de larga duración. Esta tendencia se manifiesta con intensidad en la actualidad en Europa.

iii) Subvenciones al autoempleo

Su monto es de aproximadamente el 0.3% del gasto público de los países de la OCDE (Martín, 1998).

iv) Apoyo a la creación de microempresas

Los programas que apoyan la creación de microempresas o pequeñas empresas lograron resultados muy positivos, aunque acotados a un grupo reducido de desocupados. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, –utilizando experimentos controlados– se ha hallado que se ven beneficiados los hombres de entre 30 y 40 años con niveles relativamente altos de educación, los cuales no constituyen la población objetivo con mayores problemas de empleo. Evaluaciones menos rigurosas en otros países tienden a confirmar que las pequeñas y medianas empresas que sobreviven en el largo plazo son un porcentaje exiguo del total.

v) Políticas destinadas a jóvenes

Martín (1998) señala que casi la totalidad de las evaluaciones de los programas dirigidos a los jóvenes muestran que éstos tienen un impacto muy limitado sobre los jóvenes vulnerables, incluyendo a los de capacitación. Mato

(2003) llega a conclusiones menos pesimistas; admite que tiene un efecto potencial positivo en la reducción de la criminalidad, el cual por lo general no es considerado en las evaluaciones.

Los resultados en Estados Unidos y Canadá son más positivos para los jóvenes más desfavorecidos si las intervenciones que realizan los programas son tempranas. Esta experiencia haría recomendable el diseño de programas y la orientación de recursos hacia la mejora de los resultados en la educación primaria y secundaria, disminuyendo las tasas de deserción, y prestando atención al período más temprano de formación a través de la educación preescolar. La evidencia disponible en este sentido indica que las intervenciones de buena calidad en el período más temprano de la niñez ejercen efectos duraderos sobre las posibilidades futuras de obtención de un empleo y de ingresos de los jóvenes más vulnerables. Aparece también como relevante el apoyo a la familia y a la comunidad local.

En síntesis, Martin (1998) indica que existen muchas dificultades para revertir la escasa aptitud para el aprendizaje cuando existe un abandono educacional temprano. Asimismo, señala que la mejoría de la aptitud para el trabajo de los jóvenes vulnerables requiere de programas con diversos tipos de apoyo y un seguimiento por períodos prolongados.

vi) Políticas para personas con discapacidad

Los países de la OCDE gastan en estos programas cerca del 0.2% del PIB, aunque con muchas diferencias nacionales. Estas políticas tienen múltiples problemas. El primero deriva de la misma definición de discapacidad, que suele implicar juicios de valor. Las políticas están muy relacionadas con la protección social y suelen consistir en cuotas obligatorias de empleo, leyes antidiscriminación, protección del empleo, registro obligatorio del discapacitado. Las diferentes definiciones dificultan la medida de la cobertura.

Un segundo aspecto es que existen muchos programas, pero los datos no son confiables. Una tercera dificultad para la evaluación se presenta cuando la mantención de los mismos programas depende de los resultados. En conclusión, respecto de estas políticas existen muy pocas evaluaciones con resultados claros.

5. Énfasis en las políticas activas sobre las pasivas

A continuación se reseñan las principales tendencias observadas en las políticas de mercado de trabajo, a partir de las evaluaciones realizadas en países desarrollados, sintetizadas en la sección anterior. A comienzos de los años noventa, los ministros de trabajo de los países de la OCDE resaltaron la importancia de reorientar el gasto público en materia laboral hacia las políticas activas, destacando la necesidad de aumentar su efectividad y de reducir y administrar mejor los beneficios por desempleo. También la Unión Europea, como parte de la estrategia para disminuir el desempleo, decidió en forma

expresa reorientar hacia las políticas activas una parte de los recursos destinados hasta ese momento a las políticas pasivas.

Sin embargo, esta reorientación se tradujo sólo en forma muy limitada en los países. Una limitación fundamental para el viraje de los recursos fue la tendencia creciente del desempleo, que aumentó automáticamente las erogaciones por seguro y beneficios asociados al desempleo.

Por otra parte, como varios programas activos no mostraban efectos positivos, algunos gobiernos fueron reticentes a aumentar los recursos destinados a éstos. Por ejemplo, en Estados Unidos, el Congreso eliminó casi íntegramente los recursos destinados al *Job Training Partnership Act (JTPA)* cuando la evaluación nacional indicó que este programa no resultaba en un aumento de los ingresos para los jóvenes en situación vulnerable.

a) Gestión integral de los beneficios de desempleo y de las políticas activas

En algunos casos, la interacción entre las políticas activas y pasivas podría afectar la relación equidad-eficiencia de los programas de empleo. Por ejemplo, si los beneficios de desempleo son generosos y se gestionan en forma poco exigente, es muy difícil que los programas activos logren mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo y reducir el desempleo estructural. Las políticas activas pueden tener un efecto perverso si se utilizan con el propósito principal de recuperar o mantener la condición de beneficiario del seguro de desempleo, debido a que se convierten de hecho en una política pasiva. Por ende, resulta necesario que las políticas activas sean gestionadas con mucha atención y que estén vinculadas al sistema de beneficios de desempleo.

Según Martin (1998), la experiencia de los países de la OCDE indica que los servicios públicos de empleo tienen un papel central que cumplir para alcanzar una mejor gestión de las políticas activas. La probabilidad de lograr una mayor calidad de gestión depende de que estos servicios operen como una agencia integrada que cumpla tres funciones centrales: localización de vacantes, pago de beneficios de desempleo e incorporación de los desempleados a políticas activas. El autor añade los siguientes argumentos para sostener la conveniencia de esta integración:

- Una estrecha coordinación entre la localización del trabajo y el pago de beneficios permite aplicar adecuadamente los *tests* de trabajo y satisfacer una de las precondiciones para acceder al beneficio de desempleo;
- Una estrecha coordinación entre la intermediación pública en el mercado de trabajo y las políticas activas asegura que los desempleados puedan adquirir la calificación y los atributos necesarios para acceder a las vacantes disponibles, y
- Una estrecha coordinación entre la administración de los beneficios y las políticas activas evita la dependencia a largo plazo de los beneficios y que se participe en los programas activos con el sólo propósito de extender el acceso a los beneficios de desempleo.

Hasta fines de la década de los noventa, varios países de la OCDE carecían de un servicio público de empleo integrado. Australia dio un paso importante en este sentido a fines de la década pasada con el establecimiento del denominado *centrelink*, que centraliza los distintos servicios. En la misma orientación avanzó Nueva Zelanda, integrando las transferencias de ingresos con los servicios de intermediación de empleo en una sola agencia. Entre las tendencias que se constatan en su evolución pueden mencionarse:

- Creciente articulación entre los servicios de empleo públicos y privados. En muchos países los sistemas privados estaban prohibidos, pero en la actualidad se considera que pueden cumplir un papel positivo, particularmente en empleos de elevada calificación;
- Integración de sus tres funciones centrales. Tienen todas las condiciones para articular las prestaciones al desempleo con el apoyo y asesoramiento a la búsqueda de empleo y los programas activos como el de precalificación profesional;
- Coordinación con otros institutos encargados de diferentes políticas sociales. Si en los objetivos de las políticas de empleo se incluye el combate a la exclusión, la diferenciación entre políticas de mercado de trabajo y política social se hace más difusa, y
- Tripartismo, descentralización y ventanilla única. Es tradicional que estos programas tengan una administración tripartita. Se observa en la actualidad una tendencia a la descentralización en la prestación de servicios en la medida que esto facilita llegar a la población objetivo. Asimismo, se tiende a integrar los diversos servicios en modalidades de ventanilla única en las que ante las demandas de los usuarios, se le informa de los diversos servicios sociales, incluso los de apoyo complementario al de desempleo.

b) Rediseño de las políticas activas y pasivas

Las evaluaciones de ambas políticas mostraron en diferentes momentos en el tiempo resultados inferiores a los esperados. Sin embargo, la tendencia general no es eliminar las políticas, sino ajustarlas para que mejoren. Martín (1998) propone varios criterios para el rediseño de las políticas activas y pasivas (además de algunos de los mencionados anteriormente), en la óptica de lograr el objetivo de que el desempleado retorne al trabajo y su situación no se transforme en estructural:

- Lograr que el ingreso del beneficio pasivo sea tan “activo” como sea posible, usando instrumentos tales como bonos de reinserción laboral, beneficios en el trabajo, contactos regulares con los beneficiarios, bolsas de trabajo, etc.;
- Usar la “disposición a trabajar” (controlada por *tests* de trabajo) y las “iniciativas de búsqueda de empleo” (confirmadas por los empleadores) como criterios que deben ser cumplidos para continuar recibiendo los

beneficios de desempleo. Por ejemplo, el cumplimiento de ambos criterios es exigido en Suiza;

- Condicionar la percepción de beneficios de desempleo a la participación en programas activos después de una cierta duración en el desempleo (por ejemplo, después de seis u ocho meses), y
- Asegurarse de que los participantes en programas de capacitación o de empleo continúen dispuestos a trabajar en el mercado de trabajo abierto y estimularlos a la búsqueda de empleo.

Una de las conclusiones reiteradas es que los programas pequeños más focalizados en poblaciones específicas obtienen mejores resultados que los programas grandes, de cobertura muy amplia de beneficiarios. Probablemente existen problemas administrativos en los programas de mayor envergadura que reducen sus impactos, pero también influye el hecho de que la focalización mejora el resultado. Esta evaluación justificaría la tendencia de identificar los mejores programas para las poblaciones específicas con mayores problemas de empleabilidad.

En conclusión, las políticas de mercado de trabajo han experimentado una transformación importante. En el marco de una visión más integral de las políticas de empleo, en varias instancias se resolvió sustituir las tradicionales políticas pasivas, pero esto no ocurrió en la práctica, sino que fueron coordinadas con políticas activas. Ambas fueron objeto de múltiples evaluaciones, que llevaron a su rediseño, a priorizar las mejores políticas, a promover su combinación y a fomentar características especiales, como su focalización en poblaciones específicas. En los países con sistemas de relaciones laborales donde existen vínculos intensos entre los actores sociales, se firmaron pactos sociales. En éstos, el Estado asume un papel de promoción y los actores sociales un compromiso más fuerte para reducir el desempleo.

C. POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS

Los aspectos centrales del actual sistema de seguro de desempleo de Uruguay fueron aprobados legalmente a fines de la década de los cincuenta. En un contexto económico muy diferente (a pesar de haber transcurrido pocos años) en los primeros años del decenio siguiente se introdujeron algunos cambios, que no afectaron los aspectos medulares del sistema. Algo similar ocurrió en las décadas siguientes. En los años noventa se complementó este sistema con la legislación sobre políticas activas de mercado de trabajo.

En esta sección se reseñan los antecedentes legales, las características centrales del sistema y los argumentos del debate legislativo, con la finalidad de descubrir cuáles eran sus objetivos. En cada oportunidad se relaciona la legislación con el contexto económico del período en que se resolvió, dado que la ley buscaba dar respuesta a una problemática económica y social. Se enfatiza en las políticas pasivas, considerando que las políticas activas, su marco jurídico

institucional y los principales programas ya fueron objeto de investigaciones anteriores (Rodríguez, 2002).

1. Los orígenes del seguro de desempleo

El actual sistema de seguro de desempleo se apoya en el Decreto Ley N° 15.180 de octubre de 1981, que introdujo algunos cambios en una legislación que en sus aspectos centrales fue aprobada por el Parlamento en 1958 y posteriormente modificada por la Ley N° 13.108 de 1962. Sin embargo, existieron varios precedentes, con soluciones generales y parciales, que se detallan a continuación en la siguiente reseña legal:

- Ley N° 6.962 de 1919, que creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones de empleados y obreros públicos e instituyó el denominado seguro popular;
- Ley N° 6.962 de 1928, que extendió beneficios de la Ley N° 6.962 a los empleados y obreros de sociedades anónimas;
- Ley N° 9.196 de 1934, que cambió el nombre de la Caja creada en 1919 por el de Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria, Comercio y Servicios Públicos, incluyendo como beneficiarios a los gremios que forman el Fondo de Transporte y resolvió otorgar medio sueldo al trabajador que fuera despedido hasta su reingreso al trabajo;
- Ley N° 10.108 de 1941, que aseguró un ingreso mínimo a los trabajadores de la zafra, una vez que ésta concluye;
- Ley N° 10.562 de 1944, que creó la Caja de Compensaciones por desocupación para la Industria Frigorífica y estableció un ingreso posterior a la zafra a los trabajadores de este sector;
- Ley N° 10.958 de 1947, que extendió a los acarreadores y recibidores de ganado de la Tablada los derechos de Ley N° 10.562;
- Ley N° 10.681 de 1945, que creó la Caja de Compensaciones para trabajadores de barracas y depósitos de consignación de lanas, cueros y similares;
- Ley N° 12.570 de 1958, que creó el Seguro de Desempleo con carácter obligatorio y administración del Banco de Previsión Social (BPS) (se analizará más adelante);
- Ley N° 12.797 de 1960, que estableció compensaciones por desocupación y Bolsa de Trabajo para los trabajadores del vidrio, y
- Ley N° 13.108 de 1962, que reforma el sistema de 1958 y le quitó su carácter obligatorio.

Posteriormente, se han dictado las siguientes leyes al respecto:

- Ley N° 13.552 de 1980, que creó la Caja de Compensaciones por desocupación en la industria frigorífica del interior, dedicada a la exportación;
- Decreto-Ley N° 15.180 de 1981, que creó un régimen de prestaciones para el desempleo en el sector privado;

- Decreto 14/982, que reglamentó la Ley N° 15.180, y
- Decreto 280/998, que modificó el Decreto 14/982.

2. Características centrales del sistema de 1958

A continuación se resumen las principales características de la Ley N° 12.573 de 1958:

- El seguro de desempleo es obligatorio y es administrado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio;
- Cubre el riesgo de falta de empleo y los beneficiarios son los trabajadores que perdieron un empleo y carecen de otro, teniendo capacidad y voluntad de lograrlo;
- No tienen derecho los jubilados, quienes están en huelga, los que dejaron el empleo en forma voluntaria o fueron expulsados por falta grave, están presos, posean otro subsidio, los menores de 15 años, quienes no se inscribieron en la Bolsa de Trabajo, y los que no estuvieron en el país en los dos años anteriores;
- Para tener derecho deben haber aportado a la Caja por no menos de seis de los últimos 12 meses;
- La indemnización será del 50% del salario, con un tope máximo y se otorgará por cuatro meses;
- Si el beneficiario fuera casado tendrá un suplemento del 20%;
- Se establece el régimen de desocupación parcial que se configura cuando un trabajador ve reducido en 25% o más su trabajo habitual (mensual o jornalero). En este caso, la prestación será el 50% de la diferencia entre el salario que percibe y el que le correspondería por el 75% de su trabajo normal;
- Tanto en el caso de desocupación parcial como total, el beneficio cesa si el trabajador vuelve al trabajo;
- Los ingresos provienen del 1% de los salarios que pagan respectivamente empresarios y trabajadores. Otros ingresos provienen de impuestos sobre la venta de los billetes de lotería, así como de cigarrillos, cañas, grapas y bebidas alcohólicas importadas, y
- La Caja organizará los cursos de precalificación con la Universidad del Trabajo “que considere necesarios para facilitar la reintegración del desocupado a una actividad remunerada”.

3. Los principales debates parlamentarios

Cuando el proyecto de ley llegó a la Cámara de Representantes, ya había sido objeto de un largo tratamiento en la Comisión de Legislación del Trabajo, donde realmente se debatieron las posiciones de los diferentes partidos sobre el

contenido de la iniciativa. Todas las bancadas compartieron el objetivo de lograr una redacción del proyecto que suscitara un fuerte respaldo parlamentario, de modo que fuera aprobado sin un tratamiento demasiado extenso.

Aunque este acuerdo finalmente se logró en la mayoría de los puntos, en la Cámara de Representantes se expresaron posiciones divergentes, sobre todo con el objetivo de marcar las diferencias, a sabiendas de que esto no impediría que el proyecto fuera aprobado. Por ejemplo, la oposición socialista y comunista expresó que habría preferido que la cobertura fuera por un número de meses mayor y que no existiera la condición de aportar durante seis meses para ser beneficiario del seguro, lo que en su opinión dejaba fuera del mismo a un número importante de desocupados.

Los principales temas de debates se centraron en dos: el organismo administrador del fondo de desempleo y las Bolsas de Trabajo. En estos dos tópicos las discusiones fueron prolongadas, y en el primer caso se expresaron posiciones filosóficamente diferentes, mientras que en el segundo, de oportunidad. Se consideraron dos organismos posibles para administrar el Fondo de Desempleo: la Caja de Jubilaciones, que fue el que finalmente se eligió y el Consejo Central de Asignaciones Familiares. El primero tenía como propósito administrar las jubilaciones y las pensiones, mientras que el segundo administra varios servicios sociales. En cuanto a los objetivos, había argumentos para asignar la administración a cualquiera de los dos. Pero entre ambos existía una diferencia central: la composición de la dirección. Mientras que en el primero era nombrado por los partidos tradicionales, que se repartían los puestos en el directorio, en el segundo existía un control de empresarios y trabajadores, nombrados con ese cometido especial.

Se sostuvo en la discusión parlamentaria que la Caja de Jubilaciones estaba muy atrasada en las jubilaciones, con expedientes que llevaban 10 años sin resolverse. El diputado Arimendi expuso otro argumento de fondo: “allí hay una representación obrera, mientras que en la Caja de Jubilaciones rige todavía el sistema de componenda política y el régimen de tarjetas que corroe a la Caja”.²

Toda la oposición, pero también legisladores de los partidos mayoritarios, entendían que el Consejo de Asignaciones Familiares daba más garantías, puesto que el directorio de la Caja había sido acusado de realizar manejos políticos en la asignación de las jubilaciones y pensiones, por lo que también podría hacerlos en el seguro de desempleo, cosa que efectivamente haría. Por otro lado, en la medida que el fondo se formaba con aportes de empresarios y trabajadores, era razonable que su administración también fuera tripartita.

La propuesta de la Caja recibió el apoyo del Partido Nacional y uno de los grupos del Partido Colorado más un partido minoritario, la Unión Cívica, mientras que en la otra posición estaban los grupos restantes del Partido Colorado

2. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 13 de octubre de 1958.

y la oposición de izquierda. Finalmente, se impuso la posición que entregaba el Fondo a la Caja de Jubilaciones lo cual, por diversas razones, no ha sido modificado hasta el presente.

La segunda polémica se produjo en relación con la constitución de las Bolsas de Trabajo. El proyecto consensuado en la Comisión de Legislación del Trabajo y que inició la discusión de la Cámara de Representantes, asignaba a la Caja de Jubilaciones la tarea de organizar Bolsas de Trabajo en Montevideo y en cada capital del interior en aquellos sectores en los que esto fuera posible. Su cometido era coordinar la demanda y la oferta de trabajo y restituir a los desocupados a la actividad.

Cada trabajador podía registrar su nombre, que quedaría en el orden de llegada, indicando habilidades o calificaciones profesionales. Los empleadores debían comunicar a la bolsa las vacantes producidas y las calificaciones correspondientes, remuneraciones y otros detalles (no regía para el personal directivo, de confianza o técnico) antes de 48 horas de necesitar la contratación. Las bolsas en 48 horas iban a suministrar el pedido de personal, aunque el empleador podía rechazarlo de acuerdo a ciertas disposiciones; también el trabajador podía rechazar el ofrecimiento de trabajo.

Parlamentarios de todos los partidos expresaron en esta discusión que el seguro de desempleo sin Bolsa de Trabajo no podía funcionar. El diputado D'Elía, socialista, sostenía: “Un seguro de desempleo sin Bolsas de Trabajo es un seguro que no tendrá efectividad en su aplicación”.³

Cuando se comenzó a abordar este capítulo del proyecto de ley, el Diputado Elichirigoity, del Partido Colorado, que estaba en el gobierno, hizo una propuesta que violaba el acuerdo de la comisión. Afirmó que sobre este tema existían resistencias en su bancada y en otras. El tema era polémico, dijo, por lo que en la legislación pasada se había votado una Ley de Bolsa de Trabajo que nunca se puso en funcionamiento. “No puede haber seguro de desempleo sin Bolsa de Trabajo, pero creemos que es una solución inteligente para este tema, que evitará tener que discutirlo en medio del clima ardiente de controversias entre patrones y obreros que se está viviendo, la fórmula que simplemente es una dilación en el tiempo de la organización de estas Bolsas de Trabajo”, añadió. Propuso encomendar al Poder Ejecutivo que dentro de 120 días enviara un proyecto a propuesta del Directorio de la Caja, previo informe de la Comisión Paritaria (integrada por trabajadores y empresarios). Argumentó Elichirigoity que esto permitiría estudiar profundamente el asunto y que no habría problemas para atender a los desocupados, porque la Caja para dar prestaciones debía previamente formar el fondo, lo que requería la acumulación de ingresos durante seis meses, plazo en que se podría aprobar la Ley de Bolsa de Trabajo que estaba proponiendo.

La oposición de las cámaras empresariales al proyecto de seguro de desempleo y de Bolsas de Trabajo fue muy intensa, llegando incluso a adoptar

3. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 13 de octubre de 1958.

medidas muy drásticas. La oposición acusó a los partidos mayoritarios (tradicionales) de hacerse eco de las presiones que estaban ejerciendo estas gremiales: “Hemos asistido a un *lock out* de la construcción, que aún persiste, declarado según las patronales contra el Parlamento y la Ley. Tras ellas se han congregado todas las organizaciones de privilegio (antes había mencionado a la Cámara de la Construcción, de Industrias, de Comercio, Mercantil, las dos del sector rural y la Asociación de Bancos) poniendo como condición en su intimación al Parlamento echar por la borda el proyecto de Seguro de Desempleo y Bolsas de Trabajo que éste estudiaba”.⁴

La oposición de las Cámaras empresariales que firmaron un documento conjunto contra el proyecto en discusión y adoptaron, en el caso de la Cámara de la Construcción, medidas de presión concretas, parece haber jugado un papel importante para estimular a la mayoría del Parlamento a no aprobar el proyecto. Finalmente se aprobó la propuesta indicada anteriormente, donde se encomendaba al Poder Ejecutivo y la Caja de Jubilaciones presentar un proyecto de Bolsas de Trabajo en cuatro meses. Como se examinará posteriormente, este cometido no se cumplió y las bolsas no se constituyeron.

4. Los objetivos de la ley de 1958

Si bien en sus aspectos centrales el seguro de desempleo es percibido como una prestación a la persona que ha perdido involuntariamente su empleo, lo que implica un contenido de política social, existe una preocupación de atender al problema de fondo, la pérdida del empleo y contribuir al reingreso del afectado al trabajo. Esto se expresa en dos aspectos: por un lado, en la Bolsa de Trabajo y por otro, en encomendar a la Caja de Jubilaciones coordinar con la Universidad del Trabajo el dictado de cursos que recalifiquen al desocupado.

Esto último, es la primera mención a lo que actualmente podría denominarse políticas activas de formación profesional. “La Caja organizará con cargo a recursos del Fondo y de acuerdo con la Universidad del Trabajo, los cursos de reeducación o de preparación profesional que considere necesarios para facilitar la reintegración del desocupado a la actividad remunerada”. Probablemente, la Caja de Jubilaciones no era el organismo idóneo para contratar cursos de recalificación y la Universidad del Trabajo no necesariamente debería ser la única opción educativa, pero más allá de estas carencias, se mostraba una preocupación por mejorar la empleabilidad del desocupado.

Algo similar puede afirmarse acerca de las Bolsas de Trabajo. La coordinación de la oferta y demanda de calificaciones es uno de los componentes de las políticas de mercado de trabajo de los países europeos. Quizá el modelo propuesto en la época fuera demasiado rígido y eso constituyera una de las

4. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 13 de octubre de 1958.

explicaciones de la oposición empresarial, pero indudablemente su objetivo era coordinar el funcionamiento de los mercados de calificación profesional.

A fines de la década de los cincuenta, cuando se aprobó el primer proyecto de seguro de desempleo, los parlamentarios tenían como objetivo central erigir una política social de apoyo dirigida a los trabajadores que involuntariamente habían perdido su empleo, al tiempo que previeron algunos mecanismos para contribuir a su reingreso al trabajo. En la práctica, éstos no funcionaron, aunque también se puede sostener que la situación era muy diferente a la que se vive desde fines de los años noventa, con la elevada desocupación estructural predominante. En 1958 el desempleo no era un problema grave, por lo que con la perspectiva actual resulta comprensible la visión de los parlamentarios de que con un apoyo financiero de unos meses se atendía lo esencial del problema del desocupado, suponiendo que esta contingencia tendría breve duración.

Un ejemplo de una visión más integral se observa en la intervención del diputado Elichirigoity, quien probablemente tuvo el papel más activo en la redacción del proyecto aprobado. Afirmó que el mismo era una mala solución. Su idea era crear un servicio nacional de empleo, que organizara el mercado de trabajo en todo el país, no para dar prestaciones al cesante, sino para la creación de fuentes de trabajo mediante la construcción de viviendas populares, locales sindicales, etc.⁵ Dijo este parlamentario: “el servicio nacional de empleo mediante el cual se organizará el mercado del trabajo en todo el país y se regulará también en todo el país la oferta y la demanda de trabajo y paralelamente al cual proponíamos crear lo que nosotros titulábamos un poco ambiciosamente, un seguro de trabajo, apartándonos en ese sentido de las soluciones clásicas que como ésta aprobada en la tarde de hoy consisten en pagar al trabajador en paro forzoso prestación en dinero equivalente a parte del salario que obtendría trabajando y proponiendo que las sumas destinadas a ese fin se invirtieran en la realización de obras de determinado carácter, fundamentalmente de interés de los trabajadores, como ser viviendas económicas, sanatorios, edificios para locales sindicales y sociales, para cooperativas, etc. todo lo cual encierra para las clases trabajadoras del país un enorme interés social y humano y todo lo cual ha de contribuir sin duda alguna en forma apreciable al mejoramiento moral y material de las mismas”.⁶

5. Los cambios de la ley de 1962

En 1962 se discutió la Ley N° 12.570, aprobada en octubre de 1958. Se propusieron varios cambios a la ley de 1958, provenientes de la labor de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes, que acordó un proyecto con amplio respaldo parlamentario, dado que lo suscribían

5 Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 1958, página 474.

6. *Ibidem*.

parlamentarios del Partido Colorado y de casi toda la oposición.⁷ Los principales cambios propuestos estaban relacionados al tiempo en que se brindaban las prestaciones a los beneficiarios, monto de las mismas y a la interpretación del seguro parcial. La propuesta consistió en ampliar el tiempo de las prestaciones de cuatro a seis meses, mientras se mantenía el monto de las mismas en el 50% del salario mensual, eliminando el tope monetario de la ley de 1958.

La eliminación de este tope respondía a que con posterioridad a la aprobación de la ley de 1958, la inflación y los salarios habían aumentado. Sin embargo, en la medida que la ley había establecido que la prestación no podía superar un tope máximo formulado en términos nominales, hubo una congelación de hecho de las prestaciones, que representaban cada vez una proporción más baja del salario mensual. Por acuerdo de los miembros de la Comisión de Legislación del Trabajo se eliminó el tope monetario, de modo que el monto de la prestación marchara junto con la evolución de los salarios nominales.

En el caso de la desocupación parcial, hubo un pequeño cambio en la redacción del texto de la ley de 1958. Esta correspondía cuando la empresa reducía el trabajo más de un 25% del correspondiente al “habitual de épocas normales”. El problema era determinar qué constituye una “época normal”. El directorio de la Caja solía interpretar que si el tiempo de trabajo se estaba reduciendo paulatinamente, la disminución en un determinado momento debía compararse con el período inmediato anterior, con lo que, en general no alcanzaba al 25% indicado por la ley y no otorgaba el beneficio. Esta forma de interpretar la ley había dado pábulo a fuertes disputas, por lo que al sustituir la controvertida expresión por “legal o laboral de épocas normales”, se entendía que la Caja modificaría su forma de decidir este tema.

Hubo varios otros ajustes, en general, para contemplar situaciones reales que la ley de 1958 no había previsto. Sin embargo, uno de los principales asuntos de debate en las sesiones de la Cámara donde se trató la nueva ley fue, nuevamente, como había ocurrido en 1958, cuál era la institución del Estado más idónea para administrar el Fondo. En 1962 se acumulaba una experiencia de casi tres años. La gestión realizada por la Caja de Jubilaciones en la administración del Fondo de Desempleo fue duramente criticada y se propuso que en el futuro fuera administrado por el Consejo Central de Asignaciones Familiares. Las principales críticas planteadas a la Caja de Jubilaciones se refirieron a la lentitud en la tramitación de las prestaciones, los criterios utilizados para hacerlo y que hubiese dado al Fondo un destino diferente al indicado por la ley. Sucintamente, las críticas apuntaron a:

- Decisión de otorgar pocas prestaciones. Según un informe que el Directorio presentó en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes, la Caja había pagado 40 000 prestaciones, correspondientes a desocupaciones totales y parciales. Como cada

7. Gobernaba el Partido Nacional.

desocupado, en general, cobraba varias prestaciones (el tope era cuatro), los beneficiarios fueron bastante menos. El diputado Elichirigoity estimaba que habían sido entre 1 500 y 1 600 por mes. Cuando se discutía la ley, varios legisladores plantearon que los desocupados eran entre 70 000 y 100 000. Si bien había un aumento importante del desempleo, la baja cantidad de beneficiarios indicaba que algo en el sistema no funcionaba. En la discusión se afirmó que la Caja era muy renuente a conceder prestaciones;

- Se acusaba a la Caja de haber tenido atrasos muy prolongados en la concesión de prestaciones al desempleo, lo que sin duda es una de las explicaciones del bajo número de beneficiarios del mismo. A esto se suma la interpretación restrictiva de cómo se configura el desempleo parcial, analizado anteriormente. El resultado es que el total de prestaciones pagadas había alcanzado al 9,96% de los ingresos del Fondo, en lo que también influyó el tope monetario de las prestaciones;
- Se cuestionó que el Directorio del BPS había manejado el Fondo con criterios políticos y partidistas. La oposición coincidió con acusaciones realizadas por algunos gremios de trabajadores, según los cuales en la concesión de prestaciones por desempleo se tenían en cuenta recomendaciones de los “clubes” políticos, y
- Una cuarta crítica es haber dado al Fondo de Desempleo un destino diferente al determinado por la ley. En una concurrencia a la Comisión de Legislación del Trabajo, el Directorio de la Caja había aceptado que con el Fondo se habían pagado jubilaciones y, además, dando préstamos a Obras Sanitarias del Estado (OSE) y la Intendencia de Montevideo, que no habían retornado al Fondo.

El diputado D’Elia resumía su posición de esta forma: “en el fondo lo que se está juzgando es una administración deshonesto de los fondos del seguro, (pues) la Caja no tiene los setenta millones que debería tener porque los ha invertido en otra cosa y no en el seguro de desempleo (...). El directorio de la Caja en aquel momento (en la Comisión de Legislación del Trabajo) reconoció que muchos millones del fondo de seguro de desempleo estaban siendo destinados a pagar jubilaciones para cubrir los déficits que tiene dicho organismo y no podemos admitir que en virtud de esta situación de administración de los fondos en contra de lo que marca la ley se perjudique a los trabajadores, impidiendo que cobren el seguro de desempleo en la forma que deben hacerlo”.

Además de la violación de la ley que implicaba esta utilización de los recursos, quedaba pendiente establecer en qué medida el atraso en la concesión de beneficiarios del Fondo estaba determinado por la inexistencia de fondos para pagarlos. Esto generaba un problema adicional: aunque las cifras indicaban que el Fondo tenía un monto superior a 70 000 000 de pesos, esos recursos no existían ni había forma de recuperarlos con rapidez. Esto es fundamental para entender la decisión del Parlamento sobre este tema.

Los parlamentarios nacionalistas se opusieron a la modificación del organismo administrador y fundamentaron su posición en que recientemente la Caja había equipado un edificio especial para administrar el seguro de desempleo y se habían eliminado los atrasos. La oficina había sido montada después que el Parlamento comenzara a considerar la reforma de la ley de 1958.

El oficialismo se apoyó en este hecho para oponerse a cambiar el organismo administrador. Varios diputados opinaron que la propuesta estaba motivada en que como se había dado al Fondo otros destinos, de hecho no existía. Si la administración pasaba a otro organismo, la Caja debía entregarle el Fondo, para lo cual iba a tener que reconstituirlo, lo que se creía no sería fácil.

Finalmente, la Cámara de Representantes resolvió mantener el Fondo en la Caja de Jubilaciones, porque algunos legisladores de la oposición no estuvieron de acuerdo con su traslado al Consejo de Asignaciones Familiares, con lo que no se consiguieron los votos necesarios para la modificación.

6. En conclusión: La visión de los legisladores del seguro de desempleo

El seguro de desempleo fue creado con el objetivo de subsidiar la difícil situación económica de los desempleados en un momento en que el desempleo no constituía un problema grave. Al discutir la ley de 1962, el diputado Cersósimo señaló: “Por medio de este proyecto que tenemos a consideración se modifica la ley del año 1958 que tuvo una vigencia muy buena en momentos en que casi no había desocupados en el país, puesto que si no había pleno empleo, por lo menos una gran parte de la población tenía ocupación. En cambio, hoy hay cien mil desocupados que deambulan por todo el país”.⁸

Sin embargo, en la modificación aprobada en 1962 no se introdujeron cambios profundos a la ley de 1958, sino que se ajustaron algunos de sus aspectos pocos claros, que permitían interpretaciones controvertidas (seguro parcial) y se corrigieron ciertas inconsistencias, como los límites monetarios a las prestaciones, además de ampliar los meses de cobertura y precisar algunos otros aspectos menores. Legisladores de todos los partidos entendieron en esa época que los problemas que provocaba el desempleo no se corregían con prestaciones, sino generando más empleos. La aprobación del seguro de desempleo se explica porque más allá de la existencia de políticas y preocupaciones gubernamentales para generar empleos existen períodos en que esto no se logra y el desempleo aumenta.

En la discusión parlamentaria hubo coincidencias acerca de la necesidad de coordinar la oferta y la demanda del mercado de trabajo. Hacia este objetivo es que en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes propuso en 1958, con los votos de todos los partidos, la creación de Bolsas de

8. Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 5 de junio de 1962.

Trabajo. Éstas eran concebidas como el instrumento idóneo para atender dicha necesidad, y como registro de trabajadores desocupados con sus calificaciones y que reunía las demandas empresariales, eran un símil de los servicios de intermediación de empleo existentes en los países desarrollados. Sin embargo, hubo una fuerte oposición en los partidos mayoritarios y sobre todo en las cámaras empresariales, que emitieron una declaración conjunta contra el proyecto y en la construcción se declaró un *lock out* patronal contra el Parlamento, ambos factores decisivos en la no aprobación de las Bolsas de Trabajo como parte de la Ley de Seguro de Desempleo. También refleja el fuerte rechazo a esta idea el hecho que la Ley de Bolsas de Trabajo aprobada pocos años antes no había sido puesta en marcha.

En conclusión, en la discusión parlamentaria de fines de la década de los cincuenta y principios de los sesenta, se crearon los instrumentos legales para la aplicación de las políticas pasivas de mercado de trabajo y algunas activas (intermediación de oferta y demanda, y formación profesional). Algunos legisladores incluso propusieron políticas de creación de empleo, como el Servicio de Empleo antes mencionado y la necesidad de la coordinación de todas las políticas para atender la problemática del desempleo. Sin embargo, las soluciones parecieran haber sido poco adecuadas, por lo que no se concretaron en la práctica.

7. Actualización y aspectos principales del sistema actual⁹

El actual sistema de seguro de desempleo tiene como fundamento legal el Decreto Ley N° 15.180 del 20 de agosto de 1981 (reglamentado por el Decreto 14/82 del 19 de enero de 1982), que derogó todas las disposiciones previas sobre el tema. El mismo fue aprobado por el Consejo de Estado, sustituto del Parlamento durante el período de facto en el que se disolvió el Parlamento electo.

La aprobación de este Decreto Ley, sin embargo, no dio lugar a una discusión en la que los miembros del Consejo expusieran el fundamento de su voto. La discusión tomó sólo una sesión, en la que se presentó y aprobó la iniciativa, con un informe del poder ejecutivo como único fundamento de la ley. Sólo intervino un consejero, en una oportunidad, para solicitar que se sustituyera una sigla por la denominación completa. Todos los artículos propuestos fueron aprobados por unanimidad. A continuación, se exponen los principales aspectos del sistema actual:

- Concepto: la prestación por desempleo consiste en un subsidio mensual de dinero que se paga a todo trabajador privado que esté en situación de desocupación forzosa, no imputable ni a su voluntad ni a su capacidad;

9. Para un análisis desarrollado del funcionamiento del seguro de desempleo, véase también el capítulo de Velásquez (2005) en este libro.

- Beneficiarios: los beneficios alcanzan a los empleados privados (mensuales o jornaleros) que pese a su voluntad y capacidad no tienen un empleo. Pueden haber llegado a esta situación por: (a) despido; (b) suspensión o (c) reducción de las jornadas u horas de trabajo superior al 25% del tiempo legal o habitual de épocas normales. El trabajador rural nunca tuvo derecho al beneficio, aunque juristas como Raso Delgue y Pérez del Castillo consideran que están comprendidos; no lo están, en cambio, los funcionarios públicos, los bancarios (cuyo régimen es más beneficioso), el servicio doméstico y el trabajo no formal;
- Excluidos: no tienen derecho a percibir el subsidio quienes perciban jubilación o adelanto prejubilatorio, están en huelga, hayan sido suspendidos o despedidos por razones disciplinarias y quienes perciban ingresos de otras actividades remuneradas por terceros o por cuenta propia;
- Cotización previa: los beneficiarios deben haber cotizado previamente a recibir las prestaciones 180 días continuos o no (si son mensuales), 150 jornales (si son jornaleros) o seis salarios mínimos (si su remuneración es variable). Deben tener un mínimo de relación laboral previa de 12 meses y los aportes pueden haberse completado en otros 12 meses previos;
- Período de prestación: las prestaciones se otorgan durante seis meses (para jornaleros y mensuales) y por un máximo de 72 jornales para el destajista. Cumplido este plazo para tener nuevamente el derecho deben haber transcurrido 12 meses de los cuales seis deben ser de aportación efectiva, y
- Cese de la prestación: en caso que se reintegre a una actividad remunerada, que rechace un empleo que se le haya ofrecido sin causa legítima (en opinión del BPS) o si solicitara la jubilación.

8. Prórrogas al seguro de desempleo

La Ley N° 15.180 faculta al Poder Ejecutivo para prorrogar el período de las prestaciones a ciertos trabajadores, por un período máximo de un año. El artículo 10 del texto legal dice: *“Facúltase al Poder Ejecutivo para establecer, por razones de interés general, un régimen de subsidio por desempleo total o parcial para los empleados con alta especialización profesional, en ciertas categorías laborales o actividades económicas”*. El monto del subsidio, que también fijará el Poder Ejecutivo, no podrá superar el 80% del promedio mensual de las remuneraciones computables.

Aunque delimita a los beneficiarios, el texto de la ley no indica condiciones o requisitos para otorgar la prórroga. Esto ha determinado que no se conozcan cuáles son los criterios utilizados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (en quien delegó el Poder Ejecutivo la facultad legal) para otorgar

las prórrogas, lo que ha sido percibido como un procedimiento que debería ser aclarado. Por otro lado, el número de prórrogas se ha multiplicado con la recesión económica que comenzó en 1999, determinante en el significativo crecimiento de los montos totales pagados por el seguro de desempleo.

En el cuadro 2 se indica el monto de las prestaciones totales anuales en valores constantes. Las cifras indican un crecimiento sistemático desde 1999 y una tendencia similar en el número de beneficiarios. Dentro de estas cifras se incluye a los trabajadores beneficiados con las prórrogas al seguro de desempleo, las que son desglosadas en el cuadro 3.

Puede observarse que las prórrogas concedidas en el 2000 superan a las otorgadas en los ocho años anteriores y las del 2001, a su vez, duplican esa cifra. Aunque en el 2002 hubo una caída importante, igualmente la cifra de ese año es muy elevada. Por otro lado, el número de días de prórroga no sólo no descendió en 2002, sino que creció. Las tasas de aumento de las prórrogas son superiores tanto a las del total de beneficiarios del seguro, como a los montos

Cuadro 2 Prestaciones por seguro de paro y beneficiarios, diciembre 1994 - noviembre 2002
(número y porcentajes)

Períodos	Total de prestaciones ^{a/}	Variaciones (%)	Beneficiarios
Diciembre 1994 - noviembre 1995	133 323 158.6		21 453
Diciembre 1995 - noviembre 1996	207 829 734.0	55.88	20 054
Diciembre 1996 - noviembre 1997	270 466 832.4	30.14	17 305
Diciembre 1997 - noviembre 1998	327 111 329.7	20.94	17 493
Diciembre 1998 - noviembre 1999	542 381 659.1	65.81	23 203
Diciembre 1999 - noviembre 2000	670 129 996.3	23.55	25 817
Diciembre 2000 - noviembre 2001	792 486 654.2	18.26	31 154
Diciembre 2001 - noviembre 2002	1 101 301 535.0	38.97	38 296

Fuente: Representación de los trabajadores en el Banco de Previsión Social (BPS).

a/ A precios constantes de diciembre 2001 - noviembre 2002.

Cuadro 3 Prórrogas del seguro de desempleo, 1992-2002
(número y días)

Años	Nº empresas	Nº prórrogas	Días de prórroga
1992 - 1999	403	657	39 120
2000	486	511	40 065
2001	964	1 036	90 860
2002	737	789	115 950
1992 - 2002	2 690	2 993	285 995

Fuente: Representación de los trabajadores en el BPS.

totales pagados, lo que indica que su participación en el total del seguro de desempleo se incrementó.

El aumento del período de recepción de las prestaciones es uno de los factores que tuvo efectos más desalentadores en la búsqueda de empleo y de la reinserción laboral. De ahí que no sólo por motivos fiscales esta tendencia sea preocupante. Sin embargo, no es únicamente un problema del Poder Ejecutivo. El Parlamento aprobó una ley especial otorgando una nueva prórroga a muchas de las empresas cuyo seguro de desempleo fue prorrogado, después de alcanzar el tope legal. Este instrumento, de hecho, fue utilizado como una medida para contrarrestar los problemas sociales generados por la recesión en los trabajadores (particularmente del sector industrial) y, en cierta medida, si se consideran las limitaciones legales existentes para utilizar políticas activas de mercado de trabajo diferentes de la formación profesional, es una de las pocas herramientas disponibles para operar en el mercado de trabajo. De ahí que fuera esgrimida como una política social hacia los trabajadores. Debe considerarse que las políticas sociales, en general, se dirigen hacia otra población objetivo.

Parece claro que este instrumento, el cual puede ser muy importante para mantener a ciertas categorías profesionales muy especializadas vinculadas a la actividad laboral, debería tener una reglamentación más clara y el otorgamiento de las prórrogas tendría que estar sujeto a condiciones que brinden más garantías de que el emprendimiento empresarial va a ser efectivamente reiniciado.

9. Las políticas activas y la creación de la DINAE-JUNAE

Aunque el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social tenía como uno de sus cometidos el estudio de las políticas activas de empleo y formación profesional, sólo se advierte con nitidez un trabajo específico en la materia desde la creación de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) en la Ley N° 16.320 de noviembre de 1992. Este texto legal le asignó un campo de acción muy limitado pues sólo se podían realizar cursos de calificación con trabajadores que se encontraran en el seguro de desempleo.

La Ley N° 16.736 de 1996 permitió aumentar la población objetivo de los programas de la DINAE, de modo que se pudieran poner en marcha programas de capacitación para los trabajadores activos, y en ciertas circunstancias, para los grupos poblacionales con dificultades especiales de inserción laboral y atender los problemas de las microempresas.

Los cometidos de la DINAE, en sus aspectos medulares, son: estudiar la evolución del mercado de trabajo, la demanda de calificaciones para informar y orientar a los trabajadores acerca de los cursos de formación profesional más adecuados a fin de lograr un empleo e implementar cursos de recalificación; asimismo, asesorar en la formación de microempresarios e implementar programas nacionales, departamentales o locales de desarrollo en lo relativo a los recursos humanos.

El marco jurídico creó la DINAE como una dirección del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, otorgándole un rango importante en la estructura jerárquica del sector público. El director de la DINAE debe ser funcionario del ministerio desde antes de ejercer el cargo, que es de confianza política, y es nombrado por el ministro del sector.

En la primera ley que le dio nacimiento, las actividades de la DINAE quedaban limitadas a financiar cursos para trabajadores acogidos al seguro de desempleo. Posteriormente, amplió sus cometidos y en la actualidad puede poner en marcha programas de empleo dirigidos a sectores especiales como minusválidos, mujeres, jóvenes, trabajadores rurales e incluso trabajadores en actividad, cuyos empleos se encuentren amenazados.

Por otra parte, se creó la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) con una función de asesoramiento de la DINAE. La JUNAE tiene una composición tripartita, es presidida por el director de la DINAE y la integran, además, un representante de los trabajadores y otro de los empleadores. Sus objetivos son asesorar a la DINAE en el cumplimiento de sus propósitos y diseñar en conjunto con ella los programas de capacitación profesional, así como estudiar las necesidades de formación de los trabajadores de acuerdo a la evolución del mercado laboral.

Además, se encomendó a la JUNAE administrar el Fondo de Reversión Laboral (FRL), que financia la gran mayoría de las políticas de empleo. Sólo puede adoptar decisiones por unanimidad. De esta forma se creó un sistema de gestión tripartita, absolutamente transparente, que fomenta la realización de acuerdos, pues si éstos no se logran, no se pueden asignar los fondos.

El FRL se creó con el aporte de los trabajadores del 0.25%¹⁰ de sus salarios, salvo los funcionarios públicos, jubilados y pensionistas, y puede recibir donaciones o préstamos de organismos internacionales. Desde 1996 también los empresarios deben realizar un aporte igual al de los trabajadores.¹¹ Puede financiar tareas de formación profesional a trabajadores desocupados, rurales, trabajadores activos (cuando hay un convenio con capacitación profesional) y en general a grupos con dificultades de inserción laboral, de acuerdo a lo que decida la JUNAE; también pueden preverse partidas para los trabajadores que realicen los cursos.

10. El porcentaje puede ser rebajado (no aumentado) por el poder ejecutivo, pero sólo si hubiese una recomendación adoptada por la unanimidad de miembros de la JUNAE. Esto es lo que efectivamente ocurrió. Ante el crecimiento del Fondo como no se definieron programas de empleo para gastarlo, a partir del 1 de enero de 1996 se suspendió el aporte. El 1 de noviembre de 1996 se redujo el aporte al 0.10% de los salarios para ambas partes, durante seis meses, lo que fue prorrogado por un período igual. Finalmente, el Decreto 118/98 restableció el aporte de las dos partes al 0.25% de los salarios, lo que se mantiene hasta la actualidad.

11. La Ley N° 16.737 del 5 de enero de 1996 obliga a los empresarios a aportar un monto similar a los trabajadores. El aporte de los empresarios no se realizó de forma inmediata, pues en ese momento los aportes estaban suspendidos. Desde que se restablecieron en adelante, los aportes fueron de ambos sectores y en los mismos porcentajes.

La ley plantea que hasta un 5% del total del Fondo puede destinarse a la realización de investigaciones y estudios y autoriza el financiamiento de herramientas en proyectos productivos, el apoyo a las entidades de capacitación, actividades para el mejoramiento de la salud laboral y el funcionamiento de la propia junta.

Dentro de la DINAE, se crearon una asesoría técnica y tres divisiones: investigación, formación profesional y programas especiales, además de un área contable.

10. Principales programas de la DINAE

La etapa inicial de la DINAE debe definirse como piloto o exploratoria, considerando que los programas comenzaron a discutirse en 1995 y se determinaron en los años siguientes. En algunos casos, los programas fueron elaborados y aprobados con todas las formalidades (antecedentes, objetivos, resultados esperados, dirección, financiamiento, etc.) pero en otros no se cumplieron estas formalidades y se financió una iniciativa que propuso un sindicato o una empresa. A continuación, se detallan los principales programas y líneas de acción seguidas hasta el presente.

a) Reconversión de Trabajadores en Seguro de Desempleo

Este es el programa de empleo principal y el que consumió y sigue necesitando más recursos. En el período en que el trabajador está en seguro de desempleo, la DINAE le ofrece realizar un curso de recalificación. Le presenta una serie de cursos, el trabajador elige uno y mientras lo realiza recibe un subsidio adicional.

b) Trabajadores en actividad

Este programa tuvo el objetivo de capacitar al trabajador mientras estaba en actividad. Se establecieron una serie de condiciones: la capacitación solicitada debía estar relacionada con la preservación de los puestos de trabajo o la creación de nuevos, a partir de un informe técnico; debían ser empresas de más de 20 trabajadores y de sectores en expansión o en zonas privilegiadas por la DINAE, y se requería un “convenio de calificación firmado entre la empresa y el sindicato”. Los subsidios a estos cursos iban del 60% al 20%, reduciéndose cuanto mayor fuera la empresa. Este programa no fue muy utilizado.

c) Programa de Capacitación Productiva (PROCAPRO)

Fue un programa en el que los proyectos eran presentados por organizaciones no gubernamentales y, básicamente, tenían impacto local. Se trataba de proyectos

productivos cuya viabilidad requería de apoyo, básicamente de formación profesional o de gestión empresarial. Se aplicó fundamentalmente en el interior del país y la mayoría de los cursos se realizó en agroindustrias artesanales o de dimensión muy reducida.

d) Programas de capacitación productiva en sectores o empresas

Son programas especiales elaborados ante situaciones concretas en sectores en los que la calificación era condición para mejorar la empleabilidad. También debían contar con el respaldo de trabajadores y empresarios. Estos cursos se realizaron en el sector marítimo, donde la reglamentación exigía tres cursos para tener el certificado para embarcarse, posibilitando nuevas opciones laborales; en la construcción se implementó un programa de seguridad laboral, mientras que en el sector turismo se dictaron cursos en la costa.

e) Projoven

Se dirigió a jóvenes de bajos ingresos, de entre 17 y 24 años, que hubiesen desertado del sistema educativo y no tuvieran empleo formal ni informal. Implementó una capacitación para el empleo adecuada a esta población específica, dando importancia a la inserción social, a la adopción de hábitos de relaciones y también solía incluir actividades de recreación. Asimismo, apoyó microemprendimientos, acompañando al joven en el proceso. Además promovió la realización de pasantías.

f) Programa de trabajadores rurales

Su objetivo fue recalificar al trabajador rural para facilitar su adaptación a los requisitos de calificación en un sector que está experimentando cambios significativos. Se implementó en el interior del país, a través de una organización no gubernamental que surgió haciendo programas de vivienda y tenía una importante infraestructura y vínculos con las sociedades locales. El programa preveía la capacitación del trabajador y su familia, tanto si era dependiente como si era un empresario pequeño y en algunos casos prestó asistencia a emprendimientos productivos.

g) Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades a la Mujer

Su comienzo estaba previsto para fines de 1999 y buscaba mejorar las posibilidades de empleo de las mujeres. Partía de las demandas de calificación formuladas por mujeres de Montevideo y el interior y preveía realizar cursos al respecto y otras actividades, como las orientadas a mejorar la autoestima.

h) Programa de discapacitados

Tenía por objetivo realizar una capacitación específica a este grupo poblacional, intentar reinsertarlos laboralmente y favorecer la creación de microempresarios en este segmento.

i) CINCO

Programa de apoyo a microempresas de entre cuatro y 19 trabajadores. El programa financia un diagnóstico de la empresa, una capacitación a la medida y la asistencia técnica para mejorar su competitividad y preservar los empleos. El modelo seguido es el del Programa Calidad Integral y Modernización (CIMO), de México, aunque en Uruguay tuvo una dimensión muy inferior.

j) Programas de Inversión Productiva (PIP)

Este programa otorgaba pequeños préstamos para la compra de herramientas y equipos en proyectos productivos con dificultades de financiamiento. Son fondos presupuestarios (no del FRL) que básicamente se utilizaron en el interior del país. El retorno de los préstamos fue muy bajo.

k) Programa de competencias laborales

El programa de competencias laborales buscaba realizar una contribución de impacto estratégico mediante la elaboración de un sistema de competencias laborales y de un registro de entidades de capacitación. Para esto se requería definir aspectos legales, académicos, técnicos y también prácticos, así como quién se ocuparía de las certificaciones, vinculados a todo el sistema educativo. No era un programa similar a los anteriores y su concreción definitiva implicaba mantener su actividad en forma permanente, lo que no ocurrió, pues el programa concluyó en el año 2000.

El sistema de competencias implica un marco teórico para encauzar diferentes actividades en el área de la elaboración de la política de empleo y formación profesional. Aporta una metodología para la definición de las categorías laborales y la formación profesional necesarias, sobre bases modernas, que consideran los atributos necesarios para desarrollar cada tarea y, a partir de esto, elaborar programas y políticas de formación profesional. El programa tuvo un comité de consulta cuatripartito, integrado por representantes del gobierno, empresarios, trabajadores y sistema educativo, quienes al final del proyecto aprobaron un documento sobre el tema.

D. REFLEXIONES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL, PROPUESTAS Y TEMAS PENDIENTES

1. Diferencias entre la reflexión en la OCDE y en Uruguay

En los países de la OCDE la reflexión sobre las políticas del mercado de trabajo se ha realizado en el contexto analítico del menor crecimiento económico que comenzó en los años setenta, poniendo fin al dinamismo de las economías desarrolladas desde el término de la Segunda Guerra Mundial. Este análisis abarca al conjunto de las políticas, desde las macroeconómicas hasta las específicas y al funcionamiento de los mercados. Se sostiene que el desempleo creció y tuvo un fuerte componente estructural. La generación de nuevos empleos fue un objetivo explícito, lo que condujo a integrar esta variable en la política macroeconómica (hasta entonces sólo había ocurrido en Suecia). Dentro de la OCDE se crearon programas especiales para analizar el desempleo y proponer políticas. En éstas, la política macroeconómica pasó a considerarse como una condición de la recuperación del empleo, y se propusieron acciones para introducir reformas en otros dos terrenos, cuyo análisis fue conjunto: el funcionamiento del mercado, y las políticas activas y pasivas.

Mientras se presentaba este debate en los países de la OCDE, en Uruguay, al igual que en otros países de América Latina, también se estaba dando un cambio muy significativo en la estrategia de desarrollo. En la década de los noventa en casi todos los países de la región se terminaba la estrategia proteccionista que predominaba desde los años treinta y era reemplazada por la búsqueda de una mayor integración de las economías con América Latina y el mundo. El aumento de la vulnerabilidad externa resultante de la apertura económica al exterior y de las políticas no intervencionistas en los mercados internos, desencadenó procesos recesivos y desequilibrios en las cuentas externas, sumadas a un fuerte crecimiento de la tasa de desempleo, que se tornó más refractaria a retornar a sus niveles históricos más bajos, incluso en los períodos de recuperación del nivel de actividad económica.

Los objetivos centrales de las políticas económicas emprendidas por los gobiernos latinoamericanos fueron la estabilización de los precios y, más recientemente, el equilibrio de las cuentas externas, a lo que apuntaban los diversos instrumentos fiscales y monetarios. Se estimaba que con los equilibrios centrales logrados se retomarían el crecimiento y el empleo. Pero el empleo no fue una variable destacada en el análisis, por lo menos en forma explícita.

Algo análogo puede sostenerse de las reformas estructurales del mercado de trabajo y de las políticas laborales. Éstas fueron objeto de una reflexión independiente, a diferencia de lo ocurrido en los países desarrollados, donde las mismas se analizaron junto con la situación social, lo que permitió que las políticas macroeconómicas fueran definidas en forma coherente con las reformas de los mercados y las políticas sociales y de mercado de trabajo. En cambio, en América Latina la competitividad, el crecimiento sostenido y la sostenibilidad

social de las políticas, incluidas las activas y pasivas de mercado de trabajo, no constituyeron una materia de reflexión explícita. Se consideraban como una consecuencia inevitable del equilibrio y hacia éste apuntaron las metas. Los hechos sin embargo, no validaron esta visión.

2. Déficit de evaluación de las políticas de mercado de trabajo

A diferencia de los países desarrollados, en Uruguay se han realizado pocas evaluaciones de las políticas de mercado de trabajo, y algunas no utilizaron las metodologías más apropiadas, por lo que no generaron insumos de donde extraer conclusiones claras acerca de la eficacia de los programas. La última evaluación del Programa de Capacitación Laboral (PROCAL), antes denominado TSD (Trabajadores en Seguro de Desempleo), que es el que consume más recursos, no arrojó resultados positivos. Más allá de las limitaciones, sus resultados son compatibles con las evaluaciones de programas similares realizadas en otros países. Éstas, en general, recomiendan una mejor focalización de las poblaciones objetivos; pero incluso poniendo en práctica estos cambios, debería analizarse si en contextos recesivos profundos estas políticas deberían ser las principales.

La experiencia internacional indica que las políticas deben ser el resultado de un proceso donde existan evaluaciones con metodologías adecuadas, que sirvan de base a las redefiniciones de los programas para, después de ejecutados, realizar nuevas evaluaciones y apuntar mejor su definición, hasta que los mismos logren los objetivos buscados. Este proceso ocurrió sólo muy parcialmente en Uruguay, primero, como ya se señaló, por las pocas evaluaciones realizadas, y segundo, porque se requiere que los organismos que definen las políticas adopten un sistema de trabajo donde incluyan la realización en forma regular de una reflexión sobre la situación del mercado de trabajo, en el contexto de la situación económica general, a partir de la cual es posible definir las políticas más apropiadas para cada momento. Anteriores trabajos indican que no fue ésta la forma de trabajo de la JUNAE, organismo que definió los programas de empleo, sino que su trabajo priorizó los aspectos administrativos (Rodríguez, 2002).

3. Falta de coordinación entre las políticas pasivas y activas

La ausencia de coordinación se explica por factores históricos e institucionales, además de la forma como el tema fue analizado en el país en el último decenio. Los elementos históricos están relacionados con la reflexión realizada en los dos momentos –a fines de los años cincuenta y en los noventa– en que se definieron las políticas. Como en ninguno de estos períodos se practicó un enfoque integral del problema del desempleo ante cambios estructurales profundos, las políticas tampoco se coordinaron.

Probablemente por este mismo hecho, la administración de las políticas activas y las pasivas fueron encomendadas a organismos diferentes y no se previó la coordinación de las mismas. Esto añadió un factor institucional a la descoordinación. Asimismo, la definición de las políticas macroeconómicas, que en los países desarrollados condujo a modificaciones institucionales y recientemente a reformas legales, no ocurrió en Uruguay al no integrarse el empleo como variable clave en la definición de estas políticas.

Otro factor que contribuyó a la descoordinación es la inexistencia de un sistema nacional de empleo. En Uruguay no existe una tradición de intervención pública en la intermediación de la oferta y demanda de empleo. Las pocas experiencias del pasado son valoradas negativamente, por lo que la intermediación se restringe casi exclusivamente a actores privados. Esta es una gran diferencia con la mayoría de los países europeos, en los que hasta hace pocos años la intermediación del empleo se daba exclusivamente en el ámbito público. En la actualidad se considera que la mejor opción es una combinación de actores públicos y privados, tendencia que se observa en toda Europa. Los sistemas de empleo, sin embargo, cumplen un papel muy importante y con frecuencia son los encargados de la administración de las prestaciones por desempleo.

Esto los transforma en instituciones ideales para la coordinación de las políticas activas y pasivas. La asesoría en la búsqueda de empleo, la ayuda al desempleado en ésta, incluso ofreciéndole ocupaciones, es uno de los programas de menor costo y más eficientes. En Uruguay, la DINAE puso en marcha el Programa de Colocación (PROCOL) con objetivos similares, pero su desarrollo ha sido limitado.

4. Redefinición de las políticas pasivas

Mientras la tendencia a la redefinición de las políticas pasivas está presente en casi todos los países desarrollados, a partir de la constatación de algunos efectos no deseados, en Uruguay la principal transformación de las mismas es la autorización del período de prestación en algunos casos. Por ejemplo, cuando el desempleo se produce por cierre de empresas y existen posibilidades de reabrirla, en cuyo caso mantener el capital humano facilita la reapertura.

Algunos trabajos demostraron que las prestaciones no se dirigían a los desocupados con mayores problemas de pobreza (Trylezinski, 1997). Esta conclusión es razonable si se recuerda que para tener derecho a las prestaciones se requiere haber aportado durante 12 meses, lo que significa la existencia de un trabajo regular. Sin duda que las situaciones de mayor pobreza ocurren asociadas al desempleo, pero cuando éste se prolonga en el tiempo. En el período inmediato a la pérdida del trabajo es previsible que la familia mantenga ahorros y que, por tanto, no se encuentre en situación de pobreza.

A partir de esta constatación, algunas propuestas sugirieron introducir cambios para reorientar las prestaciones por desempleo hacia la población en

mayor riesgo social, es decir, transformarlas totalmente en una política social. Se trata de una decisión política. Pero preservar el capital humano es un objetivo de primer orden, si se quiere evitar que un período recesivo provoque pérdidas de calificaciones que después obliguen a muchos años de políticas sociales de recalificación y educativas para generar las competencias que requiere una actividad económica normal.

A pesar de los problemas, en casi ningún país desarrollado se redujeron las políticas pasivas. Obviamente los recursos son muy superiores, pero la ausencia de ingresos por períodos prolongados puede llevar a la exclusión de los trabajadores, lo que hace más oneroso, difícil y prolongado su posterior regreso a la formalidad. En varios países latinoamericanos, los programas de emergencia evitaron pérdidas importantes al respecto.

Una pregunta relevante es si el seguro de desempleo tiene en Uruguay los problemas que se observan en los países desarrollados. Fundamentalmente, éstos se encuentran relacionados con tasas de reemplazo muy elevadas y, sobre todo, con la prolongación del período de recepción de prestaciones, sea porque así lo establece la legislación o porque es posible extenderlo mediante la obtención de prórrogas sucesivas. Además, el sistema impositivo que grava los ingresos por el trabajo puede determinar que los ingresos finales sean inferiores trabajando que estando en el seguro de desempleo. Este conjunto de factores determinó desestímulos para “volver al trabajo” y llevó a introducir cambios.

En Uruguay, la tasa de reemplazo es del 50% o el 70% del ingreso anterior y existen topes, lo que imposibilita un ingreso muy elevado. Al existir un tope del período de recepción de prestaciones de seis meses, es difícil que se generen los problemas de desestímulo al trabajo observados en Europa. Es posible, sin embargo, que el período de seis meses que cubre el seguro sea la primera etapa de una ruptura del vínculo con la actividad económica formal, si al mismo sigue el despido. Dado que el crecimiento de la tasa de desempleo determina que ésta sea una situación muy corriente, es aconsejable la realización de esfuerzos, desde el comienzo del desempleo, para que esa ruptura no se concrete.

En Europa han dado excelentes resultados las asesorías en la búsqueda laboral y otras políticas como la realización de algunas actividades y el control de la búsqueda de empleo. Los sistemas nacionales de empleo han realizado estas actividades, como parte de la coordinación de las políticas activas y pasivas. En Uruguay, como se indicó, esta coordinación no existe, lo que lleva a plantearse el problema de si debiese buscarse alguna alternativa institucional para atender este problema.

Un problema nuevo es la reiteración de prórrogas en el seguro de desempleo. La información es escasa, pero existen síntomas de que la prórroga no se hace con fundamentos claros de aplicación sistemática. Aparentemente, se otorga en procesos de cierre de empresas, cuando la eliminación del seguro de desempleo generaría un problema social significativo.

La inexistencia de una reglamentación precisa de las condiciones de otorgamiento de prórrogas puede derivar en que éstas se concedan en función

de la capacidad de presión de trabajadores concretos, lo que puede implicar desigualdades. La pregunta, en este caso, es si se debería condicionar la prórroga a la existencia de posibilidades demostrables de reapertura o a la presencia de un proyecto empresarial, de parte de los trabajadores. Las prórrogas son decididas por el Ministerio del Trabajo. Si la DINAE no tuviera condiciones para realizar esta evaluación, la Dirección Nacional del Trabajo (DINATRA) podría estar en mejor situación para esto. En este caso, se requeriría de una coordinación entre ambas direcciones del ministerio.

5. Redefinición de las políticas activas

En los países desarrollados la evaluación y las redefiniciones no se limitaron a las políticas pasivas sino que también incluyeron a las activas. La ausencia de evaluaciones dificulta el análisis de este proceso. En los últimos años han comenzado a realizarse algunas evaluaciones y parece claro que debería ser una actividad más importante en el futuro, dado que nada asegura que gastar recursos en políticas activas mejore el empleo o la empleabilidad. Nada asegura, por tanto, que exista un gasto eficiente de los recursos. Después de superado este aspecto, la institucionalidad de las políticas de empleo (en las definiciones o en la forma de funcionamiento) debería ser analizada con detenimiento, de modo que se efectúen las definiciones políticas necesarias.

En la mayoría de los países estas definiciones son adoptadas por instituciones de integración tripartita. Lo mismo ocurre en Uruguay. El tripartismo presenta ventajas claras, como facilitar el aporte de los actores sociales a la definición de las políticas de mercado de trabajo. Por otro lado, el mutuo control de los actores genera condiciones para evitar una utilización de los recursos alejada de sus objetivos. Pero el tripartismo, por sí mismo, no asegura que las políticas sean las adecuadas, en el sentido de que logren el resultado buscado. La experiencia internacional en este sentido es muy clara, lo que debería conducir a un análisis del papel de los actores fundamentales: Gobierno, empresarios y trabajadores.

En Uruguay puede existir una limitante adicional derivada del hecho que la legislación de los años noventa no prevé otras políticas de recalificación que las de formación profesional. La utilización de subsidios al empleo, o políticas de apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) o a autoempleo (salvo en formación profesional) o de creación directo de empleo, podrían carecer de sustento jurídico. En este caso, la legislación podría ser una limitante para diversificar las políticas activas.

6. Políticas de mercado de trabajo en un contexto de profunda recesión

El año 2003 fue el quinto en que la actividad económica se ha reducido en forma consecutiva, con la consiguiente destrucción de puestos de trabajo y

aumento del desempleo. Las políticas de mercado de trabajo tienen distintos efectos en condiciones de crecimiento económico y de recesión.

Las propias recomendaciones de la OCDE indican que en recesiones profundas son aceptables políticas fiscales expansivas. Sin embargo, en Uruguay, el elevado endeudamiento resultante de la crisis financiera del 2002, hizo que los márgenes de maniobra en la política fiscal fueran muy limitados. En este adverso contexto, las políticas activas pueden realizar un aporte en la atenuación de la exclusión social. La experiencia internacional no indica resultados positivos de las políticas de precalificación profesional cuando no se crean sino que se destruyen empleos. Esto implicaría que si la DINAE-JUNAE no pueden decidir programas diferentes de precalificación profesional, se encuentran limitadas para adaptar la aplicación de políticas a contextos especiales.

Por otra parte, las experiencias latinoamericanas y europeas indican que, de existir recursos, las políticas de empleo directo o de emergencia pueden contribuir a la reducción de los niveles de pobreza, aunque no generen empleos genuinos. En el corto plazo, la utilización de los recursos disponibles (y aquellos que puedan obtenerse de fuentes internacionales) tiene la máxima prioridad.

7. La reforma del mercado de trabajo: Un tema pendiente

En los países desarrollados, el tema del empleo fue objeto de una discusión integral, que incluyó el funcionamiento de los mercados de trabajo. Probablemente éste sea el tópico donde aparecen más enfrentadas las posiciones de los actores sociales. Los sindicatos aspiran a mantener las regulaciones que permiten mayor seguridad en las condiciones de trabajo y en los empleos, mientras los empresarios demandan mayor flexibilidad para definir sus estrategias competitivas y generar empleos.

La experiencia reciente de los países desarrollados indica una tendencia mixta, en que no se mantuvo la totalidad de la regulación, pero tampoco se eliminó por completo. Podría afirmarse que se avanza hacia una nueva regulación que permita a la empresa la implementación de estrategias competitivas, adecuadas al actual funcionamiento de los mercados, diferente del pasado, pero también ofrece una cierta seguridad en el trabajo y certeza en las condiciones laborales. En Uruguay, estos temas son muy sensibles entre los sindicatos.

Al examinar la trayectoria de los salarios reales (gráfico 1) en Uruguay, se observa que el salario y el producto tienen una evolución muy similar. El salario real crece cuando aumenta el producto y viceversa. Esto sugeriría que no existe rigidez salarial, aunque hay grandes diferencias entre los subperíodos. Hasta 1995 había muchos convenios de sector y en ese período, la economía crecía. A medida que transcurren los años, los convenios concluyen y no son sustituidos.

El gráfico 1 ilustra también el dramático ajuste a la baja de los salarios reales en los últimos años de recesión. Queda pendiente la interrogante de, si más allá de la dificultad de abordar los aspectos de flexibilidad salarial y de

Gráfico 1 Evolución del salario real y del Producto Interno Bruto (PIB), 1990-2002

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Notas: Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes de 1983.

Índice de Salario Real (ISR) promedio de todo el país, diciembre 1985 = 100.

tiempo de trabajo, arribar a un acuerdo constituye una opción más razonable que dejar el ajuste sometido a las fuerzas del mercado.

La búsqueda de opciones concertadas, donde se vinculan la regulación del mercado con el empleo pareciera ser un abordaje más integral y maduro. Es probable que las soluciones a las que se llegue, incluso sin contemplar por completo las aspiraciones de alguno de los actores, permitan evitar consecuencias peores. Pero existe un requisito, que es la voluntad de las partes y la promoción del gobierno. En el período 1995-1999, el Ministerio del Trabajo convocó a los actores sociales e hizo importantes esfuerzos para alcanzar un acuerdo sobre estos temas. En ese momento no hubo resultados positivos, lo que es atribuible al comportamiento de los actores y a la falta de voluntad política para encontrar una solución parlamentaria (Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi, 2002), después de agotada la instancia del diálogo, como sucedió en varios países europeos.

E. LA REDEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS Y ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES PARA SU COORDINACIÓN

En los países latinoamericanos ocurrieron transformaciones profundas en los años noventa, que cambiaron la lógica económica interna y el marco en el cual las empresas definen sus estrategias competitivas. Estas reformas fueron posteriores a las aplicadas en los países desarrollados. Entre estos cambios resalta la mayor inserción externa de la región, en mercados internacionales más abiertos (a pesar de las barreras arancelarias y no arancelarias); el impacto de la revolución tecnológica, que se verificaba en el mundo con anterioridad, pero era relativamente ajena a la región (por el aislamiento de los mercados internacionales); una menor intervención en los mercados, y en muchos países (no en Uruguay), la privatización de empresas públicas.

Estas transformaciones obligaron a las empresas a modificar sus estrategias competitivas. Los cambios tuvieron impactos internos similares a los de la década del setenta en los países desarrollados (si bien por razones completamente diferentes), aunque fueron más tardíos, según los países, entre mediados de los ochenta y la década del noventa, y en Uruguay a comienzos de este último decenio, en un proceso todavía inconcluso.

El desempleo aumentó desde mediados de la década del noventa, cuando la apertura dejó a la economía más expuesta a las crisis externas, mientras la reducción de la intervención del Estado redujo las herramientas disponibles para poner en marcha medidas internas de defensa frente a estos impactos. Por otro lado, la filosofía de la conducción económica era claramente no intervencionista y confiaba en que espontáneamente se iban a generar procesos de adaptación de las fuerzas productivas a las nuevas condiciones impuestas por el escenario de mayor competencia.

El impacto de la crisis de México en 1995 hizo crecer la tasa de desempleo desde el 9% histórico al 12%, posteriormente cayó en los años siguientes, pero la devaluación de Brasil en 1999 desencadenó una recesión que duró casi cinco años. La tasa de desempleo se elevó al 19.8% en el trimestre septiembre-noviembre del 2002 y, a pesar de haberse registrado una importante caída desde entonces, aún se mantiene en niveles importantes.

En estas condiciones es comprensible que la cuestión del empleo y el desempleo sean de la mayor actualidad política. De ahí la importancia creciente que ha adquirido la discusión acerca de cómo lograr que el mercado de trabajo funcione adecuadamente, que las políticas de mercado de trabajo cumplan sus objetivos y determinar cuáles son las reformas adecuadas de la regulación del mercado de trabajo. En Uruguay, en rigor, se debería llevar a cabo un debate que en los países desarrollados comenzó hace por lo menos dos décadas.

A partir de la experiencia de los países desarrollados, es posible señalar alternativas de posibles cambios a introducir en las políticas de mercado de trabajo en Uruguay, cuyos objetivos primordiales deberían ser: (a) la redefinición de las políticas activas y pasivas, para que sean más funcionales a la situación

de la economía y el nivel actual del desempleo, y (b) la coordinación de las políticas activas y pasivas, lo cual permitiría lograr mejores resultados, de acuerdo a la experiencia internacional. A continuación, se analizan las posibilidades de aplicación de estos cambios.

1. La adecuación de las políticas pasivas

La modalidad central de las políticas activas establece prestaciones de un porcentaje del salario del trabajador desocupado durante seis meses. La legislación atribuyó al poder ejecutivo la facultad de prorrogar el período de las prestaciones por un máximo de 12 meses. Si se consideraran necesarias nuevas prórrogas, se requerirían leyes especiales. Como ya se analizó, al subir la desocupación aumentaron los beneficiarios normales y se multiplicaron las prórrogas a cifras muy elevadas. No son claras las condiciones para que un grupo de desocupados acceda a la prórroga, lo que ha sido objeto de críticas. Por ejemplo, se podría exigir que los trabajadores involucrados entreguen una demostración razonable de la existencia de una perspectiva de reapertura de la fuente de trabajo, porque los empresarios tienen o podrían tener condiciones efectivas para retomar la actividad.

Un caso especial es el de empresas cerradas, donde los trabajadores están elaborando un proyecto empresarial que permita la reapertura de la empresa bajo control obrero (como cooperativa u otra forma jurídica). Las experiencias de este tipo no han sido siempre auspiciosas, pero se podría complementar el seguro de desempleo con un apoyo en la formulación del proyecto o la búsqueda de créditos y de refinanciación del endeudamiento que normalmente existe. Esto requeriría complementar el seguro de desempleo con políticas activas. También podrían ser necesarios acuerdos colectivos con los empresarios, acreedores o ambos, como condición del acceso a créditos. La DINAE no tiene experiencia en estas negociaciones, pero sí la DINATRA, lo que implicaría una coordinación entre ambas direcciones del Ministerio del Trabajo.

Tales cambios buscan que las políticas pasivas sean un instrumento que contribuya a la creación de puestos de trabajo, manteniendo el capital humano de las empresas y esperando su reapertura. Debe recordarse que éste no fue el objetivo central del seguro de desempleo cuando fue aprobado por el parlamento. En este sentido, la prórroga podría ser una herramienta adecuada, si efectivamente contribuyera a la consolidación o formulación de proyectos empresariales. Pero en este caso, sería conveniente dotarla de mayor flexibilidad y complementarla con elementos nuevos.

La flexibilidad podría consistir en habilitar el otorgamiento de prestaciones descendentes en su monto a medida que se extienden en el tiempo. Debe considerarse que la extensión del período de prestaciones es el principal factor que generó efectos no buscados en los países desarrollados. En el sistema también sería factible incluir la exigencia de realizar algunos trabajos de

mantenimiento en las empresas cuando éstas se encuentren cerradas, de forma de evitar el deterioro de las mismas y mantener al trabajador vinculado a una fuente laboral.

Esta exigencia podría diseñarse también para el seguro de desempleo normal (de seis meses), pero su efecto no sería relevante. La exigencia al desocupado de realizar algunas actividades laborales es una tendencia que se promueve en Europa, pero en este caso se buscaría evitar la desvinculación con la experiencia laboral que resulta de prolongados períodos de prestaciones con pocas exigencias al desocupado. Sin duda, el efecto sería menor cuando el período de prestaciones es tan breve.

2. La adecuación de las políticas activas

La ley que dio vida a la DINAE y la JUNAE prevé la creación del FRL para financiar actividades de formación profesional. Su fundamento es la previsión de los cambios en la demanda de calificaciones que sobrevendría con las nuevas reglas de competencia.

Sin embargo, éstas no son las únicas políticas activas, pues no están previstos programas para el apoyo al desocupado (lo que en Europa realizan los sistemas nacionales de empleo) y las políticas de creación de empleos o incentivo a la demanda de trabajo, en todas sus variedades.¹² Por lo tanto, se requiere de una ampliación de las facultades de estos organismos para poner en marcha otros programas además de los de formación profesional. Debe considerarse que los programas de intermediación laboral y de apoyo a la búsqueda de empleo son los que poseen mejores evaluaciones. Por otro lado, en condiciones recesivas, los programas de recalificación profesional no obtienen buenos resultados (particularmente aquéllos con poca focalización en poblaciones objetivos específicas). Esto implica que una parte sustancial de los fondos deberían reorientarse a programas que en estas condiciones alcanzan mejores resultados.

Un problema legal que debería ser dilucidado es si estos cambios requieren de una modificación de la ley de creación de la DINAE, ampliando sus cometidos. Otro aspecto pendiente es encontrar una solución adecuada a la confusión de roles existente entre la DINAE y la JUNAE. De acuerdo a la ley, la primera es el organismo director de las políticas activas, pero carece de fondos propios; éstos son administrados por la JUNAE, que tiene funciones de administración: sólo este organismo puede asignar fondos a programas concretos, de modo que, de hecho, es donde se adoptan las decisiones. Esta fórmula pareciera ser inadecuada y, de hecho, en diversos momentos ha dado lugar a diferencias y confusión de roles.

12. En julio del 2003 se inició por primera vez un programa directo de empleo, denominado Programa de Actividades Comunitarias. Para una evaluación de este programa, véase el capítulo de Sotelo y Filgueira (2005).

Otro tópico que debería ser objeto de análisis es la forma de funcionamiento de la JUNAE. En un trabajo que analizó la experiencia de los programas puestos en marcha entre 1995 y 1999 (Rodríguez, 2002) se recogieron opiniones de directores de programas, miembros de la DINAE, académicos vinculados al tema laboral e incluso miembros de la JUNAE. En general, se destacaron aspectos positivos del tripartismo, pero también se formularon críticas al funcionamiento de la JUNAE. Su lentitud para adoptar decisiones dificultó que algunos programas lograran sus objetivos y se insistió en que el centro de su trabajo fuera ocupado en tareas administrativas, mientras no se discutiera sobre las prioridades de los programas de empleo. Si, como indican muchas evaluaciones, los resultados de los programas son diferentes según la situación de la economía (recesión o crecimiento económico, por ejemplo), el organismo que decide sobre los mismos debería disponer de capacidad de análisis de la situación económica y el mercado de trabajo, para definir prioridades que pueden ser cambiantes. Sólo operando de esta forma se obtendrían buenos resultados.

Ejecutar este cambio no requiere modificar la ley, sino que los miembros de la JUNAE y la DINAE adapten sus decisiones a las nuevas condiciones. En el caso del primer organismo, esto puede hacerse cumpliendo su rol de administración del FRL. Existen múltiples modalidades de administrar. Si se realiza cada una de las tareas, sin duda la carga de trabajo será muy abundante, en cambio, si se adoptan decisiones, se asignan recursos y posteriormente se controla su cumplimiento, la misma será menor y quizá mayor la capacidad ejecutiva de las resoluciones.

3. La coordinación de las políticas activas y pasivas

Al tenor de la experiencia internacional, es indudable la necesidad de que exista una coordinación entre las políticas activas y pasivas. Incluso podría avanzarse un paso más. Si se considera que las políticas de mercado de trabajo tienen un efecto en la reducción de la marginalidad y la exclusión, debería apuntarse a una coordinación entre las políticas de mercado de trabajo y las políticas sociales.

La coordinación de las políticas presenta en Uruguay múltiples dificultades. El problema medular es que cada política se ha definido institucionalmente en forma independiente de las otras políticas existentes. Probablemente ésta sea la principal causa de que se haya encomendado cada tipo de políticas a un organismo distinto, sin prever la coordinación entre los mismos.

La situación actual es que existe una autonomía absoluta entre las políticas, tanto en lo que respecta a su concepción, como a su ejecución. Además, organismos diferentes las llevan a la práctica. Si se definiera el objetivo de lograr una coordinación entre las políticas, se observan posibilidades, de acuerdo a la magnitud de los cambios (y de los acuerdos políticos y legislativos que implica su concreción) que se quiera introducir.

4. Hipótesis 1: Modificaciones legales e institucionales importantes

Una forma de lograr la coordinación de las políticas es centralizarlas en un organismo único, que decidiría y aplicaría las políticas activas y pasivas. De adoptarse esta decisión, existen tres opciones para ponerla en marcha: (a) que se centralicen en el BPS; (b) que se centralicen en el MTSS, y (c) que se cree un organismo nuevo, al que se denominará Servicio Nacional de Empleo, con las funciones de administración de los fondos recaudados de los aportes sociales, en la parte que correspondería al seguro de desempleo, haría efectivas las prestaciones y definiría las políticas activas.

Del trío de alternativas, la menos adecuada parece ser la centralización en el BPS, entre cuyos objetivos centrales no se cuenta atender el seguro de desempleo. Debe recordarse la discusión parlamentaria cuando se decidió encomendar a la Caja de Jubilaciones la administración del seguro de desempleo. Una amplia mayoría de parlamentarios no la creía entonces una opción adecuada, aunque después fue aprobada, en una decisión muy problemática.

Tiene, sin embargo, aspectos favorables. El primero es que el BPS cuenta con la mayor infraestructura para administrar los fondos recaudados por aportes sociales y realizar las erogaciones de las prestaciones. En seguida, actualmente su directorio está compuesto de forma diferente al momento cuando se discutió la ley, particularmente desde que los representantes de los actores sociales (trabajadores, empresarios y jubilados) se integraron al mismo. Si bien éste es un cambio de gran importancia (reclamado como necesario en la discusión parlamentaria) la integración del directorio sería adecuada para atender la problemática de pasivos y pensionistas, pero no a los desocupados.

La segunda opción, encomendar la función al MTSS, y en particular a la DINAE, tiene la ventaja de que se utilizaría la experiencia en aplicación de políticas activas y de que la JUNAE es un organismo con la integración tripartita que requeriría el sistema. Implica, sin embargo, cambios en la infraestructura muy significativos, aunque éstos serían inevitables si la DINAE decidiera ampliar sus funciones, asumiendo por ejemplo la intermediación entre la oferta y demanda de trabajadores y el asesoramiento a los desocupados en su búsqueda de empleo, además de los cambios en la recaudación de los aportes asociados a toda modificación de las actuales funciones del BPS. Para el Ministerio del Trabajo implicaría un cambio de gran significación.

La tercera opción, la creación de un nuevo organismo, fue el camino seguido por muchos países europeos. Es el que implica más cambios, pues en cierta forma suma las modificaciones de las dos opciones anteriores. Tiene la ventaja que permitiría reunir en un nuevo organismo la totalidad de la experiencia acumulada y a capitalizar en el futuro. Es la opción institucional que mejores condiciones genera para una coordinación efectiva entre las políticas. Sus inconvenientes están asociados a la creación de un nuevo organismo que se ocuparía de las funciones de otros dos, que las dejarían. Además de los cambios legales y los eventuales traslados de funcionarios,

sería necesario definir las implicancias financieras que las transformaciones significarían.

Se ha propuesto la posibilidad que sea un organismo de derecho público no estatal (o una forma jurídica similar), lo que le daría mayor flexibilidad para captar fondos de fuentes distintas de las actuales. De practicarse un cambio jurídico de esta magnitud, sin duda que habría beneficios, pero también nuevos problemas. En todo caso, es la opción más ambiciosa, que implica más cambios a la vez la que permitiría abordar la totalidad del problema de una forma integral.

5. Hipótesis 2: Pocos cambios legales e institucionales

En este caso, se mantendría la estructura institucional actual y, por ende, el BPS se ocuparía de las políticas pasivas y el MTSS de las activas. Sería necesario establecer una coordinación entre ambos organismos. Esto, que parece un ajuste pequeño, requiere una actitud favorable de las dos entidades. En el presente esta disposición a coordinarse no existe, lo que es comprensible si se considera que el tema no ha sido abordado de forma integral.

En el caso de que se diversificaran las políticas activas y se pudieran implementar subsidios a la contratación o modificaciones en el monto de las prestaciones de acuerdo al tiempo transcurrido, o incluso una reglamentación de las prórrogas que fijara condiciones a la existencia de proyectos de inversión, la coordinación pareciera un requisito absolutamente insoslayable.

En conclusión, la coordinación de las políticas activas y pasivas es una tendencia racional y que, por lo mismo, se promueve en todos los países desarrollados. Para asegurar una adecuada utilización de los recursos, más que necesario, pareciera ser imprescindible que las actuales políticas activas y pasivas de Uruguay se flexibilicen, a fin de permitir su adaptación al ciclo económico y facilitar su focalización en poblaciones objetivos específicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Betcherman, G.; Ladaique, M.; Pearson, M. 2000 *Active labour market programs: Policy issues for East Asia* (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Calmfors, L.; Forslund, A.; Hemstrom, M. 2002 *Does active labour market policy work? Lessons for swedish experiences*, IFAU, Seminar Papers 700 (Uppsala, Institute for Labour Market Policy Evaluation).
- Euzéby, Ch. 2000 *L'indemnization du chômage, un système a réformer* (Paris, Futuribles).
- Fay, R. 1996 "Enhancing the effectiveness of active labour market policies: Evidence from programme evaluation in OECD countries", en *Labour Market and Special Occasional Papers* N° 18 (Paris, OECD).
- Francoq, B. 1997 "Concertaciones y negociaciones sobre el empleo y el trabajo. Análisis de la situación de los 15 Estados Miembros de la Unión Europea", en A.M. Artiles y otros, *Relaciones laborales y diálogo social en el Cono Sur: Empleo y competitividad*, Programa de Modernización de las Relaciones Laborales en el Uruguay (Uruguay, Universidad Católica).

- Martin, J. 1998 *What works among active labour policies: Evidence for OECD countries experiences* (Paris, OECD).
- Martin, J.; Grubb, D. 2002 *What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies*, serie Working Papers (Institute for Vocational Education Research at the University of Technology Darmstadt).
- Mato, F. J. 2003 *Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas de mercado de trabajo*, serie Macroeconomía del Desarrollo (Santiago, CEPAL).
- OECD 1998 *The OECD jobs strategy: Progress report on implementation of country-specific recommendations*, serie Working Papers N° 106 (Paris, OECD).
- _____ 1996 *Perspectivas del empleo 1996*, Informes OCDE (Madrid, OECD).
- Rodríguez, J. M. 2002 *Políticas activas de empleo en Uruguay durante los años noventa*, serie Documentos de Trabajo N° 165 (Santiago, OIT).
- Rodríguez, J. M.; Cozzano, B.; Mazzuchi, G. 2002 *La transformación en las relaciones laborales, Uruguay 1985-2001* (Montevideo, Universidad Católica).
- Samaniego, N. 2002 *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina respecto a su efectividad eficiencia y su impacto en la equidad* (México D.F., CEPAL-GTZ).
- Schmitter, P. 1991 “La concertación en perspectiva comparada”, en A. Espina (comp.), *Concertación social, neocorporativismo y democracia* (Madrid, MTSS).
- Sotelo, M.; Filgueira, F. 2005 “Un programa directo de empleo: Resultados de la encuesta a beneficiarios del programa de actividades comunitarias”, capítulo VII de este libro (Santiago, OIT).
- Trylesinski, F. (coord.) 1997 *Prestaciones a activos: Seguro de desempleo* (Montevideo).
- Velásquez, M. 2005 “Seguro de desempleo: Evaluación y lineamientos para su modernización”, capítulo IX de este libro (Santiago, OIT).

CAPÍTULO VI

Diálogo social sobre formación y empleo

Natalia Lacruz

A. INTRODUCCIÓN

En el marco del análisis de las políticas de empleo y protección social, este trabajo pretende dar cuenta de las experiencias y los avances logrados en la formación de espacios institucionalizados para los actores que participan en la negociación colectiva y el diálogo social sobre materias de formación y empleo en Uruguay. Se presentan definiciones generales de conceptos como la “formación profesional” y el “diálogo social”, sin ahondar en éstas, con el objetivo de facilitar la relación entre los mismos y la comprensión de cómo los aplican los actores sociales en este país. Respecto de estos actores, se resalta el papel que desempeñan diversas organizaciones estatales y privadas que, junto con preocuparse de la formación profesional, participan –o lo han hecho– en instancias de coordinación y articulación donde se observan prácticas de mecanismos de diálogo social.

Tanto a nivel de los países como en la acción del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), destacan experiencias de formación profesional a través de acuerdos bipartitos y tripartitos, que confirman la creciente importancia de esta actividad en las agendas de los gobiernos y de organismos públicos y privados. El papel más destacado que desempeña la formación profesional en la política de empleo se relaciona, entre otros factores, con la contingencia y el riesgo que debe cubrir la seguridad social, y con la preocupación que concita el tema en el diálogo social, por lo que se requiere elaborar normas al respecto.

En lo atinente a Uruguay, es preciso reseñar experiencias de organismos públicos como la Dirección Nacional de Empleo/Junta Nacional de Empleo (DINAE/JUNAE), o el Consejo de Educación Técnico Profesional/Universidad del Trabajo del Uruguay (CETP/UTU), así como acciones de formación profesional en el sector de la construcción y de la industria papelería. Todas

éstas se destacan por su grado de innovación y su labor pionera para lograr que la formación profesional sea objeto del diálogo social y genere propuestas que contribuyan a mejorar la calidad y cantidad de trabajo ofrecido y demandado en este país. El capítulo concluye con la presentación de algunas perspectivas de reflexión sobre los medios y recursos necesarios para elevar la eficiencia y la eficacia de la formación profesional, enfatizando algunas propuestas para motivar el análisis.

B. APORTES CONCEPTUALES

1. Formación profesional y diálogo social

La misión de definir la formación profesional es compleja, entre otros factores, porque constituye un fenómeno de relaciones que evoluciona según el contexto social, cultural y económico, así como los cambios en los modos de producción y en el mundo del trabajo. Barretto (2001), la define como “el proceso de educación o adiestramiento en la práctica de un empleo, facultad u oficio inherente al trabajo remunerado”, lo que también incluye acciones tendientes a la adquisición de conocimientos y habilidades para usar en el trabajo, llevadas a cabo por una pluralidad de agentes educativos y sociales.

La formación profesional también es un derecho humano fundamental que “en tanto tal se impone por sí mismo entre aquellos derechos que deben ser respetados en todo trabajo decente, pero al mismo tiempo es un instrumento que facilita y a veces condiciona la realización de otros derechos que también constituyen el trabajo decente”, señalan CINTERFOR/OIT (2001).¹ En consecuencia, el ingreso de la formación profesional como factor estratégico para la competitividad de la empresa, como asunto de relevancia en el empleo y su reafirmación como derecho subjetivo de las personas, hace que se transforme en un objeto de regulación y de presencia cotidiana en la relación de trabajo, en tanto integra los derechos y deberes del trabajador (Barretto et al., 2003).

Como medio de empleabilidad y componente de las políticas de empleo, la formación profesional tiene diversas estrategias para responder con pertinencia y calidad a diversos desafíos del desarrollo socio-económico. Respecto a la capacitación y adaptación de las personas a las nuevas condiciones de competitividad e innovación tecnológica (en equipos y en gestión del trabajo), una de estas estrategias es la promoción de la participación de un número creciente y variado de actores, entre los que se destacan los trabajadores y empleadores y sus organizaciones.

1. “El trabajo decente no puede ser sino el trabajo en cantidad y calidad suficientes, apropiadas, dignas y justas, lo que incluye el respeto de los derechos, ingresos y condiciones de trabajo satisfactorias, protección social y un contexto de libertad sindical y diálogo social”, agregan CINTERFOR/OIT (2001).

La formación profesional es un instrumento fundamental de los programas de igualdad de oportunidades y de las políticas de articulación, sistematización y certificación de conocimientos profesionales.² Al estar relacionada a otros aspectos de las relaciones laborales tradicionales (categoría, salarios, movilidad funcional, etc.), es evidente que la misma debe ser objeto de negociación colectiva y de diálogo social entre los actores involucrados.

2. El diálogo social y la perspectiva de la OIT

Una tríada de actores principales integra el sistema de relaciones laborales: las organizaciones de trabajadores, de empleadores y el gobierno, que se relacionan entre sí mediante el conflicto o la negociación, en sentido amplio. La noción de diálogo social incluye a todas las formas de relación entre los actores distintas al conflicto abierto: por ejemplo, información, consulta, negociación colectiva, participación y concertación social (Graña, 2002).

El diálogo social ha sido también considerado como un esfuerzo para incorporar las perspectivas, los intereses y los proyectos de los actores sociales en un espacio común de debate, bajo las reglas mínimas del reconocimiento mutuo, de la percepción de necesidad recíproca y de la disposición a negociar y concordar propuestas. Debe agregarse que “la permanencia del diálogo social tiende a ser vista como una señal de madurez y de estabilidad, puesto que indica un cierto grado de consenso y/o una buena capacidad de negociar y gestionar el disenso” (Graña, 2004).

Según la OIT, el principal objetivo del diálogo social es la promoción de un consenso y la participación democrática de los principales interlocutores del mundo del trabajo. Las estructuras del diálogo social y los procesos que se han desarrollado con éxito han permitido resolver importantes cuestiones de índole económica y social, alentando la estabilidad e impulsando el desarrollo, lo que permite asociarlo con un mecanismo para “superar la pobreza mediante el trabajo”, según la memoria del Director General de la OIT a la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo (OIT, 2003).

Entre los instrumentos de difusión y apoyo de la OIT a los países miembros resalta la Recomendación 195 sobre Desarrollo de los Recursos Humanos de 2004,³ que señala los nuevos roles del Estado y de los interlocutores sociales y

2. Tomado de la página web de CINTERFOR/OIT.

3. La Recomendación 195 es uno de los instrumentos internacionales que vinculan la formación profesional y el diálogo social y tiene como antecedente a la Recomendación 150 (aprobada en 1975). Intenta responder a la actualización de medidas respecto a las relaciones laborales, que los países miembros deberían poner en práctica para mejorar los resultados de sus servicios y acciones de formación profesional. Aborda temas como el aprendizaje permanente y las competencias laborales, y plantea recomendaciones para desarrollar el diálogo social, la gestión de la calidad en la formación y el establecimiento de incentivos económicos y tributarios a la formación.

apoya los servicios que debe prestar el actor estatal en la materia. También sugiere fortalecer el diálogo social a nivel internacional, nacional, regional y local, así como en el plano sectorial y en el de la empresa. Se enfatiza el papel del diálogo social y la negociación colectiva como principios básicos para el desarrollo y la calidad de los diversos programas de formación profesional.⁴

3. Formación y diálogo social en el MERCOSUR

Como se sabe, los procesos de integración regional han generado múltiples transformaciones en el mercado de trabajo y han impulsado la creación de normas e instrumentos jurídicos.⁵ A su vez, en el ámbito de las relaciones laborales ha aumentado la participación de organismos estatales y de representantes de los sectores productivos de cada país para abordar temas relacionados con la formación profesional.

En el MERCOSUR, la formación profesional ha sido reconocida como un derecho de los trabajadores, y en sus pactos y acuerdos sociales se están comenzando a recoger aspectos de la misma, por su estrecha relación con temas claves como la productividad y competitividad de las empresas. Asimismo, los Estados miembros han asumido obligaciones sobre su puesta en práctica y los trabajos en el Subgrupo de Relaciones Laborales también son auspiciosos y recogen importantes acuerdos de los actores sociales.

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR es un instrumento que intenta traducir la nueva realidad regional, al reconocer una serie de derechos sociales fundamentales y establecer un mecanismo de seguimiento de su cumplimiento a través de una comisión regional tripartita. Esta declaración es un resultado emergente de las negociaciones del Subgrupo de Trabajo N° 10 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, de carácter consultivo del bloque, que promueve la articulación entre los programas y servicios de orientación y formación profesional, así como los servicios públicos de empleo y de protección de los desempleados.

El Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre Formación Profesional del MERCOSUR, acordado tripartitamente en el 2002 por el Subgrupo de Trabajo N° 10, subraya el papel esencial de la formación profesional en las políticas activas de empleo, como requisito de acceso y conservación de un trabajo decente (CINTERFOR/OIT, 2001). Por ende, el análisis del diálogo social y la formación profesional requiere conocer los niveles en que éstos se han manifestado, desde los acuerdos de cúpula tripartitos a las experiencias subregionales y sectoriales más innovadoras.

4. Véase este documento en <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/recdisp1.htm>.

5. El escenario de la formación profesional es hoy más plural que hace 20 ó 30 años en la región, y diversos actores han ganado protagonismo en este espacio, entre ellos, los Ministerios de Trabajo y las organizaciones de empleadores y trabajadores (Barretto, 2001).

En materia de diálogo social y formación profesional, los países de la región presentan un panorama diversificado de experiencias relacionadas a la creación de ámbitos bipartitos y tripartitos, que han facilitado y promovido el impulso de la formación de empresarios y trabajadores (en conjunto o por separado).⁶ Asimismo, se observa que funcionan acuerdos tripartitos de planificación, gestión y seguimiento de políticas formativas a nivel nacional y entre los países del MERCOSUR, que por lo general administran fondos para el financiamiento de la formación profesional.⁷

Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en Europa, la negociación colectiva centralizada por rama de actividad es poco frecuente en América Latina. En los países del MERCOSUR se observan sólo algunos convenios colectivos de la industria de la construcción en Argentina y Uruguay, que han creado instituciones de formación profesional de la industria, gestionadas por actores sociales, empresarios y trabajadores.

En síntesis, se constata que las experiencias de diálogo social sobre formación y empleo son todavía en ciertos casos excesivamente discursivas y que a menudo los acuerdos o pactos no se han sostenido mediante un seguimiento adecuado. Es necesario entonces fortalecer a los actores sociales y poner en marcha algunos cambios legislativos que favorezcan ese objetivo. No obstante, han surgido experiencias regionales innovadoras, con participación activa y plural de actores locales, que todavía no es posible evaluar dado el reciente inicio de su funcionamiento (Barretto, 2001).

4. Formación profesional y protección social

A medida que crece la importancia de la formación profesional en las estrategias de aumento de la productividad y competitividad de las empresas, sectores y economías, la posición que tienen en las políticas sociales las transforma en depositarias de muchas de las expectativas de contrarrestar o moderar la inequidad y vulnerabilidad que afecta a determinados sectores de la población.

Si se define a la protección social como “una intervención colectiva de la sociedad a fin de proteger a sus ciudadanos de diversos riesgos y vulnerabilidades, mantener su bienestar y aumentar su capacidad de hacer frente a los riesgos”,

6. En Argentina se destaca, por ejemplo, el convenio suscrito entre la Unión Obrera de la Construcción (UOCRA) y la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y varios convenios bipartitos en el marco de las acciones del INET (Instituto Nacional de Educación Tecnológica), mientras que en Brasil se han realizado diversos acuerdos colectivos en el sector automotor (fábrica de Mercedes Benz) (Barretto, 2001).

7. A modo de ejemplo, el Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT) es el organismo tripartito brasileño que administra el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) y en Uruguay la JUNAE asume el papel de administrador del Fondo de Reversión Laboral (FRL).

la formación resulta un componente fundamental del concepto de sistema de protección social, en la medida que éste debe prever “la rehabilitación de los trabajadores afectados por reducciones de plantilla mediante servicios de capacitación” (Barretto et al., 2003). Por tanto, la formación constituye una medida necesaria, como la salud y la vivienda, para asegurar la protección social de las personas y puede concebirse como uno de los riesgos que debe cubrir la seguridad social.

La formación cumple una función triple en tanto estrategia de empleo, ya que se la puede considerar un instrumento de empleabilidad (porque mejora las posibilidades de acceso al empleo), de preservación del empleo existente y de recuperación del trabajo perdido o en riesgo de perderse (Ermda, 2003). Por otro lado, dada la posibilidad de formar y recalificar a los desocupados, la formación profesional se puede transformar en un instrumento de política activa de empleo, que apueste no sólo a la subsistencia de la persona, sino también a su reinserción en el trabajo.

5. La formación profesional en el derecho laboral uruguayo

La Constitución de Uruguay reconoce el derecho a la educación y a la formación profesional en sus artículos 68 y 70. Sin embargo, como señalan Barretto et al. (2003) “el conjunto de disposiciones contenidas en las Declaraciones, Pactos y en la propia Constitución dista de presentar conceptualizaciones y criterios únicos”.⁸ Se presentan normas que conciben la formación profesional como parte del derecho a la educación (incluyendo las normas internacionales ratificadas por el país) y otras que la vinculan con el derecho del trabajo (al definirla como componente de las regulaciones emergentes de la relación de trabajo).

Salvo excepciones, el derecho laboral uruguayo carece de normas sobre la formación profesional (Barretto et al., 2003). Sólo se observan unas pocas referencias a la influencia o el vínculo de la formación profesional con la selección y el período precontractual, con los contratos de trabajo a prueba o de aprendizaje tradicional, las becas y pasantías de trabajo, etc. Sin embargo, “a nivel general puede anotarse una sugestiva evolución del derecho a la formación profesional, en tanto diversos instrumentos internacionales (básicamente emergentes de la integración regional) lo singularizan, autonomizándolo del derecho a la educación y del derecho del trabajo” (Barretto et al., 2003).

8. Entre otros importantes instrumentos, Uruguay ha suscrito la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana de Derechos Humanos y su Protocolo adicional y la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

El derecho a la formación profesional aparece como “autoejecutable”, en la medida que su cumplimiento y las modalidades que pueda adquirir quedan sometidas al albur de las relaciones laborales y como contenido potencial de la autonomía colectiva (Barretto et al., 2003). Por ende, “se trata de desentrañar si las obligaciones que habrá de cumplir el empleador respecto a la formación profesional (a partir de su consideración como derecho humano fundamental) se manifiestan exclusivamente en el plano de no obstaculizar su desarrollo (comportamiento pasivo de *no hacer*) o si por el contrario, también debería considerarse que los mismos implican el deber patronal de adoptar conductas activas al respecto (brindar información al trabajador)” (Barretto et al., 2003). A lo anterior debe sumarse la necesaria reflexión acerca de las obligaciones del trabajador de formarse profesionalmente o las obligaciones creadas después que ha recibido formación profesional de su empleador.

Por otro lado, en los instrumentos internacionales relativos a la formación profesional se sugieren mecanismos de participación de los interlocutores sociales para coordinar políticas y programas de formación profesional,⁹ intentando apostar a negociaciones colectivas que permitan atender las necesidades de formación que demandan los trabajadores y empleadores.

C. POLÍTICAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL

Entre los mayores retos que enfrentan las políticas activas de empleo y de formación profesional en Uruguay, se destacan la heterogeneidad, inestabilidad y precariedad que caracterizan al mercado de trabajo y el impacto de las transformaciones en la estructura productiva. Como consecuencia de esto, la capacitación y formación se han transformado en factores claves de las posibilidades de paliar los efectos negativos de dichos fenómenos y de evitar o atenuar la expulsión y/o exclusión de personas del mercado de trabajo.

En el país coexisten un sistema de formación profesional, que radica en el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, y otro en el ámbito de la educación.¹⁰ Se observa un protagonismo del Ministerio del Trabajo a través del papel que desempeña la DINAE/JUNAE desde 1992. En el sector educacional está el Consejo de Educación Técnico Profesional (desconcentrado en un ente

9. Al promover la importancia de la formación profesional como un derecho fundamental con posibilidades de atenuar el desempleo y/o disminuir la inestabilidad laboral, los sindicatos han encontrado un medio alternativo para atraer afiliados. “El sindicato puede ofrecer esta formación profesional –dirigida al trabajador o a sus familiares– como un nuevo espacio para sus integrantes, del mismo modo que desarrolla actividades de esparcimiento, deportivas, culturales, etc.” (Barretto et al., 2003).

10. La ley estipula que el Estado puede ejecutar servicios de capacitación en forma directa o contratando entidades privadas. La actividad no se concentra en un organismo público, pues la ley abre la posibilidad de contratación de otras entidades públicas (Barretto et al., 2003).

autónomo, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Centro de Capacitación y Producción (centralizado en el Ministerio de Educación y Cultura) y el Consejo de Capacitación Profesional (persona pública no estatal, vinculada con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura). Se suma una gran diversidad de entidades de capacitación e instituciones públicas y privadas que interactúan, conformando un sistema plural y diverso.

La formación o capacitación continua (dirigida a los trabajadores activos) es llevada a cabo desde diversas instancias públicas: el Programa de apoyo a la capacitación del trabajador en actividad y el Programa de capacitación del trabajador rural de la JUNAE; el Consejo de Capacitación Profesional (COCAP); el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) con sus acciones de formación en la empresa y la capacitación o recalificación de trabajadores desempleados, fundamentalmente a través del Programa de Capacitación Laboral para Trabajadores Amparados al Seguro de Desempleo (PROCAL) de la JUNAE.

Por su conformación y las acciones que llevan a cabo, estas instituciones y programas buscan incrementar la relación entre las políticas de formación profesional y el mundo del trabajo.¹¹ Tienen como antecedente el desarrollo de estructuras tripartitas de gran importancia en materia de calificaciones, condiciones de empleo y otras, como los Consejos de Salarios establecidos en los años cuarenta para todas las ramas productivas y de servicios. Estos consejos permitieron “heredar un esquema tripartito de participación en el cual los sindicatos contaron siempre con importantes cuotas de voz, voto y veto”, lo que hizo improbable “que el sistema de diálogo social implementado terminara encubriendo una demanda subsidiada de capacitación para las demandas empresariales” (Filgueira et al., 2002).

A pesar de la fragmentación institucional, actualmente el desafío de estructurar un sistema nacional de formación permanente parece estar centrado en el papel de dos instituciones que desde 1992 impulsan las políticas activas de empleo en el Uruguay: la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE). Asimismo, desde el ámbito de la educación, el CETP-UTU¹² ha puesto en marcha interesantes propuestas que promueven la formación profesional, las negociaciones colectivas y el diálogo social entre diversos actores. Las siguientes secciones de este trabajo intentan presentar las innovaciones en materia de formación profesional en las que estos organismos

11. Entre las razones del actual distanciamiento de ambos, se destaca el hecho que desde los años cuarenta, Uruguay y Argentina se caracterizaron por tener estructuras productivas más diversificadas que otros países de la región. Esto implicó una menor experiencia en la conversión de la fuerza de trabajo agraria para el trabajo industrial y la adaptación al nuevo modelo de sustitución de importaciones (Filgueira et al., 2002).

12. El CETP-UTU tiene una oferta de educación media, técnica, formal y escolarizada en su mayor parte. En términos de público objetivo se orienta en especial a jóvenes egresados de primaria o de ciclo básico (que pueden haber cursado tanto en el CETP-UTU como en el Consejo de Educación Secundaria) y apunta a ofrecer una salida al mercado de trabajo más inmediata que la educación secundaria general.

estuvieron o están involucrados, incluyendo la reseña de experiencias innovadoras emergentes del sector de la construcción y de la industria del papel.

1. Políticas de formación profesional y el papel de la DINAE/JUNAE

Tradicionalmente, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTSS) fue la institución estatal que se dedicó a articular las relaciones entre empresarios y trabajadores. Sin embargo, salvo ciertas intervenciones esporádicas en respuesta a reclamos de los sindicatos, el tema de la formación no fue parte de sus acciones hasta que en 1992 se crearon la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) (Ley 16.320) para poner en marcha un Programa de Reconversión Laboral (PRL), cuyo objetivo era lograr la recalificación profesional de los trabajadores amparados por el seguro de desempleo.

El PRL se financió a través del Fondo de Reconversión Laboral (FRL), creado en 1993 con el aporte exclusivo de los trabajadores del sector privado y administrado por la JUNAE. El hecho de que no existiera un financiamiento conjunto (bipartito o tripartito) se explica por el rechazo de los empresarios a invertir en acciones de capacitación para desempleados, por el repliegue del Estado de la negociación colectiva¹³ y por la aceptación de este tipo de financiamiento por parte del Plenario Intersindical de Trabajadores-Congreso Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), en función de la importancia adjudicada a su participación en la JUNAE y por ende a la inclusión en el aparato estatal.¹⁴

En 1996, junto con la formación de un Sistema de Capacitación Laboral se produjeron importantes cambios: el área de cobertura del PRL se extendió a todos los trabajadores (activos y desocupados); se amplió la oferta de capacitación, permitiendo la contratación de empresas privadas, y se inició la descentralización de las acciones de formación a través de la cooperación de actores locales. El FRL empezó a ser financiado con aportes de empresarios y trabajadores del sector privado (actualmente este aporte es el 0.125% de los salarios) y a partir del 2001 se complementó con un aporte del presupuesto estatal.

13. Cabe recordar que “el Poder Ejecutivo había anunciado, en agosto de 1991, la gradual disminución de su intervención en distintos ámbitos de la negociación colectiva: de los Consejos de Salarios, homologación de los convenios, fijación de aumentos mínimos, etc.” (Graña, 2002).

14. Para el movimiento sindical, estar en la JUNAE equivalía a participar activamente en el diseño y ejecución de políticas de empleo en un ámbito tripartito y “resulta una estrategia sindical de carácter compensatorio dirigida a convertir la capacitación laboral (y su forma bipartita o tripartita) en palanca para mantener espacios legitimados de presión y negociación en el nuevo contexto productivo”. El resultado fue que la formación profesional se integró como un tema en sus demandas programáticas (Filgueira, et al., 2002).

Mientras la JUNAE es un órgano tripartito (integrado por una delegación de las Cámaras Empresariales, otra del PIT-CNT y presidida por el Director Nacional de Empleo), la DINAE se creó como un órgano unipersonal, ocupado por un Director Nacional de Empleo que designa el Poder Ejecutivo. Los objetivos institucionales de la DINAE/JUNAE implican impulsar la creación de empleo para personas de grupos de difícil inserción laboral, mejorar la calidad de los empleos a través del aumento de las calificaciones de los trabajadores y desarrollar acciones formativas de prevención de la pérdida de puestos de trabajo como consecuencia de la innovación tecnológica y el cambio en la organización del mismo. Estos objetivos se intentan alcanzar mediante el desarrollo de dos iniciativas: el establecimiento de un Observatorio de Mercado de Trabajo y los Programas de Capacitación Laboral financiados por el FRL.

El Observatorio de Mercado de Trabajo se propone constituirse en fuente de información sobre el mercado laboral uruguayo en la medida en que apunta a conocer la situación coyuntural y los cambios de éste, así como a detectar necesidades de formación de la población activa ocupada y desocupada.¹⁵ Su creación y funcionamiento constituyen la etapa fundacional en la que se sentaron las bases para la aplicación de políticas de empleo.

2. Los programas de capacitación laboral

Los programas de capacitación laboral, descritos a continuación, tienen diferencias en su población objetivo, grado de descentralización y alcance de sus objetivos.

Entre los programas centralizados destaca el *Sistema de Intermediación Laboral, Uruguay Activo*, un sistema informático oficial que opera un mercado laboral electrónico en Internet, dirigido a personas que buscan empleo y empresas demandantes de mano de obra. Su objetivo principal es la intermediación laboral entre la oferta y demanda de trabajo.

También existe el *Programa de Capacitación Laboral para Trabajadores Amparados al Seguro de Desempleo* (PROCAL), creado para que éstos accedieran a orientación laboral y a cursos de capacitación laboral, de acuerdo a sus perfiles ocupacionales y profesionales, conocimientos y experiencias, así como a las demandas del mercado de trabajo.¹⁶ Cuenta con cursos, un servicio de orientación laboral a cargo de técnicos especializados que asesoran al usuario

15. El observatorio cuenta con áreas de información, análisis y seguimiento de la oferta de trabajo, análisis de la demanda de empleo, análisis territorial y análisis de seguimiento.

16. Este programa implica la realización de cursos breves de capacitación, diseñados para prepararse y adquirir nuevos conocimientos en la propia área de trabajo o iniciarse en otra con mejores oportunidades. Su bajo presupuesto lo lleva a una focalización rigurosa de la asignación de los cursos en las poblaciones de menores niveles de educación formal y con familiares a su cargo.

a través de entrevistas y talleres de información, orientación laboral y apoyo a la búsqueda de empleo.

El *Programa de Formación para Trabajadores en Actividad* se lleva a cabo mediante un convenio colectivo entre los trabajadores y la empresa para enfrentar desafíos de reconversión. Entre los sectores involucrados (en propuestas ejecutadas o en proceso de creación y puesta en marcha) están las empresas de la construcción, hotelería, textil, transporte, pesca, electrónica, papel y metalurgia.

El *Programa de Capacitación Productiva* (PROCAPRO) apoya las necesidades de capacitación de diversos emprendimientos productivos. Atiende iniciativas que a través de acciones de formación profesional buscan mejorar la situación del empleo de grupos con problemas en el mercado laboral. Estas pueden provenir de entidades públicas o privadas que realizan programas y proyectos productivos relacionados con diferentes sectores o segmentos de la población.

Los *Programas especiales de capacitación* implican la realización de actividades de formación profesional con grupos específicos de trabajadores (como los empleados por las empresas *Fábrica Uruguaya de Neumáticos S.A. (FUNSA)* y *Manzanares*), marítimos (obtención del certificado de habilitación para navegar) y de la construcción (capacitación en seguridad e higiene en la industria del sector). Entre estos programas de ejecución centralizada se destacó el de capacitación en sectores productivos y empresas que –en el marco del Plan de Emergencia de Seguridad de la Construcción y con la coordinación de la Cámara de la Construcción, el Sindicato Unico de la Construcción y CINTERFOR/OIT– permitió a 350 delegados de obra capacitarse en seguridad y salud ocupacional.

Entre los programas de capacitación de ejecución descentralizada, acordados con técnicos de instituciones que trabajan con el público objetivo de dichos programas,¹⁷ destacan el *Programa de Capacitación para el Trabajador Rural*, ejecutado en acuerdo con el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), de alcance nacional, y el *Proyecto de Capacitación Laboral de Personas con Discapacidad* (PROCLADIS), cuyo objetivo es lograr la inserción laboral del discapacitado a través de la capacitación y rehabilitación ocupacional.¹⁸

El *Programa PROJOVEN*, ejecutado a través de una asociación con el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), apunta a facilitar la inserción laboral

17. La ejecución descentralizada implicó la articulación con el sector privado, en su mayoría organizaciones no gubernamentales, y en ocasiones con otros organismos públicos (por ejemplo, el Instituto Nacional de la Juventud (INJU)), que conforman un grupo de Entidades de Capacitación (ECA). Estas son seleccionadas en una licitación, en la que JUNAE evalúa la calidad y precios de las ofertas recibidas. A pesar de que inicialmente sólo podían ser contratadas entidades públicas, actualmente se han incorporado múltiples instituciones y existe un Registro Unico de Entidades de Capacitación, creado para establecer un proceso de calificación previo a la inscripción de las entidades interesadas en realizar las actividades de capacitación.

18. Es gestionado descentralizadamente por la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) con participación de los beneficiarios. En la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) participan representantes de las organizaciones de personas discapacitadas.

de jóvenes de bajos ingresos y la reinserción de estudiantes en la enseñanza formal con fondos provenientes del FRL.¹⁹

El *Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Empleo y la Formación Profesional (PROIMUJER)* apunta a aumentar la calidad de la oferta de trabajo femenina con el desarrollo de destrezas, refuerzo de la autoestima y capacitación laboral. Busca reducir las inequidades relacionadas con la condición de la mujer, fortalecer las entidades de capacitación a través de la incorporación de la perspectiva de género en sus propuestas pedagógicas, desarrollar iniciativas locales sustentables para la formación y avanzar en la incorporación de criterios de equidad de género en las políticas activas de empleo. Se focaliza en mujeres desempleadas, urbanas o rurales, o en empleos precarios, y es dirigido por una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) integrada por un equipo propuesto por la DINA E y avalado por la JUNAE, con apoyo de delegados de los sectores de empleadores y trabajadores.

De acuerdo al convenio con la DINA E, avalado por la JUNAE, CINTERFOR/OIT es la sede de este programa y además de brindar asistencia técnica y metodológica para el diseño y la gestión, transfiere metodologías, estrategias, materiales didácticos y lecciones aprendidas en el marco de sus acciones en el campo de la formación.²⁰ Contando con el apoyo de las intendencias municipales para establecer vínculos con actores locales y la población potencialmente beneficiaria (lo que favorece la inserción del Programa en distintos departamentos), las instituciones de capacitación que son seleccionadas para realizar las acciones de formación ejecutan el programa bajo la dirección de la UCP.

Entre los programas que dejaron de ejecutarse están: *Retorno al Aula* (dirigido a jóvenes de bajos recursos desertores de cursos de enseñanza técnica; *Programa de Nivelación para la Capacitación Laboral y Superación de Deficiencias de Escolarización (PRONCAL)*, y el Programa de *Capacitación Integral y Competitividad para la Micro y Pequeña Empresa (CINCO)*, ejecutado con la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas, y que apostaba a la realización de diagnósticos y elaboración de planes de desarrollo empresarial acompañados de acciones de capacitación.

Entre las iniciativas de reciente puesta en marcha resalta el *Programa de Fortalecimiento de PYMES (PFP)*, una experiencia piloto de dos años de

19. También cuenta con financiamiento de los ministerios de Educación y Cultura así como de Ganadería, Agricultura y Pesca. Además, tiene el apoyo de la Ley N° 16.873 de 1997, que regula las prácticas y pasantías con fines de aprendizaje en las empresas.

20. Las experiencias y antecedentes en este tema remiten al Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Profesional y Técnica de Mujeres de Bajos Ingresos en América Latina (FORMUJER), cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de Argentina, el Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL) de Bolivia y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica.

duración, que tiene dos líneas estratégicas de intervención: el apoyo a la creación de micro y pequeños emprendimientos y la conformación y/o consolidación de asociaciones entre empresas, así como redes territoriales vinculadas a la promoción del empleo, del desarrollo económico local y del sector microempresarial. La propuesta busca mejorar la gestión empresarial, sensibilizar a empleados y empleadores sobre los cambios en los mercados, mantener y aumentar los puestos de trabajo y contribuir al fomento de una cultura empresarial que apunte a la formación permanente de los recursos humanos de la empresa.²¹

3. El papel de la JUNAE

La creación de la JUNAE fue el inicio de una nueva etapa de trabajo en materia de diseño y ejecución de políticas de empleo. La experiencia fue novedosa por los actores sociales involucrados y porque “era la primera vez que se creaba una instancia tripartita de diálogo social donde los interlocutores sociales eran convocados y estaban reunidos para diseñar políticas de empleo” (Graña, 2002). La novedad implicó diversas dificultades, pero ese proceso de aprendizaje institucional permitió fortalecer un ámbito de gran importancia para el diseño y la puesta en marcha de políticas de empleo.

Sus orígenes se vieron marcados por las dificultades para relacionarse entre los actores que la componían, la debilidad institucional de la DINAE y la falta de acuerdo sobre la conceptualización de la formación profesional, a lo que se sumaron condicionantes externos que limitaban su labor, como la restringida oferta de capacitación profesional y la escasa demanda de los trabajadores en el seguro de cesantía de instancias de formación.²² No obstante, la JUNAE inauguró una nueva modalidad de políticas sociales, caracterizada por la originalidad de los programas y la promoción de una oferta diversificada de capacitación, valorados favorablemente. Además, se situó como un mecanismo cercano a la seguridad social, por la participación social en el organismo, la financiación tripartita y la universalidad de los potenciales beneficiarios²³ (Barretto et al., 2003).

21. Para la gestión operativa de este Programa se constituirá una comisión de seguimiento (integrada por tres representantes de la JUNAE y 1 de la Universidad Católica del Uruguay), que acompañarán y supervisarán la ejecución. La UCP a cargo de la gestión, dependerá de la citada universidad y tendrá un equipo seleccionado en acuerdo con la JUNAE. El convenio marco entre las instituciones fue firmado en septiembre del 2004.

22. El otorgamiento de becas para asistir a los cursos fue un incentivo para atraer trabajadores que suscitó controversias sobre su pertinencia y monto en la JUNAE. Los empresarios adjudicaron el posterior desfinanciamiento del FRL a la puesta en marcha de esta medida.

23. Para obtener apoyo financiero de la JUNAE a actividades de capacitación, los interesados (empresas, organizaciones de empleadores o de trabajadores) deben presentar el proyecto, que si es aprobado pueden ser de hasta 80% del costo del proyecto (Rosenbaum, 2000).

La estructura administrativa ha permitido atender los programas de la DINAE/JUNAE, pero se presentan obstáculos presupuestarios y problemas de coordinación entre los programas y el equipo central de DINAE/JUNAE, así como de articulación entre los mismos, donde la diversificación de las propuestas pone en cuestionamiento el uso racional de los recursos.²⁴ Asimismo, la lentitud del acceso a los cursos por los largos procesos de licitación obstaculiza su puesta en marcha y provoca congestión de tareas administrativas y ejecutivas, que suele atrasar la toma de decisiones y la ejecución de los cursos.

Actualmente, entre otras debilidades de los programas, se destaca el bajo número de indicadores para evaluarlos y conocer el nivel de eficiencia del gasto. También se advierte falta de discusión de los resultados de evaluaciones de los programas, relacionada con la ausencia de debate sobre políticas activas de empleo y las transformaciones que ocurren en el mercado de trabajo (Rodríguez, 2002). A esto se agrega la diversidad de valoraciones y prioridades en los actores involucrados en la JUNAE respecto a la utilidad de los instrumentos diseñados para la formación de los trabajadores y el modo como la sociedad percibe a las necesidades sociales para las cuales se diseñan los programas.

El financiamiento de los cursos y la falta de medios cobran gran importancia en la medida en que los costos están vinculados a las posibilidades de uso eficiente del FRL y el costo de recalificación por beneficiario es muy diferente en los distintos programas. Esto hace necesario un estudio de costos y alternativas para que el FRL sea usado en forma eficiente, con mayor focalización de programas y con posibilidades de rediseñar las propuestas (Rodríguez, 2002). Por otra parte, que el FRL se financie con fondos provenientes de los aportes de los trabajadores y empleadores privados y no dependa del gobierno, le brinda una autonomía de funcionamiento a la DINAE/JUNAE que otros organismos ministeriales no poseen.

En relación a las posibilidades de diálogo social sobre formación profesional, las discrepancias entre empresarios y trabajadores no han impedido que la JUNAE se consolide como ámbito tripartito, intentando paliar las dificultades enfrentadas en el proceso de promoción de la negociación y de los acuerdos colectivos. A pesar de la diversidad de destinatarios de las acciones de la JUNAE, el diálogo social no se ha expandido, “ya que para esto es necesario contar con grupos constituidos en actores”. Al respecto, la JUNAE ha reconocido la heterogeneidad de situaciones e incorporó a diversos grupos como beneficiarios de programas, pero no como cogestores (Filgueira et al., 2002).²⁵

24. Según un representante de empleadores, el crecimiento de la demanda incidió en el aumento de precios y baja de calidad de los cursos, por la falta de profesores calificados y el carácter improvisado de algunas ECAS. El representante de los trabajadores también aludió a dificultades de gestión, vinculadas al incremento de los cursos impartidos y la necesidad de focalizar la atención en los trabajadores en el seguro de cesantía, dada la gran demanda de cursos (Graña, 2002).

25. Filgueira et al. (2002) resaltan la distinción entre beneficiario y actor. Aclaran que “el primero básicamente espera la obtención de servicios en forma más o menos pasiva y

En cuanto a la delimitación de roles, la ley adjudica a la DINAE la elaboración y puesta en marcha de políticas de empleo, y a la JUNAE un papel asesor, además de administrar el FRL. Si la JUNAE está en desacuerdo con un programa elaborado por la DINAE, puede resolver no financiarlo, imposibilitando su ejecución. En dictámenes de la asesoría jurídica y en sus resoluciones, la JUNAE ha sostenido que “es un órgano no sometido a jerarquía”, que no integra la estructura presupuestal del MTSS ni es una dependencia de la estructura administrativa del ministerio (Barretto et al., 2003). No obstante, existen diversas valoraciones sobre la delimitación de roles entre DINAE/JUNAE y sus vínculos y dependencia de los ministerios de Trabajo y de Economía.²⁶

El papel de la JUNAE es una base importante para el desarrollo de un sistema nacional de formación permanente. El funcionamiento de este organismo ha permitido la creación de comités locales asesores en varios departamentos y la concertación de esfuerzos entre empresarios, trabajadores, MTSS y otros organismos e instancias, como intendencias y Entidades de Capacitación (ECA), mediante los cuales se busca la descentralización de la ejecución de las acciones a nivel institucional y territorial.

4. Ambito educativo formal y diálogo social sobre formación profesional

En Uruguay, donde se consagra la libertad de enseñanza y la libertad de creación y organización de entidades privadas de enseñanza, el Estado actúa impartiendo directamente la enseñanza a través de entidades públicas y/o ejerciendo un papel controlador de la enseñanza privada. La enseñanza como cometido estatal y servicio social es uno de los principios del funcionamiento de la Administración Nacional de Educación Pública. En el terreno de la formación profesional, el organismo estatal responsable es el Consejo de Educación Técnico Profesional. No obstante, en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura se destacan el papel del Centro de Capacitación y Producción (CECAP) y las actividades llevadas a cabo en la órbita del Consejo de Capacitación Profesional (COCAP). A continuación, se analizarán estos ámbitos educativos en función del nivel de desarrollo de instancias de diálogo social, vinculadas al diseño y a la puesta en marcha de acciones de formación profesional. Sin pretensiones de realizar evaluaciones, se apuesta a reseñar

acepta en principio una relación instrumental con la institución estatal (...) mientras que el actor pretende imponer ciertos principios organizacionales, reglas de juego y eventualmente intenta construir modalidades de ciudadanía”.

26. Según el representante de los trabajadores en la JUNAE, la modificación de la Ley N° 16.320 –que da origen a los organismos y establece sus funciones– sería una medida de gran importancia para la afirmación de la autonomía de la JUNAE (Entrevista a José Balbo realizada el 22 de octubre del 2004).

oportunidades y experiencias de diálogo social o resultados de acuerdos bipartitos o tripartitos en el marco de alguna de estas instituciones.

Un factor común de estas instituciones es el objetivo de articular y coordinar acciones de formación profesional. El intento de lograr una mayor articulación entre la formación y las demandas de los empleadores de diversos sectores, para mejorar la inserción laboral de la población y desarrollar las competencias que requiere el mercado de trabajo, es un eje central de la labor de la mayoría de las instituciones de formación profesional.

El COCAP fue creado como un ente público no estatal en 1979 y buscó generar –con apoyo financiero del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)²⁷– un sistema de formación para atender las necesidades de ciertos sectores económicos, en especial con potencial exportador, con acciones para complementar la enseñanza curricular de mayores de 18 años a través de cursos presenciales o a distancia. A pesar de estar integrado por miembros de organismos estatales y representantes de entidades privadas,²⁸ sus acciones se centran en realizar cursos breves y no se observan acuerdos (bipartitos o tripartitos) en materia de diálogo social vinculados a la formación profesional.

Por otro lado, los talleres que ofrece el Centro de Capacitación y Producción (CECAP) dependen del Ministerio de Educación y Cultura y consideran múltiples actividades dirigidas a jóvenes de bajos ingresos y con problemas conductuales y de aprendizaje. Originado en un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dirigido al Programa de Seguridad Ciudadana, el CECAP es una experiencia innovadora que ha apostado a la articulación de la formación técnica con la inserción laboral de sus egresados. No obstante, la cobertura y el nivel de articulación de sus acciones con las de otras instituciones dan cuenta de múltiples dificultades para alcanzar y preservar los logros propuestos.

Aunque la potencialidad de estos organismos como promotores de relaciones de coordinación y diálogo de actores sociales amerita ser investigada, es posible plantear la hipótesis de que ambas instituciones puedan incrementar su capacidad de “interlocutores sociales” y mejorar su eficacia. Si bien sus acciones apuntan a la articulación con agentes de diversos sectores productivos, debe resaltarse una experiencia del CETP-UTU, en que este objetivo se plasma en acciones innovadoras e incorpora instancias y organismos que permiten desarrollar el diálogo social en torno a la formación profesional.

27. El préstamo del BIRF financió la creación del sistema nacional de formación profesional y el desarrollo de la capacidad de investigación tecnológica, difusión de información y asistencia técnica para empresarios. Las fuentes de ingreso actuales del COCAP son los cursos que imparte y un subsidio del Ministerio de Economía.

28. El COCAP tiene tres integrantes de ministerios (Industria, Energía y Minería; Trabajo y Seguridad Social, y Ganadería, Agricultura y Pesca), uno de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y uno de la Universidad de la República. Del sector privado participan cuatro miembros propuestos por organizaciones de empleadores. (Cámara de Industrias, Asociación Rural y Federación Rural).

5. CETP-UTU y los Núcleos de Investigación y Desarrollo Tecnológico

Hasta principios de los años noventa, la oferta de formación técnico profesional estuvo centrada en la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU). Según el Decreto Ley N° 10.225 de septiembre de 1942, al organismo le compete la enseñanza cultural destinada a la elevación intelectual de los trabajadores y a su formación técnica, la enseñanza completa de los conocimientos técnicos manuales e industriales, atendándose en forma especial los relacionados con las industrias extractivas y de transformación de materias primas nacionales, la enseñanza complementaria para obreros, y de la formación en artes aplicadas. Todo esto se complementaba con su necesaria vinculación con la industria nacional.

En 1973, la UTU dejó de ser un ente autónomo y se transformó en un consejo desconcentrado dentro del nuevo Consejo Nacional de Educación, hasta que en 1985 se creó como ente autónomo la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y se estableció el Consejo de Educación Técnico Profesional, que es uno de los órganos desconcentrados de ANEP. Se abandonó el nombre de UTU, aunque todavía persiste en algunos documentos de ANEP y del Consejo. La educación técnica quedó integrada al sistema educativo como subsistema y le correspondió la formación de alumnos en el nivel medio, que ya han transitado total o parcialmente por la enseñanza básica, para proyectarlos hacia el mundo laboral. Entre los nuevos componentes de la educación técnico profesional se destaca el “ciclo básico modalidad UTU” (con las mismas materias principales que la educación secundaria, más asignaturas tecnológicas que le confieren un perfil propio) y los bachilleratos tecnológicos diversificados, con los objetivos de formación científica y tecnológica, así como el conocimiento de la empresa, la sociedad e idiomas.

A pesar de la escasa legitimidad de este sistema de educación, se intentó dar una oportunidad de movilidad social a personas de bajos ingresos, pero no se pusieron en marcha procesos y mecanismos que permitieran relacionarse con el sector productivo e incidieran en una mejor inserción laboral de los estudiantes.²⁹ La creación de espacios de participación y de diálogo para promover relaciones fluidas con empresarios y trabajadores, alianzas estratégicas, y generar conciencia de la importancia de aumentar el conocimiento de los cambios tecnológicos, tanto de la demanda de calificaciones como de la gestión de recursos humanos, se fue transformando en una creciente necesidad que exigió una propuesta de intervención a nivel institucional. Asimismo, a partir de experiencias de otros países latinoamericanos (Brasil, Colombia y

29. “El sistema cubría las necesidades de formación de la población joven pero no atendía debidamente a los segmentos de población adulta y tampoco a quienes se dirigían a desarrollar ocupaciones no técnicas”, según Filgueira et al. (2002), quienes agregan: “el perfil de los estudiantes y el carácter cuasi monopolístico de la institución educativa reducían la calidad y potencialidad de cualquier demanda por mejora del nivel formativo”.

Costa Rica) se advirtieron los beneficios de focalizar acciones y la importancia de diversificar la oferta de servicios.

En los centros educativos que funcionan en el ámbito del CETP-UTU (escuelas que imparten Ciclo Básico y Bachillerato Tecnológico, Escuela de Lechería, Escuela Superior de la Construcción, etc.) se advierte la importancia de fortalecer el funcionamiento de Escuelas Superiores especializadas en un determinado sector productivo. La dificultad de mantener demasiados centros hace imprescindible para asegurar la continuidad de las acciones de formación que se inicie el préstamo de servicios tecnológicos a las empresas (investigación aplicada, ferias tecnológicas, etc.), y se inauguren instancias de retroalimentación de procesos formativos y de actualización. Esto implica vínculos más estrechos de los centros educativos con las necesidades y demandas del contexto socioeconómico.

Para iniciar un proceso de innovación institucional se crearon los Núcleos de Investigación y Desarrollo Tecnológico (NIDT), en el contexto de la Reforma Educativa de 1995, que implicaron la creación de unidades de operación para complementar la tradicional área de educación técnica y profesional con acciones de asistencia técnica y tecnológica, información tecnológica e investigación. Cada NIDT está referido a un sector productivo determinado y busca alcanzar una perspectiva y un conocimiento integral de la realidad del mismo, a efectos de actualizar y coordinar las actividades de formación de los estudiantes, y de mejoramiento de los vínculos y participación de los actores sociales involucrados (cámaras empresariales, federaciones sindicales, organismos estatales).

Los objetivos de los NIDT se vinculan a la definición conceptual de los dos modelos que los Núcleos pueden adoptar: ser centros de información o centros de investigación, desarrollo y transferencia de tecnología.³⁰ Mientras que la primera opción remite a un Núcleo focalizado en acciones de búsqueda, registro y sistematización de información tecnológica, el segundo modelo agrega a los servicios de información tecnológica y laboral la asistencia técnica, la investigación y el desarrollo de productos y servicios, servicios de certificación ocupacional, asesorías en temas ambientales, de salud e higiene y servicios de laboratorio.

La puesta en marcha de los NIDT buscó amortizar los costos de equipamiento para su utilización en servicios de consultoría, el desarrollo de la función de enlace entre el sector productivo y los proveedores de tecnología, la generación de condiciones de aprendizaje, basada en la situación real del mundo productivo, y la formación de capacidades para atender a las unidades productivas.

El establecimiento de nuevos servicios implicó diversificar la oferta de cursos del CETP-UTU y, por ende, un cambio importante de los actuales

30. Ambos modelos pueden considerarse en forma separada o integrada, y ser definidos como estadios acumulativos (no sustitutivos) de desarrollo (iniciando el proceso con el modelo de centros de información).

destinatarios de sus acciones de formación (trabajadores individuales y en particular jóvenes que buscan ingresar al mercado laboral). Se prevé la aparición de nuevos destinatarios como las micro y pequeñas empresas, los trabajadores por cuenta propia, las empresas familiares, las cooperativas de producción o servicios, las cámaras empresariales, los sindicatos, etc.³¹

Si bien el Consejo de Educación Técnico Profesional debe asumir que desempeña un papel estratégico para dotar a la producción y a los empresarios y trabajadores de un espacio tecnológico que responda a sus requerimientos, se necesitan fortalecer los vínculos entre los sectores educativo, productivo y laboral. Estas alianzas estratégicas contribuyen a mejorar el desempeño del CETP-UTU, benefician a los empresarios y sus gremiales, así como a los sindicatos de trabajadores, con quienes los NIDT apuestan a consolidar un proceso de diálogo y participación que genere legitimidad en los actores productivos y laborales.³²

Para que los Núcleos dispongan de instancias regulares e institucionalizadas de diálogo y consulta técnica, se creó el Consejo Consultivo Sectorial (CCS), en cuya estructura tripartita participan personal del Núcleo y representantes empresariales y sindicales sectoriales. El CCS busca ser un lugar de encuentro de las organizaciones participantes para asesoría técnica sobre las actividades del Núcleo y una entidad con poder de decisión en aquello que incida en las inversiones, distribución presupuestaria, apuesta tecnológica, desarrollo de convenios de cooperación, priorización de actividades, etc. El cometido central del CCS es orientar y facilitar las actividades del NIDT, asesorándolo en temas relativos a la actualización tecnológica para la oferta educativa del CETP al sector productivo, promover la interrelación entre los actores del ámbito educativo, productivo y laboral, así como cooperar en actividades técnicas de interés de las partes.

Al inicio del proceso se convocaron algunos actores sociales posiblemente interesados en la propuesta, para lograr un acuerdo sobre el sector donde ejecutar una experiencia piloto. Para ello se analizaron los sectores productivos según su trayectoria de acciones o acuerdos bipartitos vinculados a los objetivos de los Núcleos, su potencial en términos de empleo y demandas de desarrollo tecnológico, el apoyo que la infraestructura del CETP podría aportar y el grado de apertura de cada sector (empresarios y sindicatos) a iniciar una cooperación

31. Esta lista puede contemplar otras formas y combinaciones, como los parques tecnológicos e industriales, las incubadoras de empresas y los encadenamientos productivos. Además, la ubicación de la coordinación del NIDT en las escuelas superiores con orientación sectorial –que apuntan a convertirse en centros de referencia y de divulgación de innovaciones– facilita que los respectivos actores las perciban como un espacio familiar y propio, a diferencia de los centros que abarcan la formación para oficios de diversos sectores.

32. Otros actores pueden representar intereses legítimos y útiles para el Núcleo, por lo que es posible prever la coordinación con otras instituciones como el Laboratorio Tecnológico del Uruguay, el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas, la Universidad de la República, Asociaciones y Colegios de profesionales, etc.

con el área educativa. Así se seleccionó al sector de la construcción como campo de trabajo y de puesta en marcha de la innovadora propuesta de los NIDT.

a) Ejecución y consolidación del NIDT en el sector de la construcción

Al comenzar el primer NIDT se formó un Consejo Consultivo Sectorial, a partir de la firma de un convenio en el 2003 entre el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública y la Fundación de la Construcción del Uruguay. En éste se dejó constancia de la formación del CCS por parte de ANEP-CETP (a través de un representante del Programa Educación en Procesos Industriales, de la coordinación del NIDT y del equipo Directivo de la Escuela Superior de la Construcción) y por la Fundación de la Construcción, de un representante de la Cámara de Industria de la Construcción, la Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay, la Liga de la Construcción del Uruguay y el Sindicato Unico Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA).³³

A pesar de la voluntad de integración de sus miembros, al comienzo de este CCS hubo una gran cuota de escepticismo e incertidumbre sobre la continuidad de la iniciativa. No obstante, actualmente se constata la convocatoria sistemática a sesionar y una creciente densidad y profundidad en el tratamiento de los temas abordados.³⁴ Asimismo, se ha enfatizado la convicción de que las acciones deberán ser complementadas con mecanismos para facilitar la puesta en práctica de los acuerdos alcanzados. Al respecto emergen dos grandes dificultades: los problemas de las gremiales participantes para movilizar otros representantes o técnicos y la necesidad de que el CETP disponga de mecanismos más ágiles para movilizar personal a tareas vinculadas a los acuerdos alcanzados en el CCS.

Entre los avances de la institucionalización del NIDT se observa la consolidación del equipo de trabajo que sustenta su acción, la creación y el funcionamiento regular de un Consejo Consultivo Sectorial (que desde su creación se ha reunido mensualmente), y el surgimiento de los primeros acuerdos en relación a proyectos de articulación con el entorno productivo. Por otra parte, se han encontrado grandes dificultades de orden administrativo y financiero (asignación de horas para los trabajos de información e investigación

33. También se establece que la cooperación entre el CETP y los integrantes de las partes se realizará mediante Acuerdos Complementarios o Proyectos Acordados en estos temas: intercambio de información en el ámbito cultural, científico y técnico-tecnológico, organización recíproca de actividades de interés nacional, regional y mundial (becas, cursos, conferencias, congresos) y cualquier otra particularidad de interés.

34. Los informes de las reuniones del CCS señalan el tratamiento de temas como: la oferta educativa del CETP al sector de la construcción; los proyectos de investigación de nuevas tecnologías y materiales; las alternativas para la capacitación modular de trabajadores de la construcción; la mejoría de la comunicación entre las empresas y el CETP para aumentar las pasantías de estudiantes por empresa; los posibles eventos de divulgación tecnológica, etc.

tecnológica) que han atrasado el inicio de la labor. Además, la infraestructura resulta inadecuada para la realización de actos de divulgación e intercambio.

Considerando que el Fondo Social de la Construcción tiene fondos no ejecutados, la posibilidad y factibilidad de realizar acciones de capacitación de trabajadores activos adquiere mayor importancia. Sin embargo, se plantean otras dificultades sobre las cuales ha trabajado el CCS, como el grado de adecuación de las propuestas del CETP al perfil de los trabajadores y sus posibilidades de acceso a estas ofertas.³⁵

A partir del intercambio de opiniones e información, el Programa de Educación en Procesos Industriales del CETP ofreció un acuerdo mediante el cual las gremiales agrupadas en el FSC puedan ejecutar cursos modulares con la infraestructura del CETP y realizando la selección de temas y docentes responsables. La propuesta tuvo gran receptividad de los actores y se señalaron múltiples beneficios tanto para aquéllos reunidos en el FSC como en el CETP.³⁶ En la actualidad, el CCS debate las opciones de los primeros cursos de capacitación y para continuar institucionalizando esta instancia se suscribió un acuerdo marco entre ANEP y CETP por un lado, y las gremiales empresariales y sindicales por otro, que ampara los acuerdos y proyectos en el seno del CCS.³⁷

6. Negociación colectiva, diálogo social y formación profesional en sectores productivos

a) El sector de la construcción

Este sector se caracteriza por sus abruptos ciclos de auge y contracción (que impactan en su organización sindical), por recibir fuerza de trabajo con baja calificación (procedente de empresas y sectores que cerraron o redujeron su plantilla), por conformar un mercado de estructura dual (formal e informal) y por la baja permanencia de la fuerza de trabajo (alta tasa de rotación, contratos a término, etc.).

Entre las experiencias de formación profesional que implicaron negociación colectiva y diálogo social de los actores, destacan los cursos de capacitación

35. Entre las principales dificultades del trabajador medio del sector de la construcción se destaca el incumplimiento de los requisitos mínimos de escolaridad para participar (y sostener su participación) en procesos educativos que por lo general son de larga duración (Casanova, 2004).

36. Los actores agrupados en el FSC pueden ejecutar fondos, ofrecer una capacitación modular para actualizar a los trabajadores del sector, disponer de infraestructura y docentes para dictar cursos y establecer un marco de trabajo conjunto con el CETP. Este último aspecto permite optimizar el uso de los recursos de infraestructura, equipamiento y personal disponible, junto con actualizar el conocimiento tecnológico y la demanda de calificaciones.

37. La suscripción del acuerdo fue en un acto público en el marco de la Feria Constructa 2004.

para delegados de obra y mandos medios sobre seguridad e higiene en el trabajo, efectuados hasta 1999 con financiamiento mediante convenio con la JUNAE. Estas instancias permitieron capacitar a los delegados obreros de seguridad y representantes de los trabajadores en la empresa, que cumplen la función de control y prevención de riesgos, así como denunciar irregularidades en relación a este tema.

Los delegados obreros de seguridad para la industria de la construcción –papel creado en el marco del Decreto N° 53/96, de 1996– han enfrentado dificultades emanadas de la confusión de su tarea con la de los delegados sindicales, el alto índice de rotación e informalidad, que afecta a la estabilidad de los puestos de trabajo, y la tendencia de los empresarios a que la tarea sea asumida por mandos medios y no por quienes están dedicados específicamente al asunto. Por ende, la evaluación de los logros después de las instancias de capacitación en seguridad e higiene no es una tarea simple o fácil de realizar.³⁸

Otro proyecto de formación profesional realizado en la construcción fue el de descripción y certificación de tareas para la formación en competencias profesionales y laborales y el reordenamiento salarial del sector. La propuesta implicó la formación de una comisión bipartita para elaborar una nueva evaluación de tareas, que actualizara a la efectuada en 1967. Para este trabajo hubo financiamiento de la JUNAE y se pidió a CINTERFOR/OIT formular y ejecutar el proyecto. El producto final consistió en la realización de un manual de evaluación de tareas, con la inclusión del ordenamiento de los puestos de acuerdo a las categorías definidas por la comisión bipartita.³⁹

En el presente, las posibilidades de formación en este sector dependen del aprendizaje al interior de la empresa y de la asistencia a cursos y carreras de CETP-UTU. El primer tipo de aprendizaje está relacionado con las necesidades específicas de las empresas y no implica ningún tipo de negociación colectiva. Sin embargo, los resultados de algunas de estas instancias de capacitación han sido objeto de negociación con SUNCA, en la medida en que la formación supone cambios en las categorías y en los salarios de los trabajadores.⁴⁰

Con frecuencia, las ofertas de formación del CETP-UTU han sido calificadas como desactualizadas y carentes de instancias prácticas guiadas en obras de

38. En el 2004, la formación en seguridad y salud en el trabajo se realizó a través de cursos nacionales, cuya puesta en marcha y organización estuvo a cargo del Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA) en convenio con la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción. El ciclo culminó en un Congreso Tripartito de Seguridad e Higiene.

39. Este manual permitió contar con un nuevo sistema de evaluación de tareas y fue una herramienta de apoyo para que los actores sociales involucrados pudiesen elaborar planes de formación para diferentes niveles.

40. La formación en la empresa dirigida a mandos medios y hasta niveles gerenciales responde a la necesidad de estas de obtener la certificación ISO 9000, muy útil para presentarse a licitaciones en el sector público. El alto costo de la capacitación la convierte en una herramienta difícil de obtener fuera del ámbito de la empresa.

construcción. Sin embargo, el interés por la capacitación ha ganado importancia entre los actores sociales de la construcción y se ha iniciado un proceso de crecimiento y consolidación de propuestas innovadoras para atender el problema de la formación desactualizada y/o insuficiente.⁴¹ A nivel del CETP-UTU, se destaca la experiencia de la constitución de un Consejo Consultivo Sectorial en el marco del Núcleo de Investigación y Desarrollo Tecnológico en el sector de la construcción. Este tiene a su cargo, entre otras tareas, la revisión de los contenidos y programas curriculares ofrecidos por dicha institución educativa, así como el diseño e implementación de un nuevo plan de estudios para el 2005.

El sindicato de la construcción no elude los desafíos de la renovación tecnológica y “se caracteriza por una dirigencia moderna, que ha tomado nota de las experiencias regionales e internacionales, colocando el tema de la capacitación en el centro del sindicato, del PIT- CNT y de las gremiales de empresarios”. Las diferentes perspectivas de empresarios y trabajadores explican el disímil interés por la capacitación: “las empresas entendían que la formación debía recaer sobre mandos medios, mientras que los sindicatos consideraban que la eficacia de la enseñanza radicaba no sólo en combinar clases teóricas y prácticas, sino dirigiéndose a los trabajadores” (Filgueira et al., 2002).

Los avances en materia de acuerdos y apertura al diálogo social permitieron, por ejemplo, que a través de un convenio paritario se creara en 1997 la Fundación para la Capacitación de los Trabajadores y Empresarios de la Industria de la Construcción. Este organismo, bipartito en su integración y financiamiento, busca cumplir las siguientes tareas: realizar estudios e investigaciones para mejorar la competitividad y permanencia del empleo; negociación conjunta de los contenidos, modalidades y tiempos de capacitación; emisión de certificados de aptitud que acrediten la aprobación de cursos de capacitación; gestión de la capacitación que las entidades educativas y técnicas ofertan en el sector; diseño de políticas de mediano y largo plazo en capacitación y empleo, y canalización a través de la JUNAE del acceso a cursos claves, como los relativos a la seguridad en el trabajo y a la prevención de riesgos profesionales.

Asimismo, el surgimiento de la fundación se vincula con el carácter público que cobró el tema de los accidentes de trabajo en 1996 y 1997, que llevó al MTSS, a través de la DINAÉ/JUNAE y en acuerdo con las cámaras empresariales y el sindicato del sector, a poner en marcha un plan de emergencia de prevención de accidentes que se prolongó en un curso de capacitación en seguridad e higiene para delegados de obra. Otro detonante para abordar el

41. En el sector metalúrgico también se advierten señales de este creciente interés. Por ejemplo, en un convenio colectivo de 2003, suscrito por representantes de la Cámara Metalúrgica, la Cámara de Industrias Navales y de UNTMRA, se acordó constituir una comisión bipartita para establecer un acuerdo marco sobre temas vinculados a la calidad, productividad, flexibilidad, capacitación, derechos sindicales, etc. En este documento se resalta la importancia de la participación y de instancias de concertación entre los diferentes actores involucrados, y se acuerda trabajar en conjunto para concretar la Formación Profesional Continua en el sector.

tema de la formación profesional provino de la aguda conflictividad del sector en reclamo de seguridad laboral.

Quienes impulsaron la fundación con mayor brío fueron la Cámara de la Construcción y el SUNCA, por la necesidad de actualizar la instrucción y capacitación en cuanto a los nuevos requerimientos del sector y conformando una nueva modalidad de participación sindical en la toma de decisiones.⁴² Sin embargo, esta instancia de negociación y diálogo social no ha podido cumplir eficientemente sus objetivos, dado que se presentan problemas para lograr institucionalizar y legitimar al organismo. Además, los efectos de profundas crisis económicas han obligado a centrar la atención en medidas de emergencia dirigidas a paliar la creciente desocupación e informalidad del sector.

Otros aspectos que han afectado las acciones de la fundación son la lentitud para coordinar acciones y realizar propuestas por parte de los representantes de los trabajadores de la construcción y el escaso desarrollo de investigaciones que permitan conocer los problemas y las demandas del sector (independientemente de peticiones específicas de capacitación) para diseñar y ejecutar diversas modalidades de intervención en formación profesional.⁴³

Dada la inexistencia de un sistema de formación continua de los trabajadores activos, es importante advertir que si bien a partir del Convenio Colectivo de 1997 se dispone de la creación de un Fondo Social de la Construcción (FSC), no hubo actividades con miras a esta finalidad.⁴⁴ Sin embargo, con los procesos de transición económica que aspiran a lograr mayor estabilidad y bienestar de los trabajadores, se espera que alguna iniciativa en formación (financiada por el FSC) permita regularizar el funcionamiento de la Fundación.

En el marco de las acciones del NIDT en la construcción (experiencia piloto en convenio con el CETP), es factible que se utilicen recursos del FSC para atenuar la brecha entre los requerimientos del mercado y la oferta educativa, permitiendo divulgar un cuerpo de conocimientos actualizados a la formación de trabajadores y empresarios. Este tipo de emprendimiento no sólo posibilitaría mejorar la calidad de la formación profesional de CETP-UTU, sino que estaría promoviendo un mayor y mejor aprovechamiento de infraestructura y recursos humanos ya existentes.⁴⁵

Otra perspectiva de inversión en formación profesional es el desarrollo de cursos de capacitación para recuperar el patrimonio histórico de Uruguay. La

42. El proceso de toma de decisiones a nivel de la fundación y de las comisiones se realiza por consenso, sobre la base de una negociación que si bien puede ser considerada técnica, tiene rasgos profundamente políticos ya que implica decidir qué es importante conocer (Filgueira, et al., 2002).

43. Destacado por el Secretario General del SUNCA, Jorge Mesa, en entrevista en noviembre de 2004.

44. El objetivo central del FSC es brindar servicios y apoyo a las familias de los trabajadores de la construcción. Los beneficiados acceden a útiles escolares, actividades turísticas, atención odontológica, cursos de computación, etc.

45. Véase la sección sobre Núcleos de Investigación y Desarrollo Tecnológico.

falta de mano de obra especializada en esta materia (que incluye la necesidad de especialización de carpinteros, metalúrgicos, etc.) abre la posibilidad de articular la formación en este sector con oportunidades de desarrollo del turismo en diversas zonas del país.

b) El caso de FANAPEL

En el marco del incremento de la liberalización comercial y de la integración regional, la industria del papel uruguayo ha enfrentado un gran desafío de transformación y reconversión productiva. La disminución de la protección ante la competencia externa y las nuevas modalidades de integración regional provocaron que la Fábrica Nacional de Papel (FANAPEL), cuyo estilo se ajusta al mercado interno, perdiera competitividad en su rubro de producción (papeles estándar de bajo valor agregado). Esto la obligó al reto de producir papeles de alta calidad (papel estucado), a partir de un proyecto de reconversión industrial para adaptar el parque de maquinarias a la nueva producción (Filgueira et al., 2002).

Mientras la empresa planificaba su reconversión productiva, comenzaba a entenderse que la nueva modalidad de funcionamiento no podría compaginarse con el tradicional estilo de gestión (calificado como “vertical” y “personalista”) ni con el tipo de habilidades de los trabajadores (Filgueira et al., 2002). Al considerar que “la formación en la empresa representa uno de los formatos de capacitación más acudidos y definidores de la formación profesional en la actualidad” (Barretto et al., 2003), se inició un proceso que condujo a que, en 1995, la dirección de FANAPEL y el sindicato firmaran un convenio colectivo, en el que la capacitación laboral de los trabajadores apareció como elemento estructurante, dando origen a la primera experiencia uruguayo de convergencia de trabajadores y empresarios en relación a acciones de formación profesional.

La importancia que los actores asignan a la capacitación de los trabajadores, con consecuencias prácticas consensuadas, motivó a que, en 1998, se iniciara un proyecto piloto de desarrollo de recursos humanos para la industria papelera. Este fue negociado entre las partes, contó con financiamiento de la JUNAE y el apoyo técnico de CINTERFOR/OIT y culminó en la ejecución de acciones de capacitación laboral basadas en competencias laborales para los trabajadores y empleados de la empresa.

El estudio tecnológico y de mercado para determinar hacia qué producto debía apuntar la empresa para elevar su competitividad a nivel internacional, inició un proceso de reconversión industrial mediante el cual se incorporó nueva maquinaria. Se estimó necesario que este cambio fuese acompañado por un fuerte involucramiento por parte de los trabajadores.⁴⁶ La decisión de implantar

46. Los cambios a nivel organizacional y el acuerdo entre las partes “ponían de manifiesto la importancia que tenía la capacitación del personal, tanto desde el punto de vista de la productividad y competitividad de la empresa como desde el punto de vista de la estabilidad laboral y la calidad del trabajo del personal de la fábrica” (Graña, 2002).

un programa de calidad total implicaba (por orden de realización) una evaluación de tareas y especificación de competencias, la evaluación de las áreas productivas más ávidas de actualización y formación y, por último, la puesta en marcha de cursos de capacitación a cargo de CINTERFOR/OIT.⁴⁷

Las características de los interlocutores y su sistema de relaciones laborales posibilitaron la firma de un convenio colectivo que otorgó un papel relevante a la capacitación. Para la empresa fue una condición esencial, la participación formal del sindicato y el hecho de que éste convocara a los trabajadores a involucrarse en los procesos de gestión de calidad, dado su elevado poder de convocatoria. Por otro lado, la propuesta generó controversia al interior de la organización sindical pero ésta fue superada, entendiéndose la importancia de participar como colectivo, porque de lo contrario los trabajadores lo harían individualmente (Graña, 2002).

El sindicato también advirtió la posibilidad de satisfacer una antigua demanda de más autonomía, responsabilidad y capacidad de toma de decisiones por parte de los trabajadores y visualizó una oportunidad de reforzar la convocatoria y la estructura de su organización, la cual se estaba recomponiendo de un conflicto en 1990.⁴⁸ Por tanto, esta experiencia reivindicó la importancia de la formación como instrumento para mejorar la defensa de los puestos de trabajo y como medio para avanzar en las negociaciones.

La nueva estrategia no sólo apuntó a la participación activa en el diseño de los programas de capacitación, sino que “situó la búsqueda de empleabilidad como prioridad frente a la tradicional reivindicación salarial” y “sirvió como vía alternativa de reproducción del poder sindical, desafiado ante el nuevo mapa productivo” (Filgueira et al., 2002). Sin embargo, no se pretende resaltar que no existan discrepancias ni conflictos de intereses entre la empresa y el sindicato, sino que éstos parecen arreglarse de modo que, haciendo un balance, resulta menos costoso para ambas partes (Graña, 2002).

El hecho de que el Centro de Unión de Obreros Papeleros y de Celulosa (CUOPYC) y FANAPEL presentaran en forma conjunta ante la JUNAE un programa de desarrollo de recursos humanos, basado en el enfoque de las competencias laborales, apunta a dos factores: el papel central que otorgan los actores a la capacitación de los recursos humanos y la disponibilidad de la empresa a invertir para llevar adelante el programa. La JUNAE aplicó recursos del FRL para cofinanciar la aplicación del programa junto a FANAPEL y se solicitó asistencia técnica a CINTERFOR/OIT para aplicarlo. El plan piloto

47. En 1997 la empresa inició el proceso para obtener la certificación de calidad bajo la ISO 9001, que finalmente obtuvo en 1998 junto con el Premio Nacional de Calidad. Esto motivó mayor disciplina en la documentación de los procesos y la necesidad de tener mecanismos claros de capacitación (Vargas, 2001).

48. Ese conflicto duró tres meses y como consecuencia fueron despedidos 116 trabajadores, desestructurando al sindicato por el despido de la mitad de sus cuadros. Esto fue un importante antecedente para que el sindicato dejara de lado las modalidades clásicas de enfrentamiento y ensayara nuevas formas de actuación.

del proceso de desarrollo de recursos humanos en el sector del papel y la celulosa comenzó a ser ejecutado a inicios de 1998 y tuvo el 20% de financiamiento a cargo de la empresa (FANAPEL) mientras que el 80% restante provino de los fondos de la JUNAE.

El diseño de CINTERFOR/OIT buscó elevar la calidad del desempeño laboral de los trabajadores, a partir de la identificación de las competencias requeridas por los procesos productivos para ser desempeñados en forma eficiente, el diagnóstico de las que tenían los trabajadores y el diseño de capacitación para alcanzar aquellas que el diálogo social revelaba necesarias.⁴⁹ La evaluación brindó la posibilidad de reordenar las carreras laborales y habilitó al sindicato a definir negociadamente áreas susceptibles de flexibilizar y no factibles de tercerizar (Vargas, 2001).

La experiencia demostró que el modelo de competencia laboral es realmente utilizable cuando se inserta en el marco de una organización con una clara estrategia competitiva y con una actitud abierta a la participación. A pesar de la existencia de múltiples tensiones entre las nuevas y antiguas modalidades de interacción y organización del trabajo, la empresa y los trabajadores emprendieron un camino de mejoramiento continuo que, junto con la certificación de calidad, mostró la actitud de las organizaciones que aprenden: apertura a los desafíos, compromiso de la dirección e involucramiento del personal en el cambio (Vargas, 2001).

El fuerte apoyo a esta iniciativa por parte del sindicato excedió la necesidad de capacitación laboral y se vinculó al establecimiento de reglas capaces de reducir los márgenes de inseguridad laboral derivada de los procesos de reconversión industrial o de retracción de los mercados (Filgueira et al., 2002). Asimismo, el alto grado de madurez en la iniciativa y actitud de negociación del sindicato se reflejó en su preocupación por “establecer las bases para que la movilidad de los trabajadores se diera sobre criterios centrados en sus competencias más que en las tareas desempeñadas” (Vargas, 2001).

Si bien en su relación con CINTERFOR/OIT, empresarios y trabajadores mostraron alta satisfacción (sobre las competencias técnicas del organismo y las modalidades de relación con éste), la coincidencia entre ambas partes no es total (Filgueira et al., 2002). El reconocimiento sindical de un aumento en los espacios de participación de los trabajadores en el funcionamiento de la empresa es acompañado por críticas a la prioridad que FANAPEL da al corto plazo frente al largo plazo, y al menor monto invertido en capacitación profesional frente a los recursos destinados a adquirir equipamiento.

49. Para diseñar los módulos de formación, técnicos del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) realizaron un análisis tecnológico de FANAPEL, a través de su Centro de Desarrollo Tecnológico de la Celulosa y el Papel en coordinación con CINTERFOR/OIT y la fábrica. La estrategia de desarrollo de competencias se centró en el papel formador de los supervisores de la fábrica, quienes fueron capacitados para desempeñarse como monitores, con las herramientas y materiales de formación elaborados por el SENAI.

El diálogo social y la negociación colectiva que marcaron la gestión compartida de la puesta en marcha del programa de calidad total y de las actividades de capacitación, contribuyeron a mejorar el sistema de relaciones laborales de la fábrica. Además, facilitaron posteriores acuerdos alcanzados en torno a la reestructuración de la empresa y a la tercerización (Graña, 2002).

Esta experiencia confirma que la capacitación tiene un notorio efecto sobre el posicionamiento de los actores ante los procesos de negociación, en la medida que obliga a aumentar la reflexión de trabajadores y empresarios sobre estrategias que permitan mejorar la formación profesional y aumentar la productividad, generando beneficios a ambas partes.

D. CONSIDERACIONES FINALES

Algunas de las proyecciones más calificadas afirman que la relación de trabajo del futuro será una “de trabajo y formación”,⁵⁰ en la que se alternarán períodos de trabajo efectivo y de recalificación profesional. Al parecer, esta óptica está también empezando a predominar en Uruguay, considerando la creciente importancia de la formación profesional y su paulatina incorporación en el diseño de las políticas de empleo y de protección social.

Las experiencias y el funcionamiento de los organismos reseñados sitúan a la formación profesional como objeto de negociación colectiva y diálogo social, reafirmando su legitimidad y valor en tanto derecho humano relacionado al acceso al empleo de calidad y al concepto de trabajo decente. En el derecho se ha iniciado un proceso de aceptación del desempleo como riesgo social, y de la formación profesional como herramienta para enfrentarlo y disminuir sus costos sociales, promoviendo la capacitación de trabajadores desempleados o activos. Asimismo, las normas apuntan a establecer y proteger derechos y obligaciones de empleadores y empleados, pero aún se plantean muchas dificultades para legislar y controlar el cumplimiento de la normativa.

A pesar del funcionamiento y la experiencia de trabajo de diversos organismos e instituciones, no se puede considerar que exista un sistema nacional de formación profesional o una política nacional de formación en Uruguay. Para lograrlas es preciso trabajar a través de la incorporación de la formación permanente como un eje de interés crucial para todos los sectores y actores involucrados en el diseño y la puesta en marcha de políticas de empleo. Esto implica bregar por una política de Estado más que por una de gobierno, para evitar que los avances en materia de diálogo social y formación profesional dependan sólo de las administraciones y las autoridades ministeriales que gobiernen.

50. Supiot (1996) citado por Ermida (2003).

De la información relevada sobre las funciones y tareas de los organismos que participan en el diseño y ejecución de acciones de formación profesional, es posible deducir que las mayores dificultades en la creación de un sistema de formación profesional no estriban en la falta de instituciones u organismos. Es importante que estos dispositivos aumenten la articulación de sus funciones, con mayor nivel de eficiencia y más oportunidades de conjugar formación profesional y diálogo social, en instancias de aprendizaje de nuevas prácticas participativas por parte de diversos interlocutores sociales.

El proceso consiste en contribuir a la consolidación de legitimidad de aquellos organismos o ámbitos de coordinación de propuestas de capacitación y formación, bipartitos y tripartitos. Debería intentarse, entre otras cosas, reducir las distancias que por mucho tiempo han separado a los organismos estatales (en especial a sus ofertas de capacitación) de la demanda y los aportes innovadores de las empresas privadas. Para esto, es preciso retroalimentar las propuestas de formación profesional, a partir del aprendizaje en sectores productivos como la construcción e industria papelera, para poder intervenir en otros rubros con las adaptaciones correspondientes.

El financiamiento de acciones, propuestas y programas de formación profesional se transforma en una de las principales variables condicionantes de la sostenibilidad y eficacia de las medidas adoptadas. Debe resaltarse que la existencia de financiamiento definido es señal de voluntad política de apoyar la formación y desarrollo de recursos humanos para el empleo. Asimismo, es necesario examinar la inversión en políticas activas de empleo y los intereses o valoraciones utilizados para su asignación.

Respecto al diálogo social vinculado a la formación profesional, el nuevo contexto de la apertura comercial, la competencia internacional y la globalización financiera presenta desafíos para la concreción de este proceso. A ello se suman los cambios que se observan en el mercado de trabajo, relacionados con la desaparición del empleo permanente, la caída del empleo industrial, formal y asalariado, y la feminización de la fuerza de trabajo, entre otros. Si se considera que empleadores y trabajadores han perdido espacios de negociación en otros planos, mientras que en la formación profesional parecen ser potencialmente fuertes (CINTERFOR/OIT, 2001), la posibilidad de alcanzar acuerdos y resultados en este terreno puede ser el punto de partida de múltiples procesos de aprendizaje. En otras palabras, el debate sobre materias de formación podría facilitar el logro de acuerdos sobre otros temas más “difíciles” o conflictivos como el salario y las condiciones de trabajo.

Aunque en algunos sectores productivos se han llevado a cabo interesantes experiencias de formación profesional a partir de acuerdos colectivos, asociadas al ejercicio del diálogo social, en múltiples ámbitos (sectores productivos y empresas) esta práctica es inexistente e incluso algunos actores demuestran escaso interés en la negociación y logro de acuerdos.

Por otra parte, el abordaje de materias como la formación profesional y el diálogo social en el marco de políticas de empleo y de protección social requiere

de más investigaciones, evaluaciones y análisis para conocer la percepción y valoración de los actores sociales que diseñan, ejecutan y usan las oportunidades de formación. Sería de gran utilidad ampliar el estudio de los factores que inciden en la determinación de posibilidades de diálogo y negociación sobre la formación profesional para conocer, por ejemplo, el peso o influencia de variables como el tamaño de las empresas, la tradición de diálogo de los actores involucrados y el contexto socioeconómico en el logro de acuerdos bipartitos y tripartitos.

Asimismo, la importancia de captar la heterogeneidad de perfiles de trabajadores y de necesidades de formación obliga a desarrollar sistemas que permitan manejar información actualizada sobre la situación laboral, profesional, productiva y tecnológica de los sectores productivos. También se podrían investigar las representaciones sociales de la formación profesional y sería interesante analizar el valor que trabajadores, empresarios, representantes del gobierno y población en general le adjudican.⁵¹

La continuidad y sostenibilidad de las acciones dirigidas a la formación profesional se relaciona con las posibilidades de que las mismas se realicen de forma coordinada con las políticas de fortalecimiento del tejido social productivo, incluyendo el diálogo social entre los actores sociales. De esa labor de articulación e integración dependerá la consolidación y legitimación de la formación profesional como componente esencial de las políticas de empleo y de protección social.

BIBLIOGRAFÍA

- ANEP-CETP, 1999 *Núcleos de investigación y desarrollo tecnológico*, Programa Educación en Procesos Industriales, documento preliminar.
- Barretto, H. 2001 *Diálogo social y formación: Una perspectiva desde los países del Mercosur y México* (Montevideo, CINTERFOR/OIT).
- Barretto, H., Racciatti, C.; Garmendia, M. 2003 *Derecho de la formación profesional en Uruguay* (Montevideo, CINTERFOR/OIT).
- Casanova, F. 2004 *Implementación y consolidación del núcleo de investigación y desarrollo tecnológico en el sector de la construcción*. Informe de Consultoría, (Montevideo, Programa MEMFOD, Consejo de Educación Técnico Profesional).
- _____. 2003 *Formación profesional y relaciones laborales* (Montevideo, CINTERFOR/OIT).
- CINTERFOR/OIT 2001 *Formación para el trabajo decente* (Montevideo, CINTERFOR/OIT).
- Ermida, O. 2003 *Formación profesional y seguridad social* (Montevideo, no publicado).
- _____. 2002 *El fin del trabajo y la seguridad social: Del seguro de paro al ingreso mínimo garantizado* (Montevideo, no publicado).
- Filgueira, F.; Errandonea, F.; Porzecanski, R. 2002 "Negociación colectiva y políticas de formación profesional en el Uruguay. Capital, trabajo y Estado en el nuevo modelo de

51. A nivel regional sería importante realizar estudios exploratorios y descriptivos para conocer y evaluar experiencias de diálogo y formación profesional, factibles de ser incorporadas al intercambio y reflexión sobre la eficacia y eficiencia de las políticas de empleo de cada país.

- desarrollo”, en A. Posthuma (coord.) *Diálogo social, formación profesional e institucionalidad* (Montevideo, CINTERFOR/OIT).
- Graña, G. 2002 *Políticas de empleo, formación y diálogo social* (Montevideo, CINTERFOR/OIT).
- Naranjo, A. 2002 *Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay* (Montevideo, CINTERFOR/OIT).
- OIT 2003 *Memoria del Director General. Superar la pobreza mediante el trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, 2003 (Ginebra, OIT).
- Pucci, F. 2004 *Aprendizaje organizacional para la gestión del riesgo* (Montevideo, CINTERFOR/OIT).
- Rodríguez, J. M. 2002 *Políticas activas de empleo en Uruguay durante los años noventa*, serie Documentos de Trabajo N° 165 (Santiago, OIT).
- Rosenbaum, J. 2000 *Negociación colectiva sobre formación en el Mercosur*, Aportes para el diálogo social y la formación, N° 1 (Montevideo, CINTERFOR/OIT).
- Vargas, F. 2003 *La gestión de la calidad en la formación profesional* (Montevideo, CINTERFOR/OIT).
- _____ 2001 “De las virtudes laborales a las competencias clave: un nuevo concepto para antiguas demandas”, en CINTERFOR/OIT, Boletín Técnico N° 149 “*Competencias laborales en la formación profesional*” (Montevideo, CINTERFOR/OIT).

CAPÍTULO VII

Un programa directo de empleo: Resultados de la encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias

Mariana Sotelo y Fernando Filgueira¹

A. INTRODUCCIÓN

El Programa de Actividades Comunitarias constituye la primera experiencia de un programa de empleo directo en Uruguay. Se llevó a cabo en un contexto de emergencia social, con el fin de brindar alivio a las situaciones de pobreza asociadas al desempleo, evitando la marginación y exclusión social, y debe entenderse como una ayuda social transitoria con exigencia de contraprestación laboral. Otorga ingresos mínimos a los desocupados, a cambio de la realización de actividades que tienen un beneficio social para su comunidad. Estas tareas se refieren al mantenimiento y la reparación de centros educativos, comedores, centros de atención de la salud y hogares colectivos; el reacondicionamiento y la limpieza de la ciudad; la protección del medio ambiente, la construcción de infraestructura y entrega de pequeño equipamiento urbano. El programa es instrumentado en forma conjunta por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTSS), y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), en convenio con las intendencias departamentales y organizaciones sociales locales.

La primera fase del programa evaluada en este capítulo fue ejecutada entre julio del 2003 y febrero del 2004. Otorgó trabajo a 6 000 beneficiarios con un financiamiento de US \$1 000 000, aportado por el gobierno nacional, mientras

1. Este capítulo resume dos informes de los resultados de la encuesta: Mariana Sotelo (2003), Encuesta de Seguimiento de Beneficiarios del Programa Actividades Comunitarias del MTSS y el MVOTMA, Montevideo, diciembre, y Fernando Filgueira (2003), Informe de auditoría técnica de la “Encuesta de Seguimiento de Beneficiarios del Programa Actividades Comunitarias”, Montevideo, diciembre.

que las intendencias municipales proporcionaron los materiales y herramientas necesarios para la ejecución de las actividades.

El monto del beneficio se fijó en 70 pesos uruguayos líquidos por jornal de seis horas trabajadas (más aguinaldo, licencia y salario vacacional) y aportes de seguridad social correspondientes, con un costo laboral total por jornal de 125.4 pesos.² Otorgó derecho a jubilación, asignación familiar, seguro de enfermedad y seguro de accidentes de trabajo, con 16 jornales al mes en total y un contrato de trabajo a plazo fijo, cuya duración no podía superar los cinco meses. Se buscó atraer a la población realmente necesitada, otorgando ingresos inferiores a los de mercado, de modo que los beneficiarios dejaran el programa cuando tuvieran oportunidades de empleo.

Desde mayo del 2004 está en ejecución una segunda fase del programa con financiamiento del gobierno nacional y del Fondo de Reversión Laboral (FRL), a través de un acuerdo con la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), que pretende duplicar la cantidad de beneficiarios. Esta modificación resulta muy importante, dado que la incorporación de los actores sociales a través de la JUNAE incorporan un elemento de participación y control social.

En este capítulo, estructurado en cinco secciones y un anexo, se presentan los resultados de la primera fase en base a la “Encuesta de Seguimiento de Beneficiarios del Programa Actividades Comunitarias”, realizada con la colaboración técnica y financiera de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). La siguiente sección contiene una descripción de los objetivos de la investigación, la metodología utilizada y la cobertura alcanzada. Posteriormente, en la tercera sección, se analizan las características socioeconómicas personales y familiares de los beneficiarios para evaluar el grado de focalización del programa. A continuación, en la cuarta sección se analiza el funcionamiento del programa de actividades comunitarias en relación con los criterios de selección, las condiciones de contratación, la percepción de los beneficiarios sobre cómo ha funcionado, la importancia y la valoración del puesto de trabajo transitorio obtenido y la percepción del grado de satisfacción de los vecinos con respecto a las tareas realizadas. El capítulo entrega en la quinta sección una serie de consideraciones finales y algunas recomendaciones para la continuidad del programa, y culmina en el anexo con cuadros estadísticos por departamento y el formulario de encuesta utilizado.

B. METODOLOGÍA DE LA ENCUESTA

La finalidad del estudio fue realizar un seguimiento de los beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias y analizar sus características socioeconómicas, así como disponer de una evaluación intermedia de la

2. En ese momento los montos mencionados equivalían a 2.5 y 4.5 dólares, respectivamente.

focalización, que permitiera introducir medidas correctivas para una eventual segunda fase. En este marco, el estudio se propuso los siguientes objetivos específicos:

- Analizar la composición social de los beneficiarios en términos de edad, nivel educativo, género, situación laboral antes de ingresar, duración del desempleo, papel de la familia, composición familiar e ingresos del hogar;
- Conocer las características de la contratación efectiva y los espacios donde estaban trabajando;
- Conocer la importancia que implica el beneficio para los beneficiarios y la valoración del puesto de trabajo transitorio obtenido;
- Recoger opiniones de los beneficiarios sobre el funcionamiento y la organización del programa según departamento, y
- Recoger percepciones de los beneficiarios sobre el grado en que la comunidad valora la actividad comunitaria realizada.

Para satisfacer los objetivos anteriormente señalados, se diseñó un formulario de encuesta, previa revisión de las variables e hipótesis en juego, que fue discutido con el supervisor externo del estudio y técnicos de la OIT y del área de investigaciones de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del MTSS. Cabe destacar que no se trata de una evaluación de impacto en un sentido estricto, ya que no se contó con un grupo de control de desocupados no beneficiarios del programa.

El formulario que se diseñó de la encuesta fue de tipo autoadministrado, y se aplicó en todo el país durante el mes de noviembre del 2003, a través de los funcionarios responsables de la DINAE a nivel local, previa instrucción en Montevideo.

A fin de realizar este seguimiento de los beneficiarios, se optó por la estrategia censal de considerar a todos aquellos que estaban trabajando al momento de la realización de la encuesta y no por la de diseño muestral.³ Esta decisión se apoyó en dos importantes motivos: en primer lugar, se pretendió constatar si las personas seleccionadas estaban prestando la contraprestación laboral o no, y en segundo término, hubo interés en contar con información de una gran cantidad de casos, que permitiera realizar un análisis desagregado por departamento.

Sin embargo, conviene advertir que si bien la pretensión fue censal, finalmente sólo se alcanzó una cobertura del 89% de los beneficiarios de los proyectos que estaban en ejecución al momento de aplicarse la encuesta. Esto es atribuible a la gran dispersión en el país de los proyectos de actividades

3. En el departamento de Maldonado, como los contratos habían finalizado al momento de aplicarse la encuesta –debido a la presentación de proyectos de menor duración que posibilitaran a la gente incorporarse al mercado de empleo a partir de la demanda por la pretemporada veraniega–, se optó por aplicar la encuesta a una muestra de beneficiarios. Esta muestra fue de tipo aleatoria y tuvo un tamaño de 130 casos, a partir de un universo de 940 puestos. La encuesta se realizó en los domicilios de los beneficiarios.

comunitarias, a la urgencia de disponer de una primera evaluación antes de fin del año 2003, y al carácter voluntario de la respuesta. De cualquier forma, la experiencia internacional de aplicación de censos y de cobertura finalmente alcanzada, indica que se encuentra dentro de los parámetros normales (entre 10% y 15% de no cobertura) (cuadro 1).

En términos generales, no se presentaron problemas serios de campo, aunque hubo poco tiempo de relevamiento y el formulario tuvo una naturaleza autoadministrada.⁴ A pesar de que el formulario tuvo estas características y fue

Cuadro 1 Cobertura por departamentos de la Encuesta de Seguimiento de los Beneficiarios del Programa Actividades Comunitarias^{a/}
(números y porcentajes)

Departamentos	Teórico 1 ^{b/}	Teórico 2 ^{c/}	Efectivamente realizados	Cobertura (%)
Montevideo	236	180	180	100
Artigas	105	101	101	100
Cerro Largo	107	107	90	84
Colonia	270	270	213	79
Durazno	109	112	112	100
Flores	46	55	55	100
Florida	86	112	112	100
Lavalleja	91	91	83	91
Maldonado	130	130	130	100
Paysandú	300	300	243	81
Rivera	120	120	113	94
Río Negro	97	63	52	83
Rocha	264	255	209	82
Soriano	415	214	214	100
Tacuarembó	121	160	132	83
Treinta y Tres	315	111	82	74
Total	2 812	2 381	2 121	89

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

a/ Los departamentos de Canelones, Salto y San José no figuran en la tabla porque cuando se efectuó la encuesta no habían empezado a ejecutar sus proyectos.

b/ Teórico 1 = Número de casos que se esperaba encontrar antes de realizar la encuesta, según el Registro de proyectos postulados y aprobados.

c/ Teórico 2 = Número de casos que se esperaba encontrar después de corregir “teórico 1”, a partir de los proyectos activos y descartando los casos de proyectos que ya habían finalizado o aún no habían comenzado a ejecutarse a pesar de estar aprobados.

4. Si bien el formulario fue en rigor autoadministrado, la aplicación del mismo contó con condiciones relativamente variables. Mientras en la mayor parte de los departamentos y localidades hubo un apoyo personal del administrador de la encuesta para que todo el grupo de beneficiarios llenara el formulario, en otros casos éste se hizo en forma autoadministrada, con poca asesoría personal y, como ya se ha señalado, en el caso de Maldonado las encuestas fueron aplicadas por encuestadores. Por esto se reitera la necesidad de cautela al comparar resultados entre departamentos.

aplicado en buena parte a personas con pocos años de escolaridad, en general se obtuvo un alto nivel de respuestas y la información fue consistente. Las preguntas que arrojaron mayores dificultades de comprensión y más inconsistencias fueron las referidas a los ingresos del hogar.⁵

C. EL PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LOS BENEFICIARIOS

En esta sección se describe el perfil de los beneficiarios del programa, con el fin de evaluar el grado de focalización del mismo en los desocupados más necesitados. Conviene señalar que una de las carencias de este estudio fue no contar con el procesamiento de la lista de beneficiarios y las características de la población que se anotó en el programa pero no fue seleccionada, ya que esto permitiría inferir el sesgo de la selección (formal e informal) que el mismo tiene en términos de acceso a la primera etapa de selección. Sin embargo, puede asumirse sin mayores riesgos de error, que este perfil, dado que la mayoría fue elegida por sorteo, debiera ser similar al de los efectivamente beneficiados.

En relación a la distribución por género, se constata una proporción algo mayor de beneficiarios hombres que de beneficiarias mujeres (54% frente a un 44%), y respecto a la distribución etaria, un claro predominio de los menores de 40 años (67%) (cuadros 2 y 3).

El programa estaba dirigido fundamentalmente a jefes de hogar y, en menor medida, a desocupados en general. En teoría, al momento de sortear quiénes

Cuadro 2 Distribución de la población beneficiaria según sexo
(porcentajes)

Población beneficiaria	Porcentajes
Hombre	54
Mujer	44
No contesta	2
Total	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

5. En efecto, en buena parte de los casos, el total de ingresos del hogar no se correspondía con la desagregación de ingresos declarado; en otros, sobre todo entre los jóvenes que son hijos del jefe de hogar, se desconocía el total de ingresos del mismo; y en algunos otros, en lugar de registrar el monto de las jubilaciones, se consignó sólo la cantidad de personas del hogar que las recibían. Para poder analizar la información relativa a ingresos, no se consideraron los casos de quienes no contestaron ni aquellos que no pudieron interpretarse, y se construyó una nueva variable con el total de ingresos de hogar corregido, debido a la suma de cada uno de los ingresos declarados. Para ganar en confiabilidad en una segunda encuesta, se recomienda simplificar las preguntas de ingresos, tomando grandes tramos de ingresos en los que se ubiquen las personas.

iban a ser elegidos se asignaba una prioridad a los jefes de hogar hasta cubrir el 90% de los puestos, y se reservaba el 10% restante para los desocupados no jefes de hogar (cónyuge o pareja, hijos del jefe, otro familiar).

Si se analiza la distribución finalmente lograda según el papel que se desempeña dentro de la familia, se observa que la mayoría de los beneficiarios son “jefes de hogar” (65%), aunque la cantidad de “no jefes” fue mayor a la prevista en el diseño. En efecto, un porcentaje considerable se definió como “cónyuge o pareja” (14%), algo similar como “hijo del jefe” (15%) y una parte minoritaria como “otro familiar” (4%), sumando entre todas las categorías un 33% de beneficiarios no jefes (cuadro 4).

Por otra parte, si se observa la focalización según las cargas o responsabilidades, una amplia mayoría (76%) tiene hijos menores de 18 años viviendo con ellos y una proporción considerable no. El cuadro 8 permite

Cuadro 3 Distribución de la población beneficiaria según edad
(porcentajes)

Población beneficiaria	Porcentajes
De 18 a 21 años	11
De 22 a 25 años	15
De 26 a 30 años	16
De 31 a 35 años	13
De 36 a 40 años	12
De 41 a 50 años	18
De 51 a 60 años	7
De 61 a 65 años	1
Más de 65 años	0.3
No contesta	6.7
Total	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

Cuadro 4 Distribución de la población beneficiaria según el papel que desempeña en la familia
(porcentajes)

Población beneficiaria	Porcentajes
Jefe(a) de hogar	65
No jefe(a) de hogar	33
Esposo o pareja del jefe de hogar	14
Hijo/a del jefe del hogar	15
Otro familiar	4
No contesta	2
Total	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

apreciar que en un 8% de los casos se trata de beneficiarios que se definen como no jefes de hogar y con hijos, en un 13% son jefes o cónyuges sin hijos y, en un 10%, no jefes sin hijos (cuadros 5 y 6).

El nivel de instrucción de los beneficiarios es relativamente bajo. Prácticamente la mitad tiene primaria completa o menos, un 38% ciclo básico de secundaria o formación básica de la Universidad del Trabajo de Uruguay (UTU) (completa o incompleta), un 12% segundo ciclo de secundaria incompleto o formación superior de UTU, y sólo un 2% secundaria completa (cuadro 7).

El cuadro 8 ilustra en forma nítida la relación inversa que era de esperar entre la cantidad de hijos y el nivel educacional. Entre los beneficiarios de nivel educativo bajo (primaria completa), la proporción que tiene tres o más hijos alcanza al 39%, en tanto que entre los de nivel educativo superior (secundaria completa) alcanza sólo al 13%. De forma análoga, esta relación inversa también se observa en el cuadro 9, al cruzar la cantidad de hijos por nivel de ingresos per cápita. En efecto, en el nivel de ingresos entre 1 201 a 3 000 pesos uruguayos (42.9 a 107.1 dólares), el 62% no tiene hijos menores de 18 años, mientras que

Cuadro 5 Distribución de la población beneficiaria según número de hijos menores de 18 años
(porcentajes)

Población beneficiaria	Porcentajes
No tiene hijos menores	24
Tiene 1	25
Tiene 2	23
Tiene 3	14
Tiene 4	7
Tiene 5 y más	7
Total	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

Cuadro 6 Distribución de la población beneficiaria según el papel que desempeña en la familia y si tiene o no hijos menores de 18 años
(porcentajes)

Población beneficiaria	Porcentajes
Jefe o cónyuge con hijos	66
Jefe o cónyuge sin hijos	22
No jefe con hijos	8
No jefe sin hijos	1
No contesta	3
Total	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

Cuadro 7 Distribución de la población beneficiaria según nivel educacional (porcentajes)

Población beneficiaria	Porcentajes
Primaria incompleta	19
Primaria completa	29
Ciclo básico secundaria y UTU	38
Segundo ciclo secundaria incompleto y formación superior UTU	12
Secundaria completa y más	2
Total	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

Cuadro 8 Número de hijos menores de 18 años que tiene la población beneficiaria, según nivel educacional^{a/} (porcentajes)

Número de hijos	Primaria incompleta	Primaria completa	Ciclo básico secundaria y UTU	Segundo ciclo secundaria incompleto y formación superior UTU	Secundaria completa y más	Total
No tiene	27	19	25	30	33	24
1	25	21	25	32	33	25
2	24	22	25	19	23	23
3	10	17	14	10	8	14
4	6	9	6	6	5	7
5 y más	9	13	5	5	0	8
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

a/ Comprende a los hijos menores de 18 años que viven con el beneficiario.

en los que ganan menos de 300 pesos uruguayos (10.7 dólares) sólo el 12% no tiene hijos.

Al preguntarles cuál era su situación laboral antes de ingresar al programa, la gran mayoría de los beneficiarios manifestó que era desocupado y buscaba trabajo (65%), un porcentaje minoritario respondió que buscaba trabajo por primera vez (2%), y el doble (4%) dijo que estudiaba y buscaba trabajo, mientras que un 1% se definió como “desocupado y no buscaba”, con lo cual puede inferirse que se trata de “desalentados”.

Por otra parte, casi uno de cada cinco sostuvo que hacía *changas* (trabajos eventuales) o trabajaba por su cuenta (19%). Los datos recogidos sugieren que esta situación no implica que estas personas estuvieran trabajando al momento de ingresar al programa, sino más bien que se encontraban desocupados desde hacía bastante tiempo y lo último que hicieron fue trabajar por su cuenta o que,

Cuadro 9 **Número de hijos que tiene la población beneficiaria, según categorías de ingreso per cápita^{a/}**
(porcentajes)

Número de hijos	Menos de \$ 300 (US\$ 10.7)	Entre \$ 301 y \$ 600 (US\$ 21.4)	Entre \$ 601 y \$ 900 (US\$ 32.1)	Entre \$ 901 y \$ 1 200 (US\$ 42.9)	Entre \$ 1 201 y \$ 3 000 (US\$ 42.9 y US\$ 107.1)	Total
No tiene	12	18	22	36	62	24
1	14	25	31	31	26	25
2	27	21	27	27	7	23
3	17	17	13	5	2	14
4	12	9	5	1	1	7
5 y más	18	9	3	0	2	8
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

a/ El ingreso per cápita se calcula dividiendo el ingreso total de cada hogar entre la cantidad de personas que viven en el mismo. Cálculos en pesos uruguayos.

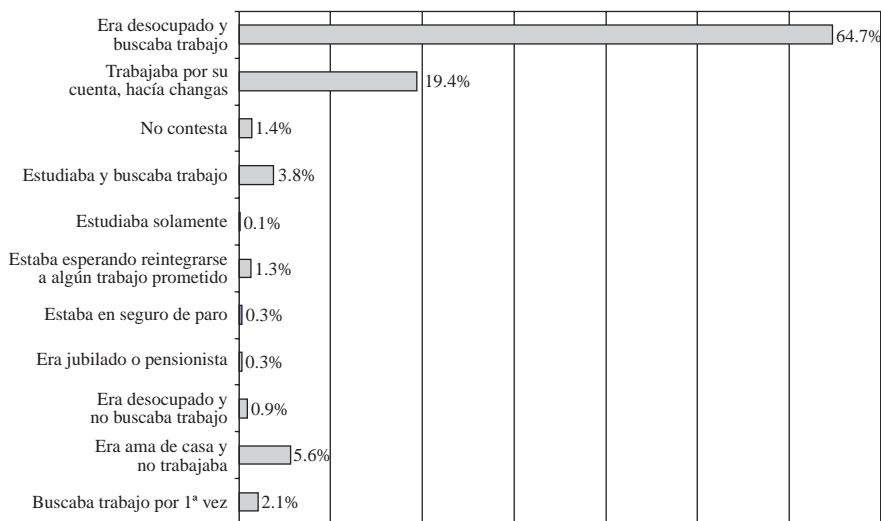
como estrategia de supervivencia, hacían *changas* y obtenían escasos ingresos por esta actividad.

Por último, un 6% se definió como ama de casa que no trabajaba. Al analizar esta información, inicialmente se las consideró dueñas de casa que ingresaron al programa, pero no eran activas. Después se relacionó esta pregunta con las referidas a la duración del desempleo y la ocupación anterior, y se constató que, si bien se definieron como amas de casa y no como desocupadas, esto no implicaba que en su mayoría no hubiesen trabajado anteriormente y que estuvieran desocupadas desde hacía tiempo. Por otro lado, se observó que una minoría puede no haber trabajado nunca y posteriormente decidió movilizar su fuerza de trabajo para mejorar los ingresos del hogar y no tuvo éxito, aunque se considera como ama de casa y no desocupada (gráfico 1).

La mayoría de los beneficiarios manifestó estar desde hace varios meses desempleados y se observaron también casos de prolongada extensión en esta condición. En este sentido, un 64% hacía más de seis meses que estaba desocupado, un 21% tenía entre dos y seis meses sin trabajo, mientras que un 13% llevaba sólo uno o dos meses en esta situación. Se registró un 3% que manifestó no ser desocupado y por tanto no marcó la duración del desempleo (cuadro 10). Este grupo fueron, básicamente, jóvenes o amas de casa que nunca trabajaron, y que como ya se comentó, decidieron incorporarse al mercado de trabajo para mejorar los ingresos del hogar, pero sin éxito. Al consultarles si buscarán trabajo al finalizar su contrato, casi todos respondieron afirmativamente.

El tipo de ocupación que tenían los beneficiarios antes de ingresar al programa es variado: un 25% trabajaba haciendo limpieza y/o cuidando niños

Gráfico 1 Distribución de la población beneficiaria según su situación laboral antes de integrarse al Programa de Actividades Comunitarias (porcentajes)



Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

Cuadro 10 Distribución de la población según duración del desempleo^{a/} (porcentajes)

Población desempleada	Porcentaje
Entre 1 y 2 meses	13
Entre 2 y 6	21
Más de 6 meses	63
Nunca había trabajado	3
Total	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

a/ Información sobre el total de los encuestados.

o ancianos; un 16% se desempeñaba en la construcción, un 14% era empleado en servicios, un 10% hacía *changas* o trabajaba por su cuenta, un 9% era peón en el sector rural, un 6% empleado en fábricas o industrias y un 4% trabajaba en oficios. De esta forma, el nivel de ingresos percibido por estos trabajos, comparado con el de actividades comunitarias, era mayor para algunos (44%) e inferior para otros (35%) (cuadro 11).

Como se mencionó, el programa estaba dirigido a la población desocupada de bajos recursos y se esperaba que focalizara en este segmento. En este sentido,

Cuadro 11 Distribución de la población beneficiaria según el tipo de trabajo anterior
(porcentajes)

Tipo de trabajo anterior	Porcentaje
Limpieza, cuidado niños y ancianos	25
Construcción	16
Empleado en servicios	14
Changas sin especificar	10
Sector rural	9
Empleado de fábrica/industria	6
Oficios	4
Empleado en sector público	3
Ama de casa	2
Joven que nunca trabajó	1
Otros	3
Nunca trabajó	2
No contesta	5
Total	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

Cuadro 12 Distribución de la población beneficiaria comparando su ingreso en el trabajo anterior con el recibido en el puesto del Programa de Actividades Comunitarias
(porcentajes)

Ingreso en el trabajo anterior respecto del Programa de Actividades Comunitarias	Porcentaje
Ganaba menos	35
Ganaba igual	6
Ganaba más	44
No contesta	15
Total	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

los datos indican que el 20% de los beneficiarios se ubica en hogares que sólo tienen el ingreso por actividades comunitarias, el 51% en hogares que perciben montos algo superiores a los del programa pero inferiores a 3 000 pesos uruguayos (107 dólares), el 23% cuenta con más de este monto pero menos de 5 000 pesos (179 dólares) y una minoría superaba esta cifra al mes (6%).

De acuerdo a la composición del ingreso familiar y a la presencia de ingresos fijos, un 16% se ubica en hogares que reciben jubilaciones o pensiones, y prácticamente la mitad en aquellos que perciben asignaciones familiares (cuadro 13).

Cuadro 13 Distribución de la población beneficiaria según el ingreso total de sus hogares
(porcentajes)

Hogares según sus ingresos	Porcentaje
1 120 pesos (40 dólares) (Actividades Comunitarias)	20
De 1 121 hasta 3 000 pesos (40 hasta 107 dólares)	51
De 3 001 a 5 000 pesos (107 a 179 dólares)	23
Más de 5 000 pesos (179 dólares)	6
Total	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

Nota: Como se menciona en el texto, los datos sufren de una fuerte subdeclaración de los ingresos por parte de los beneficiarios.

Los beneficiarios de Montevideo que, según los ingresos declarados se sitúan bajo la línea de pobreza⁶ representan un 17%, y aquéllos ubicados bajo la línea de indigencia,⁷ el 82%. En el interior del país la proporción de beneficiarios con ingresos inferiores a la línea de indigencia es del 73%, en tanto que los con ingresos menores a la línea de pobreza son el 26%, quedando sólo un 1% ubicado por sobre este último nivel⁸ (cuadro 14). Casi siete de cada 10 beneficiarios afirmaron que antes de ingresar al Programa “no llegaba a fin de mes” y algo más de dos de cada 10 manifestó que “apenas llegaba”.

En síntesis, la información relevada en la encuesta permite evaluar la focalización del programa a partir de tres criterios básicos: necesidad coyuntural (situación y duración del desempleo), necesidad estructural (insuficiencia de ingresos y bajo capital educativo) y necesidad por responsabilidad (tenencia de hijos y jefatura de hogar). El programa está bien o muy bien focalizado en el primer y segundo parámetro y moderadamente focalizado en el tercero. En efecto, la totalidad de los trabajadores beneficiarios estaban desempleados, buscando trabajo, o realizando *changas* irregulares cuando se presentaron y

6. La línea de pobreza representa el valor mínimo mensual de la satisfacción de las necesidades de alimentación y de otros bienes y servicios por persona. Su valor se fija a partir del costo de una canasta básica de alimentos y se multiplica por un coeficiente (cerca a 2.6 ó 3), que depende de la cantidad de personas y adultos en el hogar. El valor promedio utilizado es 2 678 pesos (95 dólares) para Montevideo y de 1 782 pesos (64 dólares) para el interior (INE, abril 2003).

7. La línea de indigencia se establece a partir del costo de una canasta básica de alimentos. El valor utilizado es de 914 pesos (33 dólares) para Montevideo y de 694 pesos (25 dólares) para el interior del país, según “Estimaciones de pobreza por el método de pobreza”, del Instituto Nacional de Estadística, publicado en abril del 2003.

8. Dado que en la actualidad, según el INE, las líneas de pobreza deben ser ajustadas por economías de escala y adulto equivalente, y como el ingreso total que se solicita en la encuesta de beneficiarios no se compone ni se puede validar a diferencia del que surge de los datos de la ECH, los porcentajes presentados deben tomarse con cautela.

Cuadro 14 Distribución de los beneficiarios encuestados según nivel de pobreza^{a/}
(porcentajes)

Beneficiarios	Montevideo	Interior
Indigentes	82	73
Pobres pero no indigentes	17	26
No pobres	1	1
Total	100	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

a/ Para calcular el porcentaje de beneficiarios con ingresos bajo las líneas de pobreza e indigencia, con los últimos valores publicados (abril de 2003), que corresponden a diciembre de 2002, se deflactaron los ingresos per cápita declarados según la inflación. Debe recordarse que los datos sufren de una fuerte subdeclaración por parte de los beneficiarios.

Cuadro 15 Distribución de la población beneficiaria según nivel de satisfacción de necesidades antes de incorporarse al Programa de Actividades Comunitarias
(porcentajes)

Población beneficiaria e ingresos	Porcentajes
Sí, llegaba a fin de mes	5
No llegaba a fin de mes	68
Apenas y sólo algunos meses	24
No contesta	3
Total	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

fueron aceptados en el programa. Asimismo, un importante porcentaje tenía desempleo de larga duración.

Respecto a las necesidades estructurales previas y presentes, el programa también parece haber llegado a la población con más carencias y con menor capital educativo para insertarse en un mercado laboral de por sí adverso. En cambio, en lo que refiere a las cargas de responsabilidades en el hogar, el programa parece no haber enfatizado en la medida necesaria dos elementos tradicionalmente considerados al aceptar candidatos para programas de tipo asistencial básico de prestación monetaria: la jefatura de hogar y la tenencia de hijos. Por tanto, éste sería un elemento a considerar en una segunda fase.

El 66% de los beneficiarios son jefes de hogar con hijos y un 8% declara tener hijos, aunque no es jefe. Es posible que la presencia de casi un 10% de no jefes sin hijos y de un 13% de jefes o cónyuges sin hijos, se deba a que en algunos departamentos se hizo una elección por esta población, para ofrecer empleo a jóvenes desempleados y a no “cerrar las puertas” a ningún desocupado. Para enfrentar la situación de desempleo estructural de los jóvenes uruguayos se requiere de una transformación estructural. El alivio de esta situación precisa de la expansión de programas focalizados del estilo de Projoven. Ante una

situación de emergencia social, un programa asistencial debiera focalizarse casi exclusivamente en jefes o cónyuges con hijos, si pretende multiplicar el efecto de alivio que procura generar. En particular, en algunos departamentos, menos del 60% de los beneficiarios son jefes de hogar y tienen hijos menores de 18 años. Salvo que esto sea atribuible a la ausencia o a una muy baja proporción de aspirantes con estas características, la situación no tendría mayor justificación.

Debido a factores de demanda, puede ocurrir que de no existir cuotas explícitas o un filtro de selección, un importante número de jóvenes y personas sin hijos a cargo aspire en proporción a ser beneficiario, lo que en una lógica de sorteo, implica que quedarán representados en la misma proporción en que aspiran. Como no resulta conveniente modificar la lógica de sorteo, si se pretende incrementar la proporción de jefes con hijos en la selección final, podrían ponerse filtros de selección (absolutos o cuotas) para integrar la lista de aspirantes antes del sorteo.

D. FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA

En este apartado se presenta información aportada por los beneficiarios sobre el funcionamiento del programa de actividades comunitarias y respecto a la importancia que le atribuyen a la contratación. En primer lugar, se explican los medios de difusión utilizados, así como los criterios de selección, la importancia y la valoración del puesto de trabajo obtenido y las condiciones de contratación. En segundo término, se analiza el tipo de actividad comunitaria desarrollada y la percepción que tienen los beneficiarios sobre cómo ha funcionado el programa y del grado de satisfacción de los vecinos con respecto al trabajo realizado. Por último, se plantean las expectativas existentes de conseguir un empleo e información sobre si ya lo están buscando o esperarán hasta finalizar el contrato.

1. Difusión del Programa y criterios de selección de beneficiarios

Las intendencias departamentales fueron los organismos responsables de la difusión del programa de actividades comunitarias a nivel local. Los beneficiarios pueden haber conocido de su existencia a través de una o varias fuentes de información al mismo tiempo. En el cuadro 16 se observa que, si se suman todas las menciones de medios por los cuales se enteraron, la radio fue el de mayor alcance (62%), seguido por la televisión (26%) y la transmisión de “boca a boca” (23%). Además, se puede clasificar a los medios de comunicación anteriores según si son de alcance universal o particular, y también de acuerdo al objetivo de garantizar igualdad de oportunidad de acceso a todos los aspirantes. En este sentido, se observa que algo más de la mitad de los beneficiarios tomó conocimiento por medios universales como la radio o la televisión, un 23% se enteró por información particular o vínculo indirecto con el programa (a través

de un amigo, o conocido, de una asistente social o alguien que trabajaba en éste) y un 21%, directamente por la intendencia o la organización social contratante (cuadro 16).

En cuanto a la forma de inscripción como aspirante para trabajar en el programa, poco más de nueve de cada 10 beneficiarios sostuvieron que completaron un formulario con valor de declaración jurada y 9 de cada 10 dijeron que su puesto se les dio por sorteo.⁹

Al analizar la minoría que no recibió su puesto por sorteo, según el medio por el que supo del programa, se observa que la mayor parte (48%) lo hizo a través de un vínculo directo con el contratante (organización social o intendencia), mientras que un 20% se enteró por información particular o vínculo indirecto con el contratante, y alrededor de un tercio a través de mecanismos de información universal. Como contrapartida, los que recibieron el puesto mediante sorteo se enteraron en mayor medida por información universal (58%) y en menor medida por vínculo directo con la intendencia o la organización contratante (18%) o por información particular o vínculo indirecto (24%) (cuadros 17 y 18).

En suma, la información permite constatar el respeto básico a los criterios de acceso y asignación deseables en un programa de estas características (con beneficios monetarios y demanda insatisfecha). Dado el alto número de personas que declaran haber firmado una declaración jurada, es posible que la asignación directa esté sobreestimada, respondiendo en realidad a personas que no asistieron

Cuadro 16 Distribución de la población beneficiaria según medio por el que supo de la existencia del Programa de Actividades Comunitarias^{a/}
(porcentajes)

Medio de información del beneficiario	Porcentaje
Por la radio	62
Por la televisión	26
Amigo o conocido	23
Alguien de la Intendencia	11
Comisión vecinos u ONG	9
Alguien del Programa	2
Asistente social	3
Otros	2

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

a/ Suma de todos los mencionados por cada beneficiario; el cuadro no suma 100 pues los beneficiarios nombraron todos los medios por los que se enteraron.

9. Inicialmente, los departamentos pudieron elegir entre asignación total por sorteo o sólo del 70%, asignando en forma directa el 30% restante a personas que reunieran las condiciones para acceder al beneficio y completaran la declaración jurada, pero el Programa recomendaba el 100% de sorteo. Posteriormente, al observar dificultades ocasionadas por el manejo del 30% directo, se comunicó a los departamentos que debían otorgar todos los puestos por sorteo para garantizar igualdad de oportunidad de acceso a los aspirantes.

Cuadro 17 Distribución de la población beneficiaria según medio por el que supo de la existencia del Programa de Actividades Comunitarias, y de acuerdo a forma de asignación del puesto
(porcentajes)

Medio utilizado para informarse	Sorteo	Asignado en forma directa	Total
Vínculo directo con contratante ^{a/}	18	47	21
Información particular o vínculo indirecto con contratante ^{b/}	24	20	24
Información universal ^{c/}	58	33	55
Total	100	100	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

a/ Esta categoría fue asignada a aquellos beneficiarios que se enteraron del Programa a través de alguien que trabaja en la intendencia, la comisión de vecinos, la ONG, o alguien que ya estaba en el mismo.

b/ Esta categoría reúne a las personas que supieron del Programa por un asistente social, un amigo o conocido o por otras razones.

c/ Esta categoría fue asignada a las personas que se enteraron del Programa por la radio o la televisión.

Cuadro 18 Indicadores de transparencia del Programa, según departamento
(porcentajes)

Departamentos	Personas que se enteraron del Programa por información universal ^{a/}	Personas que obtuvieron su puesto por sorteo
Montevideo	43	80
Artigas	51	80
Cerro Largo	44	72
Colonia	63	92
Durazno	59	99
Flores	45	96
Florida	27	95
Lavalleja	48	95
Maldonado	82	99
Paysandú	49	81
Rivera	66	85
Río Negro	63	94
Rocha	62	94
Soriano	64	89
Tacuarembó	62	98
Treinta y Tres	56	98

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

a/ Esta categoría se asignó a las personas que se enteraron del Programa por la radio o televisión.

al sorteo y creen que se les otorgó el puesto directamente, o que no siendo sorteadas en primera instancia, después fueron contactadas al no presentarse algunos de los beneficiarios originales.

En términos generales, no parecen haberse presentado mayores problemas con el acceso a la información ni con los criterios de asignación de los beneficios, aunque las diferencias observadas entre departamento no resultan deseables.¹⁰ Se recomienda homogeneizar los criterios de asignación y realizar una campaña nacional de anuncio del programa para que haya mayor equidad, transparencia y consistencia en los mecanismos de acceso al beneficio. En una segunda etapa del mismo, el respeto por las peculiaridades regionales no debiera implicar resignar estos procedimientos mínimos de acceso y asignación.

2. Importancia general y económica del puesto obtenido

Los datos confirman que la obtención del puesto de actividades comunitarias ha sido altamente valorada por los beneficiarios. Una mayoría abrumadora (96%) sostuvo que fue muy importante o importante. Si bien esta valoración positiva es general, los cónyuges o pareja del jefe son quienes comparativamente lo valoran más, mientras que los otros familiares y los mayores de 65 años, lo hace en menor medida (cuadro 19).

A partir del ingreso mensual del hogar y de la remuneración por actividades comunitarias, se calculó la proporción de los ingresos por el programa en relación con el total de los ingresos del hogar. Se obtuvo que para un 38% de los beneficiarios constituye entre el 75% y el 100% de los ingresos de su hogar, para un 11% es el único ingreso, para un 17% representa entre un 50% y un

Cuadro 19 Importancia atribuida al puesto de trabajo, según el papel que se desempeña en la familia
(porcentajes)

Grado de importancia	Jefe	Cónyuge	Otro	Total
Muy importante	78	88	70	77
Importante	19	10	27	19
Poco importante	1	1	1	1
Nada importante	1	0	1	1
No contesta	1	1	1	2
Total	100	100	100	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

10. Especialmente en algunas zonas la declaración de haber conocido la existencia del Programa por medios universales es reducida y la asignación por sorteo del beneficio descendi bastante. Cabe destacar en este sentido los casos de Montevideo, Artigas, Cerro Largo, Paysandú, y en menor medida, Rivera.

75% del total, para la cuarta parte está entre un 25% y un 50%, y para un 8% representa menos del 25%.

En las familias de los jefes de hogar es donde más incidencia tiene el ingreso por actividades comunitarias en el total de ingresos: para el 56% representa más del 75% ó el 100%, mientras que en el subgrupo de “otros familiares”, la cifra disminuye a un 31% (cuadro 20).

Al combinar la importancia en general que le atribuyen al hecho de haber obtenido el puesto, con la adicional que representa el ingreso de actividades comunitarias en el total de ingresos del hogar, se construyó una variable que permite distinguir si los beneficiarios valoran el puesto en igual medida, más o menos que los ingresos que reciben. El 65% lo valora de igual manera, un 27% valora más el puesto que el aporte económico, y sólo 7% valora más el aporte económico que el hecho de haber obtenido el puesto. Estos datos señalan la importancia simbólica y no sólo material de los programas de este tipo. En efecto, para muchos es importante mantener la inserción en el mundo del trabajo y sentirse útil, además de la contribución económica que se les otorgue, o más allá de ella (cuadro 21).

Cuadro 20 Porcentaje que representa el ingreso por el puesto en el Programa de Actividades Comunitarias respecto del ingreso total del hogar, según papel en la familia
(porcentajes)

Porcentaje	Jefe	Cónyuge	Otro	Total
Menos del 25%	6	8	16	8
Del 25% al 50%	20	40	36	26
Del 50% al 75%	18	18	17	17
Del 75% al 100%	46	20	22	38
Más del 100%	10	14	9	11
Total	100	100	100	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

Cuadro 21 Distribución de la población beneficiaria según la brecha entre la importancia atribuida al puesto de trabajo y al aporte económico por el trabajo en el Programa de Actividades Comunitarias
(porcentajes)

Valoración del trabajo y el aporte económico	Porcentajes
Valoran el puesto menos que el aporte económico	7
Valoran el puesto igual que el aporte económico	65
Valoran el puesto más que el aporte económico	27
No sabe, no contesta	1
Total	100

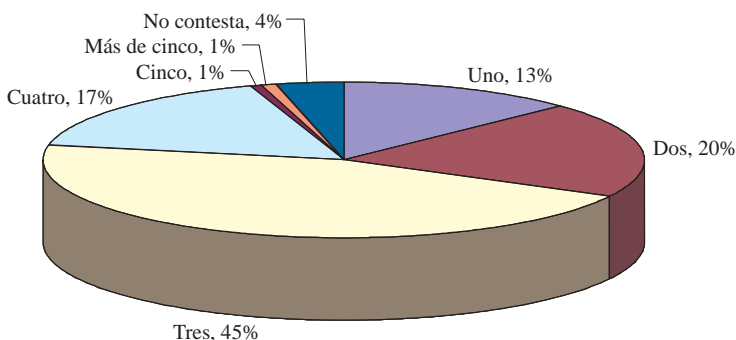
Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

3. Características de la contratación

La intendencia municipal y la organización social contratante tienen libertad para fijar los meses, días y horarios en los que se trabaja, con la restricción de no superar 16 jornales al mes y cinco meses de contrato, según establece un decreto de la Presidencia de la República.¹¹ En general, los beneficiarios fueron contratados por tres meses (45%), si bien un 17% respondió que fue contratado por cuatro meses, un 20% por dos meses y un 13% por tan sólo un mes (gráfico 2).¹²

La duración de la jornada varía entre cinco y seis horas en la gran mayoría de los casos (91%)¹³ si bien algunos registraron que se los contrató por siete u ocho horas, o cuatro horas o menos. El total de horas semanales que trabajan es relativamente variado: el 45% lo hace entre 31 y 36 horas, el 27% entre 25 y 30 horas, el 18% menos de 24 horas y el 5% más de 36 horas (cuadro 22).¹⁴

Gráfico 2 Distribución de la población beneficiaria según meses por los que fue contratada (porcentajes)



Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

11. Decreto 231/03 del 5 de junio del 2003, vigente hasta diciembre del 2004.

12. Por disponibilidad de fondos, inicialmente los contratos tenían que terminar en diciembre del 2003, por lo que la duración se debió, en especial, al momento en que ingresó cada departamento al programa y los meses que quedaban. En noviembre se extendió el plazo hasta febrero del 2004, de modo que si algún departamento ingresaba a fines de diciembre del 2003, sólo podía hacer contratos de dos meses de duración.

13. El programa estableció una jornada de seis horas en el caso de los hombres y de cinco horas para las mujeres con hijos pequeños.

14. En Maldonado, a partir de un planteamiento de la intendencia se realizaron contrataciones de 10 jornales al mes y de ocho horas de duración, con la consiguiente reducción del salario, a fin de mantener las características de contratación fijadas en su propio plan de empleo directo, denominado "Jornales Solidarios", puesto en vigor con anterioridad al convenio con los ministerios por actividades comunitarias.

Cuadro 22 Distribución de la población beneficiaria según el número de horas diarias de contratación
(porcentajes)

Horas de contratación	Porcentajes
7 a 8 horas	5
6 horas	62
5 horas	29
4 horas y menos	1
No contesta	3
Total	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

4. Contraprestación realizada, ubicación y tarea realizada

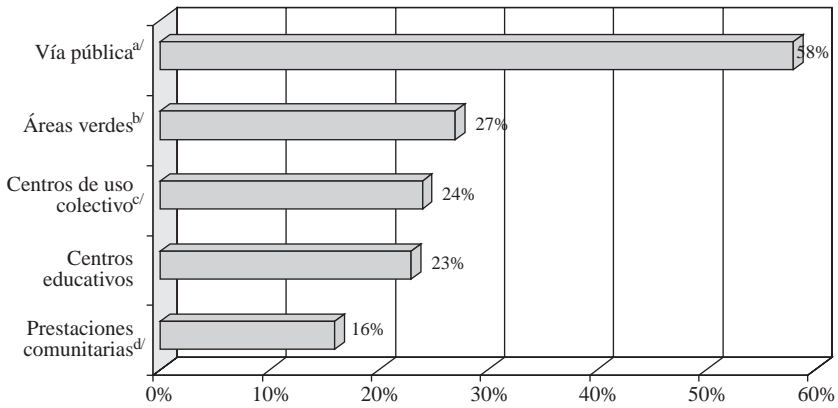
El programa procuró que los beneficiarios realizaran la contraprestación laboral en distintos centros de la ciudad y que el producto de su trabajo perdurara en el tiempo. Es el caso de las tareas de mantenimiento y reparación realizadas en espacios comunitarios, o el de las tareas de confección de equipamiento e infraestructura urbana.

Las intendencias municipales en conjunto con organizaciones sociales locales, o estas últimas por sí solas definieron las necesidades locales y elaboraron proyectos de actividades comunitarias. Cada intendencia debía aprobar los proyectos de su departamento y comprometerse a aportar los materiales y herramientas necesarios para su ejecución. Posteriormente los enviaba ordenados según su prioridad a la unidad coordinadora de programa, de acuerdo al tipo de actividades definidas y al interés comunitario de las mismas. De esta forma, se conformó una variada gama de proyectos, que se ejecutaron en una gran diversidad de lugares en el país: policlínicas, hospitales, escuelas, merenderos, centros de barrio, hogares de ancianos y de niños, en la vía pública, arroyos, etc.

En los cuadros y gráficos siguientes se presenta el porcentaje de beneficiarios que trabajó en los distintos lugares y los tipos de tareas que realizaron. Casi el 60% desarrolló actividades en la “vía pública”, un 27% en “áreas verdes, arroyos y playas”, un 24% en “centros de uso colectivo” (centros de barrio, canchas de deportes y espacios de esparcimiento), un 23% en “centros educativos” y un 16% en “locales de prestaciones comunitarias”, como policlínicas, hospitales, merenderos, comedores y hogares de ancianos y niños (gráfico 3).

Respecto al tipo de trabajo realizado, se observa que la gran mayoría desarrolló tareas de limpieza (calles, cunetas y espacios públicos), un 35% hizo mantenimiento y reparación, un 34% acondicionamiento del medio ambiente (plantación de árboles, poda, recanalización de arroyos, etc.) y un 11% confeccionó pequeño equipamiento e infraestructura urbana, como juegos y bancos para plazas y recipientes de basura (gráfico 4).

Gráfico 3 Distribución de la población beneficiaria según donde trabajó para el Programa de Actividades Comunitarias (porcentajes)



Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

a/ Incluye calles, plazas, vías férreas.

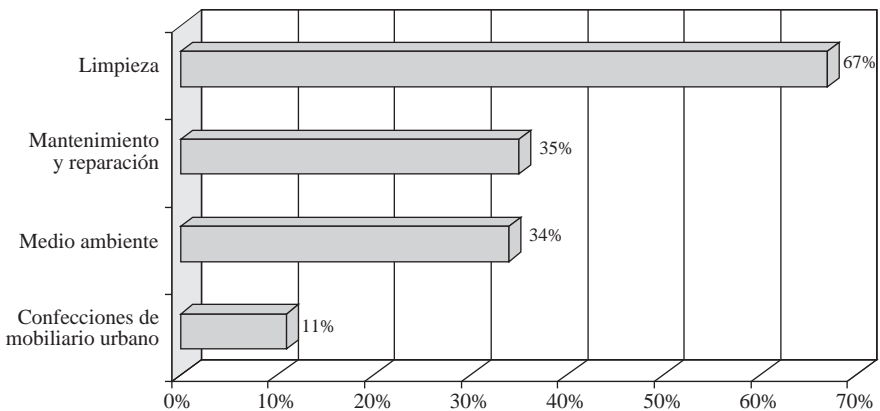
b/ Contempla parques, plantación de árboles en ciudad, arroyos, cañadas y faja costera.

c/ Incluye centros de barrio, lugares de esparcimiento, canchas de deportes.

d/ Incluye policlínicas, hospitales, merenderos, comedores, hogares de ancianos y de niños.

Nota: Las categorías suman más de 100% ya que se podía trabajar en varios lugares y, por tanto, eran posibles las menciones múltiples.

Gráfico 4 Distribución de la población beneficiaria según las tareas realizadas en el Programa de Actividades Comunitarias (porcentajes)



Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

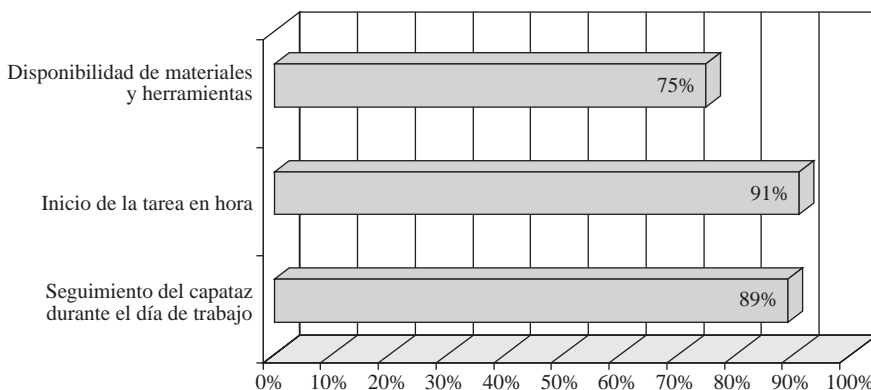
En resumen, predomina claramente el trabajo en la vía pública, siendo la limpieza la tarea más frecuente. Este perfil es en sí mismo no positivo o negativo, pero parece implicar un cierto desaprovechamiento de recursos humanos orientados a actividades de producción de bienes menos perecederos que servicios de limpieza y el reemplazo de tareas propiamente municipales. En cualquier caso, esto dependió realmente de las necesidades identificadas por la intendencia.

5. Funcionamiento de las actividades comunitarias

Los beneficiarios tienen una percepción claramente positiva de cómo ha funcionado el programa en distintos aspectos. Según indican los cuadros 23, 24 y 25, casi nueve de cada 10 beneficiarios opinaron que estaba funcionando bien o muy bien el “inicio de la tarea en hora” y el hecho de “contar con el seguimiento de un capataz a lo largo del día”.

La evaluación en cuanto a “la disponibilidad de materiales y herramientas”¹⁵ también es positiva, pero en un porcentaje algo inferior al de los aspectos anteriores: tres de cada cuatro beneficiarios opinaron que funcionó muy bien o bien. Los casos en que hubo mal funcionamiento tienden a concentrarse en algunos departamentos, como se aprecia en el anexo (gráfico 5).

Gráfico 5 Distribución de la población beneficiaria según qué opina del funcionamiento del programa en diversas áreas
(porcentajes que responden bien y muy bien)



Fuente: Encuesta a beneficiarios del programa de actividades comunitarias.

15. El aporte de materiales y herramientas necesario para la ejecución de cada proyecto es de responsabilidad de la intendencia municipal, y no puede ser inferior al 30% del costo laboral total. El programa transfiere fondos a través del MVOTMA para el pago de los jornales, los aportes de seguridad social correspondientes y la contratación de seguro de accidentes de trabajo.

El cuadro 23 permite apreciar si existe alguna relación entre el funcionamiento de los aspectos operativos y el hecho de que la coordinación sea de la intendencia o de la organización social. Si bien la diferencia no fue muy importante entre los grupos que fueron coordinados por la organización social o por la intendencia, se observa que entre los primeros hubo una mayor proporción de personas que consideró que la disponibilidad de materiales y herramientas funcionó más o menos o mal (27% frente a 11%). Respecto al inicio de la tarea en hora y el seguimiento de un capataz durante el día de trabajo, no se observaron diferencias según quién coordinó.

La encuesta también recogió la percepción de los beneficiarios sobre el beneficio social de las actividades que realizaron, e indagó su percepción del grado en que la comunidad quedó satisfecha o no con ellas. En este sentido, la gran mayoría opinó que el trabajo realizado benefició mucho a los vecinos de la zona (75%). Por otra parte, casi todos perciben que estos vecinos quedaron

Cuadro 23 Opinión del funcionamiento del Programa en diferentes aspectos, según el encargado de coordinar su trabajo y asignar las tareas diarias (porcentajes)

Opinión	Capataz o técnico de la Intendencia	Capataz o técnico de la organización social	Ambos	Directamente la Comisión de Vecinos	Comisión de Vecinos e Intendencia	Total
Disponibilidad de materiales y herramientas						
Muy bien/bien	84	68	68	75	75	75
Más o menos	10	20	27	16	25	16
Mal	1	7	3	2	0	4
No contesta	4	5	3	7	0	5
Total	100	100	100	100	100	100
Inicio de la tarea en hora						
Muy bien/bien	91	92	94	91	100	91
Más o menos	3	2	3	2	0	2
No contesta	6	6	4	8	0	6
Total	100	100	100	100	100	100
Seguimiento de un capataz durante el día de trabajo						
Muy bien / bien	92	89	92	84	75	89
Más o menos	1	2	2	1	0	1
Mal	0	1	1	0	0	0
No contesta	8	9	6	14	25	9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

Nota: Por razones de redondeo, en algunos casos el total no suma exactamente 100.

muy satisfechos o bastante satisfechos con las mejoras que ellos realizaron (95%) (cuadros 24 y 25).

Cuadro 24 Distribución de la población beneficiaria según su opinión sobre el beneficio que dio a otros vecinos el trabajo que realizan
(porcentajes)

Opinión sobre cuánto benefició	Porcentaje
Mucho	75
Bastante	20
Poco	1
Nada	1
No contesta, no sabe	3
Total	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

Cuadro 25 Distribución de la población beneficiaria según su opinión sobre la satisfacción de los vecinos de la zona con las mejoras realizadas
(porcentajes)

Satisfacción de los vecinos	Porcentaje
Mucho	66
Bastante	29
Poco	1
Nada	1
No contesta, no sabe	3
Total	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

6. Perspectivas de conseguir empleo y actitudes relacionadas con el logro

La encuesta incluyó un bloque de preguntas relacionado con las perspectivas de encontrar un empleo al finalizar el contrato de actividades comunitarias, y procuró identificar las actitudes dirigidas a poder obtenerlo, al momento de aplicar la encuesta. Algo más del 30% de los beneficiarios manifestó que ya estaba buscando un empleo, un 3% tenía otro trabajo en forma paralela a su puesto en el programa¹⁶ y la gran mayoría afirmó que buscará empleo cuando

16. Como los contratos son de 16 jornales por mes y la carga horaria en general es de seis o cinco horas, los beneficiarios pueden realizar algún otro trabajo en los días u horas libres.

termine su trabajo en el mismo (60%). Una hipótesis para explicar este último grupo es que los beneficiarios consideran que el puesto transitorio constituye un empleo, y por tanto no buscan otro mientras cuentan con el mismo; otras explicaciones plausibles son que tienen expectativas de que se prolongue su duración, o que no buscan empleo porque consideran que es muy difícil encontrarlo.

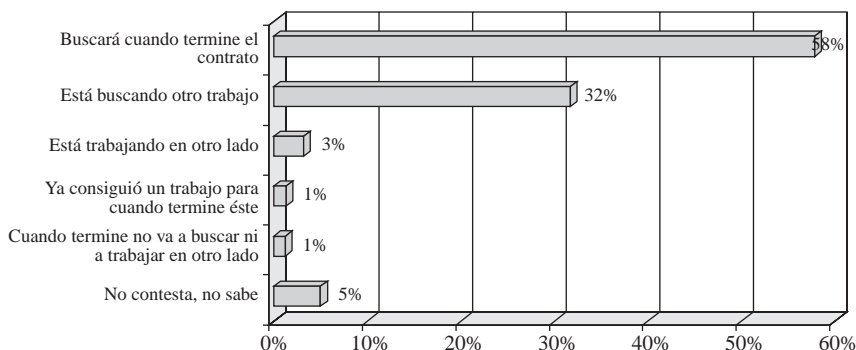
Al consultarles si aprendieron a realizar alguna tarea que antes no sabían hacer, prácticamente uno de cada dos respondió que sí (46%) (gráfico 6).

Por otra parte, los beneficiarios perciben que el haber participado en el programa mejora sus oportunidades futuras de conseguir empleo mientras que el empleo en éste no parece afectar negativamente el esfuerzo presente y futuro para lograr empleo remunerado no subsidiado. Un total de nueve de cada 10 beneficiarios creen que el trabajo de actividades comunitarias les será de utilidad para encontrar uno nuevo y, en general, son bastante optimistas en cuanto a las posibilidades de lograrlo. Un 20% sostuvo que tenía posibilidades seguras, un 43% que probablemente las tenga, y un 31% consideró que será muy difícil o que no tiene posibilidad de encontrar un nuevo empleo. Como la mayoría es optimista, sería poco probable la hipótesis de que no buscan trabajo porque creen que es difícil encontrarlo (gráfico 7).

E. CONSIDERACIONES FINALES

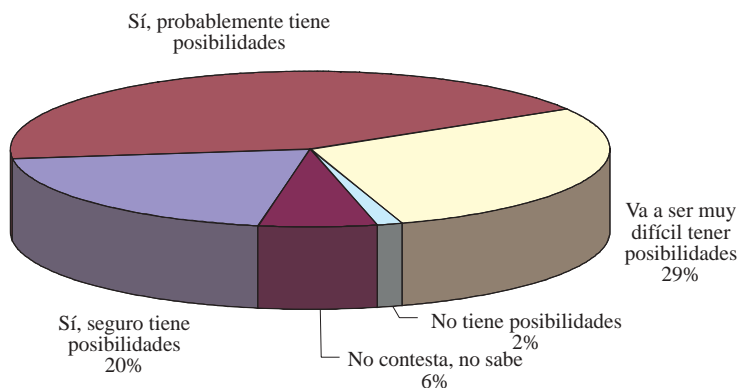
La información presentada en este capítulo a partir de los resultados de la Encuesta de Seguimiento y Caracterización de Beneficiarios, permite elaborar conclusiones y recomendaciones tanto sobre la focalización, como el funcionamiento del Programa de Actividades Comunitarias.

Gráfico 6 Distribución de la población beneficiaria según su situación laboral actual (porcentajes)



Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

Gráfico 7 Distribución de la población beneficiaria según su percepción de las posibilidades de encontrar trabajo en otro lugar (porcentajes)



Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

Respecto al primer factor, la información permite detectar adecuaciones en dos parámetros de focalización (necesidad coyuntural y estructural) y algo menos en un tercero (necesidad por responsabilidad). El programa ha sido importante para aliviar situaciones de necesidad coyuntural –desempleo, duración del desempleo– y estructural –insuficiencia de ingresos y bajo capital educativo– así como para evitar situaciones de marginalidad y exclusión social. La totalidad de los trabajadores beneficiarios se encontraba desempleado, buscando trabajo, o realizando *changas* irregulares cuando se presentaron y fueron aceptados en el programa. Asimismo, un importante porcentaje de éstos presentaba larga duración de desempleo.

En cuanto a las necesidades estructurales previas y presentes, el programa parece también haber llegado a la población con más carencias y menor capital educativo para insertarse en un mercado laboral adverso.

Sobre la necesidad por responsabilidad, en aras de multiplicar el efecto de alivio, para una segunda fase se recomienda dirigir el beneficio a los jefes o cónyuges con hijos menores de 18 años (e idealmente jefatura femenina e hijos menores de 14 años) mediante filtros o cuotas en la conformación de las listas iniciales. Lo anterior permitiría llegar a los grupos donde se concentran los mayores niveles de pobreza. A diferencia de la recomendación sobre la transparencia y los criterios de asignación, en este aspecto sí es deseable acordar con las intendencias cuotas o incluso criterios diferenciales, dependiendo de las características de la demanda y de los niveles de desempleo por tramos etarios, así como de la eventual existencia de otros programas a nivel municipal que cubran a segmentos de la población potencialmente beneficiaria.

Por otra parte, en cuanto al funcionamiento del programa, la información relevada y analizada ofrece ciertas claves, aunque no concluyentes, para mejorar la utilidad comunitaria de las contraprestaciones laborales en lo que respecta a la selección de tareas y locales donde los beneficiarios son asignados. Esto implica un trabajo conjunto con intendencias y organizaciones sociales locales, que identifiquen necesidades en su departamento y consideren la perdurabilidad en el tiempo de las tareas a realizar. Podría solicitarse a cada departamento un plan de tareas previo a la definición de cupos a asignar a cada uno y coordinar con entidades locales y nacionales la definición de prioridades. Esto permitiría focalizar el trabajo en aquellas áreas más necesarias. Por ejemplo, podrían utilizarse los datos del monitor educativo de primaria de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) e identificar las escuelas que señalan enfrentar carencias de diverso tipo.

Otra de las cuestiones a mejorar es la falta de herramientas y materiales adecuados, especialmente en algunos departamentos. Es necesario que los ministerios y las intendencias coordinen y acuerden los requerimientos de materiales para las tareas definidas. Si bien este aporte es en última instancia responsabilidad de las intendencias, es importante que se conozca tanto a nivel central como local si las actividades planificadas cuentan con los recursos humanos y materiales para el desarrollo exitoso de las actividades comunitarias.

Tal como se mencionó con anterioridad, la información relevada no permite realizar una evaluación de impacto en el sentido estricto y más exigente del término, pero sí posibilita evaluar la valoración e importancia que el programa ha tenido en la vida de los beneficiarios y sus hogares. Aunque la evidencia es extremadamente alentadora en este sentido, debe ser considerada con cautela. La percepción por parte de algunos beneficiarios de que sus respuestas podrían afectar la permanencia o no del beneficio, podría haber influido en un sesgo fuertemente positivo en las respuestas. Al triangular la evidencia más “objetiva” con la subjetiva, es claro que no todo lo bueno que se percibe y se declara puede ser asignado a este sesgo. En forma terminante puede afirmarse que para los beneficiarios el programa ha sido muy importante en diversos sentidos: como beneficio monetario, logro y estatus simbólico de trabajo, fuente de aprendizaje de destrezas, base para el logro de otros empleos no subsidiados y trabajo útil para su comunidad.

Es factible y así se ha constatado en muchas ocasiones, que beneficiarios de programas de diverso tipo sean moderadamente críticos respecto del mismo y le asignen a menudo una importancia modesta en su impacto positivo que perciben del mismo sobre su situación individual. Pero esta situación no ha sucedido con este programa.

La recomendación más nítida que surge de esta evidencia es que la continuidad del programa es necesaria, con los ajustes ya señalados, especialmente en los aspectos del acceso a la información, materiales y herramientas, la utilidad comunitaria y criterios de asignación. A pesar de la necesidad de estas modificaciones, considerando la urgencia y novedad que

este tipo de Programa implicaba, éste debe considerarse como esencialmente “positivo”. Lo anterior no quiere decir que se pueda afirmar un impacto positivo del programa sobre otras variables (estado de ánimo de las personas, bienestar de la familia, integración social, calificaciones, empleabilidad, etc.), dado que éste no fue el propósito del presente capítulo, y que para afirmarlo se requeriría contrastar estos resultados con los de los mismos beneficiarios con anterioridad y respecto de un grupo de control que no hubiese recibido el tratamiento y fuese razonablemente equivalente en las variables de partida.

Sin embargo, el contexto de un mercado laboral deprimido y la constatación de la fuerte necesidad que tenía la mayor parte de los beneficiarios y sus familias, hacían poco probable que este modelo de subsidio no tuviese efectos positivos. Para indagar este aspecto sería necesaria una evaluación aún más compleja, de costo-eficiencia. Existe la posibilidad de estudiar alternativas menos costosas o, si bien igualmente costosas, más efectivas. Para avanzar en la dimensión del costo-eficiencia, este informe ofrece, sin embargo, algunas claves: mejorar la asignación de materiales y herramientas, así como la selección de áreas y tipos de tareas a desarrollar, a partir de diagnósticos acordados y coordinados entre los niveles central y local.

Por último, en la perspectiva de evaluar más alternativas, podrían estudiarse casos en otros países y también algunas experiencias puntuales y a muy pequeña escala realizadas en Uruguay, revisando los criterios de elegibilidad y la contraprestación exigida. Algunos ejemplos de criterios son el condicionamiento de la asistencia de los hijos pequeños a centros educativos para avanzar en el logro de capital educativo, o a la eliminación del trabajo infantil de estas familias.

ANEXO A

DATOS ESTADÍSTICOS POR DEPARTAMENTO

A continuación, se presentan algunos indicadores de focalización y funcionamiento del programa desagregado por departamento. Al comparar el número de beneficiarios desempleados de larga duración, se observa que Montevideo, Durazno y Colonia registran las cifras más elevadas, mientras que Maldonado, Paysandú y Cerro Largo tienen las más bajas.

Si bien todos los beneficiarios son de muy bajos recursos y buena parte tiene ingresos por debajo de la línea de indigencia, al comparar la focalización por nivel de ingresos según departamento, se observa que en Río Negro y Lavalleja se ubican aquéllos de mayor pobreza relativa; y sobre todo en Maldonado, pero también en Durazno, Treinta y Tres, Paysandú y Artigas, los de menor pobreza relativa.

En relación a la cantidad de personas que son jefes de hogar o cónyuges con hijos, se observa que la Intendencia de Lavalleja focalizó muy bien esta característica, así como las de Durazno y Colonia. El resto de los departamentos se ubican en una posición intermedia, en tanto que Soriano y Artigas focalizaron en menor medida (cuadro A-1).

Cuadro A-1 Indicadores de focalización del Programa, según departamento
(porcentajes)

Departamento	Beneficiarios que están desempleados hace más de seis meses	Beneficiarios con ingreso per cápita inferior a \$ 600 ^{a/}	Beneficiarios que son jefes de hogar o cónyuges con hijos
Montevideo	78	51	59
Artigas	62	46	44
Cerro Largo	52	64	71
Colonia	70	58	78
Durazno	72	41	80
Flores	64	55	71
Florida	66	53	65
Lavalleja	66	72	86
Maldonado	40	12	68
Paysandú	43	45	68
Rivera	56	65	71
Río Negro	60	73	60
Rocha	67	51	62
Soriano	66	55	49
Tacuarembó	67	61	70
Treinta y Tres	61	43	56

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

a/ El ingreso per cápita se calcula dividiendo el ingreso total de cada hogar entre la cantidad de personas que viven en el mismo. Cálculos en pesos uruguayos. Equivalente a 21.5 dólares.

Fundamentalmente en Río Negro y Durazno, pero también en Cerro Largo, Rivera, Lavalleja y Treinta y Tres reside la mayor parte de los beneficiarios para los cuales el ingreso del programa de actividades comunitarias representa el 75% ó más de los ingresos de su hogar. En Montevideo, Paysandú y Soriano se registraron comparativamente más beneficiarios para los cuales las actividades comunitarias representan menos del 25% de los ingresos de su hogar (cuadro A-2).

Maldonado y Rivera tienen mayor proporción de beneficiarios que dicen haber aprendido a hacer algo nuevo (83% y 63%, respectivamente), mientras que Lavalleja registra el menor porcentaje (24%).

Como se ha observado, el puesto de actividades comunitarias es altamente valorado en todo Uruguay, aunque Tacuarembó es el departamento con mayor proporción de personas que consideran muy importante o importante haber obtenido el puesto (90%). Le siguen Artigas, Rivera, Soriano, Treinta y Tres y Cerro Largo (en torno al 80%). Río Negro y Maldonado son los que registran porcentajes relativamente más bajos (67% y 69%, respectivamente).

Cuadro A-2 Aporte del ingreso del Programa de Actividades Comunitarias al ingreso total del hogar de los beneficiarios, según departamento (porcentajes)

Departamento ^{a/}	Menos del 25% de su ingreso	Del 25 al 50% de su ingreso	Del 50 al 75% de su ingreso	Del 75 al 100% de su ingreso	Más del 100% de su ingreso	Total ^{b/}
Montevideo	17	32	16	27	8	100
Artigas	7	26	19	45	4	100
Cerro Largo	2	19	18	59	2	100
Colonia	11	27	20	38	5	100
Durazno	5	12	15	66	3	100
Flores	7	17	24	43	9	100
Florida	8	28	19	45	1	100
Lavalleja	1	18	23	54	4	100
Paysandú	14	42	14	26	3	100
Rivera	3	22	15	45	15	100
Río Negro	2	16	8	63	10	100
Rocha	7	28	21	34	11	100
Soriano	14	26	20	31	9	100
Tacuarembó	3	18	21	48	10	100
Treinta y Tres	5	43	17	30	5	100
Total	8	26	17	38	11	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

a/ Se excluyó Maldonado pues los beneficiarios ya terminaron su contrato por Actividades Comunitarias. Se entendió que no convenía incluir el monto de ingresos por el Programa pues buena parte ya cuenta con un empleo y con ingresos que se estarían sumando como si fuesen simultáneos sin que ese sea el caso.

b/ Por razones de redondeo, en algunos casos el total no suma exactamente 100.

En general, los encuestados creen que el trabajo que hicieron beneficia al resto de los vecinos de la zona. Al analizar al interior de los departamentos, se observa que en Durazno la proporción que opina que esto es así, es comparativamente mayor a la del resto de los departamentos (88%), mientras que en Maldonado esta proporción es menor y alcanza sólo a la mitad de los beneficiarios.

Sobre el 70% de los trabajadores en los departamentos de Río Negro, Treinta y Tres, Durazno y Flores percibió que la gente de la zona quedó satisfecha con las tareas realizadas, mientras que en Maldonado y Cerro Largo se registró la menor proporción (47% y 51%, respectivamente).

Los beneficiarios se enteraron de la existencia del programa a través de varios medios de comunicación. En Maldonado, la gran mayoría (82%) sostuvo que se enteró del programa por medios universales, mientras que en los otros departamentos las respuestas estuvieron más divididas, entre 60% y 40% distribuida en medios universales y particulares, mientras que en el caso de Florida sólo un 27% lo hizo por el primer tipo de medio.

En cuanto a la forma de inscripción como aspirante a trabajar en el programa, una amplia mayoría manifestó que lo hizo a través de un formulario con valor de declaración jurada, y a juzgar por sus declaraciones, casi todos obtuvieron el puesto mediante un sorteo. Maldonado, Treinta y Tres, Durazno, Flores y Tacuarembó son casos ejemplares, donde la asignación ha sido casi exclusivamente por sorteo. De acuerdo a las declaraciones de los beneficiarios, el departamento que ha otorgado mayor cantidad de puestos directos es Cerro Largo (72% lo recibió por sorteo) (cuadro A-3).

En cuanto a la disponibilidad de materiales y herramientas, la evaluación también fue claramente positiva, y tres de cada cuatro beneficiarios la calificaron de muy bien o bien, aunque un 16% opinó que funcionó más o menos y un 4% mal. La evaluación negativa se registró fundamentalmente en Cerro Largo (54% más o menos o mal) y en Artigas (48% mal o más o menos), y Durazno (43% más o menos). En contrapartida, los departamentos con mejor evaluación en este aspecto fueron Flores y Maldonado, y en menor medida Lavalleja, Rivera y Colonia (cuadro A-4).

Los beneficiarios desarrollaron la contraprestación laboral en distintos tipos de centros y realizaron distintas tareas. Los departamentos de Colonia, Treinta y Tres, Tacuarembó, Soriano y Rocha fueron los que asignaron una mayor proporción a las actividades en centros educativos (con cifras en torno al 40%).

En Montevideo, Treinta y Tres, Durazno y Colonia se registró mayor cantidad de trabajadores asignados a mantenimiento y reparación de centros de uso colectivo. Rocha, Treinta y Tres, Tacuarembó y Montevideo, asignaron más personas a reparación y mantenimiento de locales de prestaciones comunitarias como policlínicas, hospitales, comedores, merenderos y hogar de ancianos. Los departamentos de Maldonado y Durazno, pero también Lavalleja, Colonia y Treinta y Tres, asignaron trabajos en la vía pública en mayor medida que otros. Río Negro, Artigas y Maldonado asignaron comparativamente más

Cuadro A-3 Indicadores de transparencia del Programa, según departamento
(porcentajes)

Departamento	Personas que supieron del Programa por información universal ^{a/}	Personas que obtuvieron su puesto por sorteo
Montevideo	43	80
Artigas	51	80
Cerro Largo	44	72
Colonia	63	92
Durazno	59	99
Flores	45	96
Florida	27	95
Lavalleja	48	95
Maldonado	82	99
Paysandú	49	81
Rivera	66	85
Río Negro	63	94
Rocha	62	94
Soriano	64	89
Tacuarembó	62	98
Treinta y Tres	56	98

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

a/ Esta categoría fue asignada a las personas que se enteraron del Programa por la radio o la televisión.

Cuadro A-4 Indicadores de funcionamiento del Programa, según departamento
(porcentajes)

Departamento	Personas que consideran que el programa ha funcionado más o menos o mal en términos de la disponibilidad de herramientas o materiales	Personas que consideran que el programa ha funcionado más o menos o mal en términos del inicio de puntual de la tarea	Personas que consideran que el programa ha funcionado más o menos o mal en términos de el seguimiento de un capataz durante el día de trabajo
Montevideo	21	2	2
Artigas	48	1	2
Cerro Largo	54	3	4
Colonia	5	0	0
Durazno	44	1	1
Flores	0	0	0
Florida	21	2	2
Lavalleja	4	0	0
Maldonado	1	16	1
Paysandú	29	6	3
Rivera	4	2	1
Río Negro	13	4	2
Rocha	30	2	3
Soriano	9	0	1
Tacuarembó	16	0	0
Treinta y Tres	12	2	1

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

beneficiarios al trabajo en áreas verdes, arroyos y faja costera, seguidos de Treinta y Tres, Colonia y Paysandú. Soriano, Tacuarembó y Lavalleja, lo hicieron en menor medida.

Cuadro A-5 Lugares en que trabajaron los beneficiarios, según departamento
(porcentajes)

Departamentos	Personas que trabajaron en centros educativos	Personas que trabajaron en centros de uso colectivo ^{a/}	Personas que trabajaron en la vía pública ^{b/}	Personas que trabajaron en locales de prestaciones comunitarias ^{c/}	Personas que trabajaron en áreas verdes, playas y arroyos ^{d/}
Montevideo	2	53	62	21	8
Artigas	1	5	17	0	81
Cerro Largo	4	29	78	17	0
Colonia	56	39	85	15	43
Durazno	21	45	92	0	13
Flores	4	27	71	15	0
Florida	26	26	29	12	4
Lavalleja	2	18	86	8	23
Maldonado	10	4	96	4	59
Paysandú	0	6	63	9	34
Rivera	2	14	60	2	6
Río Negro	2	4	2	4	92
Rocha	47	22	38	47	11
Soriano	46	9	30	14	26
Tacuarembó	43	17	50	26	24
Treinta y Tres	43	66	76	38	48

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.

a/ "Centros de uso colectivo" incluye centros de barrio, lugares de esparcimiento, canchas de deportes.

b/ "Vía pública" incluye calles, plazas, vías férreas.

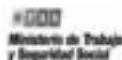
c/ "Prestaciones comunitarias" incluye policlínicas, hospitales, merenderos, comedores, hogares de ancianos y de niños.

d/ "Áreas verdes" contempla parques, plantación de árboles en ciudad, arroyos, cañadas y faja costera.

Cuadro A-6 Tareas realizadas por los beneficiarios, según departamento
(porcentajes)

Departamento	Personas que trabajaron en tareas de limpieza	Personas que trabajaron en mantenimiento y reparación de espacios públicos	Personas que trabajaron en acondicionamiento y protección del medio ambiente
Montevideo	77	35	24
Artigas	45	5	80
Cerro Largo	57	32	20
Colonia	91	45	28
Durazno	81	29	45
Flores	91	11	2
Florida	46	71	13
Lavalleja	87	36	35
Maldonado	99	12	83
Paysandú	54	16	17
Rivera	32	34	15
Río Negro	15	0	94
Rocha	71	62	54
Soriano	67	33	13
Tacuarembó	57	48	36
Treinta y Tres	74	60	37

Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa de Actividades Comunitarias.



ANEXO B

PROGRAMA ACTIVIDADES COMUNITARIAS
ENCUESTA A BENEFICIARIOS

DEPARTAMENTO _____ LOCALIDAD _____

Proyecto: _____

ESTA ES UNA PEQUEÑA ENCUESTA DE SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA. LA MISMA ES TOTALMENTE ANÓNIMA, PARA RESPONDERLA LEA CON ATENCIÓN TODA LA PREGUNTA Y LUEGO O HAGA UN CÍRCULO ALREDEDOR DE LA RESPUESTA ELEGIDA O CONTESTE MARCANDO CON UNA X EN EL CASILLERO CORRESPONDIENTE

1) ¿Cómo se enteró del llamado a inscripción para trabajar en Actividades Comunitarias? (puede marcar varios)

Por la radio	<input type="checkbox"/>	Por alguien que ya estaba trabajando en el Programa	<input type="checkbox"/>
Por la televisión	<input type="checkbox"/>	Por una asistente social	<input type="checkbox"/>
Por alguien que trabaja en la intendencia	<input type="checkbox"/>	Por un amigo o conocido	<input type="checkbox"/>
Por la comisión de vecinos o por la ONG	<input type="checkbox"/>	Otros _____	<input type="checkbox"/>

2) Para anotarse como aspirante a este puesto, ¿completó un formulario con valor de declaración jurada?

1. Sí 2. No

3) (SI NO LO HIZO) ¿Cómo se registró para trabajar en el Programa?

4) ¿Su puesto de trabajo se le dio luego de un sorteo o fue adjudicado directamente?

1. Sorteo 2. Se lo dieron directamente 3. No recuerdo

5) Ud. antes de trabajar en Actividades Comunitarias era: (lea todos y luego marque sólo uno)

1. Era desempleado y buscaba trabajo
2. Era desempleado y no buscaba
3. Trabajaba por su cuenta / hacía changas
4. Buscaba trabajo por 1ª vez
5. Era ama de casa y no trabajaba
6. Era jubilado o pensionista
7. Estudiaba y buscaba trabajo
8. Estudiaba solamente
9. Estaba en seguro de paro
10. Estaba esperando reintegrarse a algún trabajo prometido

6) ¿Aproximadamente cuánto tiempo estuvo sin trabajo antes de ingresar al Programa? (marque 1 opción)

Menos de un mes	<input type="checkbox"/>	Entre 4 y 6 meses	<input type="checkbox"/>	No era desempleado	<input type="checkbox"/>
Entre 1 y 2 meses	<input type="checkbox"/>	Entre 6 meses y 1 año	<input type="checkbox"/>		
Entre 2 y 4 meses	<input type="checkbox"/>	Más de 1 año	<input type="checkbox"/>		

7) ¿Cuál fue su último trabajo? (Indique el tipo de trabajo y tarea que usual realizaba)

8) ¿Qué salario mensual percibía en su último trabajo? _____ pesos

9) ¿Tuvo usted en los últimos dos años algún trabajo o contrato con la intendencia?

1. Sí 2. No

10) ¿En qué mes comenzó a trabajar para Actividades Comunitarias? (marque 1 opción)

Julio Agosto Setiembre Octubre Noviembre

11) ¿Por cuántos meses fue contratado? (marque 1 opción)

Uno Dos Tres Cuatro Cinco Más de 5

12) ¿Cuántas horas por día trabaja en Actividades Comunitarias? _____

13) ¿Y en promedio cuántas horas a la semana trabaja en Actividades Comunitarias? _____

14) ¿En qué lugares de la ciudad trabajó o trabaja para este programa? (marque todas las opciones que correspondan)

- | | | | |
|-----------------------|--------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| 1. ESCUELA – LICEO | <input type="checkbox"/> | 7. CENTRO DE BARRIO | <input type="checkbox"/> |
| 2. CANCHA DE DEPORTES | <input type="checkbox"/> | 8. POLICLÍNICA – HOSPITAL | <input type="checkbox"/> |
| 3. PLAZA | <input type="checkbox"/> | 9. COMEDOR – MERENDERO | <input type="checkbox"/> |
| 4. CALLE | <input type="checkbox"/> | 10. HOGAR DE ANCIANOS | <input type="checkbox"/> |
| 5. PLAYA | <input type="checkbox"/> | 11. ARROYO | <input type="checkbox"/> |
| 6. VÍA FÉRREA | <input type="checkbox"/> | 12. CENTRO DEPORTIVO - SOCIAL | <input type="checkbox"/> |

Si no encontró el lugar escríbalo aquí: _____

15) ¿En general, quién se encarga de coordinar su trabajo y decirle lo que debe hacer cada día?

- | | | | |
|---|--------------------------|--|--------------------------|
| 1. Un capataz o técnico de la intendencia | <input type="checkbox"/> | 4. Directamente la Comisión de vecinos | <input type="checkbox"/> |
| 2. Un capataz o técnico de la organización social | <input type="checkbox"/> | | |
| 3. Los dos | <input type="checkbox"/> | | |

16) ¿Qué tipo de tareas le pidieron a Usted que realizara? (marque todas las que correspondan)

- | | |
|--|--------------------------|
| Limpieza de calles | <input type="checkbox"/> |
| Limpieza de cancheta | <input type="checkbox"/> |
| Limpieza de espacios públicos | <input type="checkbox"/> |
| Mantenimiento (pintura, reparación, carpintería, etc.) | <input type="checkbox"/> |
| Reparación de calles (tapado de pozos, hormigón, etc.) | <input type="checkbox"/> |
| Construcción de cordón cancheta | <input type="checkbox"/> |
| Limpieza y recalificación de arroyo | <input type="checkbox"/> |
| Plantación, poda de árboles, coneros, | <input type="checkbox"/> |
| Confección de juegos o bancos para plazas | <input type="checkbox"/> |
| Confección de recipientes de basura | <input type="checkbox"/> |
| Confección de refugios peatonales (paradas de ómnibus) | <input type="checkbox"/> |
| Otras _____ | <input type="checkbox"/> |

17) ¿Aprendió a hacer alguna tarea que antes no sabía realizar?

1. Si 2. No

18) ¿Qué tan importante es para usted haber obtenido este puesto?

1. Muy importante 2. Importante 3. Poco importante 4. Nada importante

19) En su opinión, ¿el trabajo que ustedes hacen o hicieron beneficia al resto de los vecinos de la zona?

1. Mucho 2. Bastante 3. Poco 4. Nada

20) ¿Y cuán satisfecha le parece que quedó la gente de la zona con las mejoras que ustedes hicieron?

1. Mucho 2. Bastante 3. Poco 4. Nada

21) En su opinión, ¿cómo le parece que ha funcionado la organización del trabajo en los siguientes aspectos?

Disponibilidad de materiales y herramientas: 1. Muy bien 2. Bien 3. Más o menos 4. Mal

Inicio de la tarea en hora: 1. Muy bien 2. Bien 3. Más o menos 4. Mal

Seguimiento de un capataz durante el día de trabajo: 1. Muy bien 2. Bien 3. Más o menos 4. Mal

22) ¿Dónde le pagan?

- | | | | |
|----------------------|--------------------------|--|--------------------------|
| 1. En la Intendencia | <input type="checkbox"/> | 4. En el local de la organización social | <input type="checkbox"/> |
| 2. En la Junta Local | <input type="checkbox"/> | Otro _____ | <input type="checkbox"/> |

3. En el lugar de trabajo
- 23) ¿Con qué frecuencia le pagan?
1. Cada 15 días 2. Una vez al mes 3. No ha cobrado aún

A continuación complete la siguiente información, que permitirá clasificar a los beneficiarios:

- 24) Usted es...
- Hombre Mujer
- 25) ¿Cuál es su estado civil actual? (lea todas y luego marque una)
1. Casado/a
2. Soltero/a
3. Divorciado o separado sin pareja actual
4. Viudo/a sin pareja actual
5. Divorciado, soltero o viudo pero conviviendo con pareja en unión libre
- 26) Usad es: (LEA TODAS Y LUEGO MARQUE UN SOLO CASILLERO)
1. Jefe/a de hogar 3. Hijo/a del jefe de hogar
2. Esposo ó pareja del jefe 4. Otro familiar
- 27) Edad _____
- 28) ¿Cuál es el nivel más alto de estudios que cursó? (lea todas y luego marque)
1. No estudió 4. Secundaria 2º ciclo
2. Primaria 5. UTU bachiller. /formación profesional superior
3. Secundaria 1º ciclo / UTU Ciclo Básico 6. UTU otras opciones, formación profes. Básica
- 29) Último año de educación que aprobó: _____
- 30) ¿Cuántas personas viven en su hogar contándole a Usted? _____
- 31) ¿Cuántos son adultos? _____
- 32) ¿Cuántos hijos menores de 18 años viven con usted? _____
- 33) Los hijos que tienes entre 5 y 14 años, ¿asisten a guardería, escuela, liceo o UTU?
1. Si todos, 2. Algunos de ellos 3. Ninguno
- 34) ¿Cuántas personas de su hogar tienen trabajo actualmente? _____
- 35) ¿Aproximadamente cuál es el ingreso mensual del hogar sumando todos los ingresos? _____ pesos
- 36) ¿Cuál es el ingreso proveniente de salarios y jornales de todo el hogar? _____ pesos
- 37) ¿Cuál es el ingreso mensual por Actividades Comunitarias? _____ pesos
- 38) ¿Y cuál es el ingreso del hogar por asignaciones familiares? _____ pesos
- 39) ¿Y cuánto percibes en el hogar por pensiones y jubilaciones? _____ pesos
- 40) ¿Antes de obtener el empleo en Actividades Comunitarias, usted estaba llegando a fin de mes con su ingresos mensuales y le daba para los gastos básicos?
1. Si 2. No 3. Apenas y sólo algunos meses
- 41) ¿Cuáles son los gastos que con los jornales de Actividades Comunitarias ahora puede cubrir? (marque hasta 3 opciones)
1. Alimentación básica
2. Ciertos alimentos adicionales que antes no compraba y ahora puede comprar

3. Vestimenta
4. Pagar cuentas de agua, luz, teléfono
5. Alquiler
6. Transporte, boletos
7. Pagar impuestos
8. Otros _____

42) ¿Los ingresos obtenidos por su trabajo en Actividades Comunitarias, le aportan un adicional:

1. Muy importante 2. Importante 3. Poco importante 4. Nada importante

43) En la actualidad usted: (lea atentamente todas y luego marque la que mejor refleje su situación)

1. Está buscando otro trabajo
2. Va a buscar trabajo cuando termine este contrato
3. Ya consiguió un trabajo para cuando termine este
4. Está trabajando en otro lado además de hacerlo en Actividades Comunitarias
5. Cuando termine no va a buscar ni a trabajar en otro lado

44) ¿Cree que el trabajo por Actividades Comunitarias, le será de utilidad para encontrar otro trabajo o le fue de utilidad para encontrar su actual trabajo?

1. Sí 2. No

45) Cuando finalice su contrato de trabajo por Actividades Comunitarias, ¿cree que tiene posibilidades de encontrar trabajo en otro lado?

1. Sí, seguro 2. Sí, probablemente 3. Va a ser muy difícil 4. No tiene posibilidades

¡MUCHAS GRACIAS POR HABER RESPONDIDO!

CAPÍTULO VIII

Evaluación del salario mínimo: Deterioro y propuestas para su recuperación

*Magdalena Furtado*¹

A. INTRODUCCIÓN

Mientras que el principio general de la fijación de los salarios mínimos ha ido obteniendo gradualmente una aceptación cada vez mayor, su aplicación continúa siendo a menudo un proceso muy discutido y problemático. Las opiniones todavía están muy divididas en cuanto a cuál es la mejor forma de encarar este método de regulación de los salarios y, en muchos casos, los resultados indican que los sistemas de salarios mínimos no han funcionado como se había previsto originalmente (Starr, 1981).

En Uruguay rige desde 1969 un Salario Mínimo Nacional (SMN) con cobertura para todos los asalariados privados, excepto los trabajadores rurales y los trabajadores domésticos, para quienes el poder ejecutivo determina su propio salario mínimo. El SMN se ajusta de manera discrecional y la periodicidad de sus reajustes coincide con la de los salarios del sector público, que se decide con base en la inflación.

Al no ser explícita la relación entre la inflación y el monto de los reajustes –ya que se carece de parámetros al respecto– el gobierno tiene en los hechos libertad para ajustar, aun en el caso que ocurran alzas inflacionarias importantes. Como resultado de estas prácticas –y como se sostiene en este trabajo– el SMN ha ido perdiendo poder adquisitivo en forma continua durante los últimos 25 años: en términos reales, en la actualidad alcanza tan sólo un cuarto de su valor inicial.

Esto ha llevado a hablar de la “inoperancia del SMN” en la estructura salarial del Uruguay, a diferencia de lo que se observa en otros países. Esta inoperancia

1. Agradezco el apoyo que brindó Adriana Cassoni en las estimaciones econométricas así como los comentarios de Andrés Marinakis.

significa que el SMN no constituye hoy en día un precio de referencia en el mercado de trabajo, ni siquiera en el caso de los trabajadores menos calificados.²

En los años noventa, en un contexto donde prima la negociación individual en detrimento de la colectiva y disminuye el poder sindical en Uruguay, la función del SMN se ha debilitado en lugar de haberse fortalecido, registrándose una de las mayores caídas en términos reales en el primer lustro de esa década. En la actualidad, el SMN es utilizado más bien como unidad de cuenta para la recaudación de ciertos tributos o el pago de algunos beneficios sociales.³

La inoperancia del SMN como instrumento regulador del mercado de trabajo se refleja en la caída continua del número de asalariados privados que tienen niveles de remuneración inferiores o cercanos al mismo. Por ejemplo, mientras que en 1986 casi el 30% de los asalariados privados recibía un salario mensual inferior al SMN, en el 2002 dicho porcentaje no alcanza al 3%.

El objetivo de este trabajo es analizar la situación del salario mínimo, concentrándose en la experiencia uruguaya, junto con intentar aportar criterios al debate de las partes interesadas en reactivar su utilidad como instrumento de política salarial en el mercado de trabajo. El texto se estructura en nueve secciones, incluida esta introducción, y cinco anexos. En la siguiente sección se describen los aspectos legales vinculados al SMN, y en la tercera se examina la evolución de este instrumento respecto de algunas variables macroeconómicas. Posteriormente, en el cuarto apartado se describe el perfil de los trabajadores que reciben menos de 1 SMN y remuneraciones próximas a éste y en la quinta sección se aborda el tema de los trabajadores no registrados. En el sexto apartado se realiza una simulación del impacto de un aumento del SMN sobre la estructura salarial y en la séptima se presentan las elasticidades de la oferta y demanda de trabajo con respecto a éste. En el penúltimo apartado se hace referencia al SMN como unidad de cuenta. El documento presenta las conclusiones en la novena sección.

2. El SMN ni siquiera ha sido utilizado por parte de las Intendencias Municipales y del Ministerio de Trabajo para remunerar los puestos de trabajo temporales creados en 2003 para personas desocupadas (como forma de paliar la crisis), debido a su bajo poder adquisitivo. En estos programas de ocupaciones temporales –denominados “Jornales Solidarios” y “Actividades Comunitarias”, respectivamente– se han ofrecido múltiples del SMN como remuneración, en todos los casos. Para un análisis del funcionamiento del Programa de Actividades Comunitarias, véase el capítulo de Mariana Sotelo y Fernando Filgueira (2005) en este libro.

3. A pesar de la existencia en Uruguay de una unidad de cuenta creada desde 1968 y reajustada en forma mensual con base en la variación del Índice Medio de Salarios –la Unidad Reajustable–, y de la creación de la Unidad Indexada en junio del 2002 por parte del poder ejecutivo, otra unidad de cuenta con un mecanismo de indexación de alta frecuencia: su valor es determinado diariamente de modo de reflejar la evolución que haya acumulado el Índice de Precios al Consumo del mes anterior.

B. ASPECTOS LEGALES DE LA FIJACIÓN DE SALARIOS⁴

Uruguay ha utilizado diversos mecanismos de fijación de salarios y, sobre esa base, es posible distinguir diferentes períodos históricos.

En 1943 se conformaron los Consejos de Salarios, a partir de la Ley N° 10.449. La principal función de estos organismos tripartitos –integrados por representantes de los empleadores, de los trabajadores y por delegados designados por el Estado– era la fijación del Salario Mínimo (SM) específico de “trabajadores, empleados u obreros del comercio, industria, oficinas y escritorios de propiedad privada, y los servicios públicos no atendidos por el Estado” y sus correspondientes aumentos periódicos. Las resoluciones de los Consejos eran homologadas por decreto del poder ejecutivo, que se encargaba de la posterior publicación oficial de los laudos establecidos.

En forma paralela a los Consejos de Salarios, se establecieron y mantuvieron los convenios colectivos convocados y llevados a cabo sin intervención alguna por parte del Estado. Acordados por empleadores y trabajadores, sus resoluciones tenían un alcance limitado: tan sólo abarcaban a quienes se suscribían. El único impedimento legal con que contaban era la imposibilidad de fijar salarios por debajo del mínimo establecido por los laudos en los Consejos de Salarios. Los convenios proliferaron especialmente en períodos de crisis, en que la espera por la convocatoria de los Consejos de Salarios se hacía demasiado extensa ante la inmediatez de los requerimientos salariales. En la década de los sesenta algunos sectores comenzaron a regirse por esta modalidad, utilizando los Consejos como mecanismo de generalización del alcance del laudo acordado.

En junio de 1968 se estableció por decreto la congelación de precios y salarios, dando inicio a una nueva fase en que la legislación laboral se convirtió en reguladora. En este contexto, se instaló la Comisión de Productividad e Ingresos (COPRIN), que se encargó de la fijación de los salarios, pasando después a denominarse Dirección Nacional de Productividad, Precios e Ingresos (DINACOPRIN). Las funciones de esta dirección eran básicamente dos: regular y vigilar los niveles de precios de bienes y servicios y centralizar, definir y ejecutar una política salarial coherente con la política económica en marcha. En este período, la principal modificación del sistema fue la subordinación de la política salarial a la política económica y “la colocación del salario bajo estricto control gubernamental” (Barbagelata, 1999).

Entre las transformaciones generadas en este período, cabe destacar la determinación de un SMN en 1969 (véase anexo A-1). El SMN fue fijado por decreto del poder ejecutivo como el “piso por debajo del cual no puede estar ninguna remuneración” y su alcance se extendió a todo el territorio nacional. La cobertura abarcaba a todos los trabajadores asalariados privados mayores de 18 años de edad, con dos excepciones: los trabajadores rurales y los domésticos, no amparados por dicha normativa.

4. Los principales aspectos de este apartado se basan en Plá Rodríguez (1994).

Para los trabajadores rurales, se determinó un SM específico por categorías (peón, capataz, chacarero, tractorista, etc.) a partir de 1978. Para el servicio doméstico, recién se comenzó a fijar un mínimo desde 1990. El monto del SM específico para el servicio doméstico difiere según la región y se ubica sistemáticamente por encima del SMN (el correspondiente a Montevideo es aproximadamente un 20% superior y el del interior se sitúa cerca de un 15% por encima del SMN, en promedio, desde 1990 a la fecha). De contar con alimentación puede descontarse hasta un 10% y de contar, además, con vivienda podrá deducirse un 20% del salario acordado.

Posteriormente, en 1975, se estableció un SM para los menores de 18 años de edad, que tuvo vigencia sólo hasta 1985, equivalente al 75% del SMN. El alcance de la norma se restringía a aquellos menores que trabajaban horario completo. Pero como la norma industrial establecía que sólo podían trabajar seis horas, éstos percibían un salario “proporcional a la jornada” (Barbagelata, 1999).

En 1976, Uruguay ratificó el Convenio N° 131 de la OIT sobre la Fijación de Salarios Mínimos. Este instrumento estipula que entre los elementos a considerar para la determinación del nivel de los salarios mínimos deberían incluirse: (i) “las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales”, y (ii) “los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo”. También se determina que deberán adoptarse medidas apropiadas tales como inspección adecuada, complementada por otras medidas necesarias para asegurar la aplicación efectiva de todas las disposiciones relativas al salario mínimo.

Durante la época del gobierno de facto en Uruguay (1973-1984), la negociación del ajuste salarial tuvo lugar entre empresas y trabajadores, aunque con la intromisión de la represión que se ejerció contra la actividad sindical. Después, con el retorno a la democracia (1985), el gobierno optó por la reinstalación de los Consejos de Salarios. El Estado tuvo un papel activo en la negociación salarial, homologando por decreto los convenios colectivos, esto es, haciendo que los convenios colectivos negociados a nivel de una rama de actividad se aplicaran a todas las empresas de ésta.

Posteriormente, a partir de 1991, el Estado se retiró de la política salarial: no convoca más a los Consejos de Salarios y no homologa los convenios que se acuerden. El Estado mantuvo su intervención en unas pocas “áreas de reserva” –salud, transporte interdepartamental, distribución de leche y construcción– por dos razones: en los tres primeros casos, porque existen precios administrados y los aumentos salariales se deben trasladar a los precios a través de las paramétricas de costos y, en el último caso, porque los salarios inciden en el precio de los contratos de obra estatales (Rodríguez et al., 2001). Por ejemplo, en el caso de la construcción existen convenios colectivos entre el Sindicato

Unico Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA) y el Ministerio del Trabajo que son homologados por el poder ejecutivo, el cual decreta los laudos.

La negociación por rama fue sustituida paulatinamente por la negociación a nivel de empresa, y se agregaron temas vinculados a la preocupación por el empleo además de los referidos estrictamente al aspecto salarial. Esta sustitución se puede explicar tanto por el cambio en las reglas del juego debido a la apertura al exterior de la economía y a una serie de reformas estructurales, como por la introducción de pequeñas empresas al mercado, compitiendo en las mismas condiciones que el resto. Pero, por otro lado, podría también atribuirse a la pérdida de poder de los sindicatos los que, a su vez, decaen porque aumentan las pequeñas empresas donde es más difícil y costosa la sindicalización y porque disminuye la participación en la economía de la industria, un sector fuertemente sindicalizado.

Más allá de la desregulación en el mercado de trabajo que se produjo a partir de los años noventa, el poder ejecutivo continúa fijando hasta el presente el SMN para los mayores de 18 años y los SM específicos de los trabajadores rurales y de los trabajadores domésticos.

C. EVOLUCION DEL SALARIO MINIMO NACIONAL

El SMN ha tenido desde sus orígenes una evolución de tal naturaleza, que en la actualidad no resulta operativo en el mercado de trabajo como salario de referencia. Para ilustrar este aspecto, en esta sección se analizará la evolución del poder adquisitivo del SMN y se la comparará con la trayectoria de algunas variables macroeconómicas.

1. Capacidad de compra del Salario Mínimo Nacional

a) En términos del IPC

Los montos de reajuste del SMN son discrecionales, no existiendo ningún parámetro preestablecido a tal efecto. La Ley N° 15.809 de 1986 sobre los ajustes salariales, incluido el SMN, establecía que “los reajustes serán realizados tomando en consideración la variación del Índice general de Precios al Consumidor (IPC) y las disponibilidades del Tesoro Nacional”, pero sin detallar los procedimientos respectivos. Mientras esta ley estuvo vigente –desde 1986 a 1997–, los ajustes se realizaron en forma cuatrimestral, salvo en 1996, año en que hubo ajustes trimestrales (véase anexo A-1).

Posteriormente, se modificaron los períodos previstos de ajuste de los salarios, a partir de la Ley N° 16.903 de 1997. En ésta se establece que cuando la inflación es menor al 10% anual en cada uno de los meses posteriores al último ajuste, los reajustes salariales se realizarán por períodos no menores de

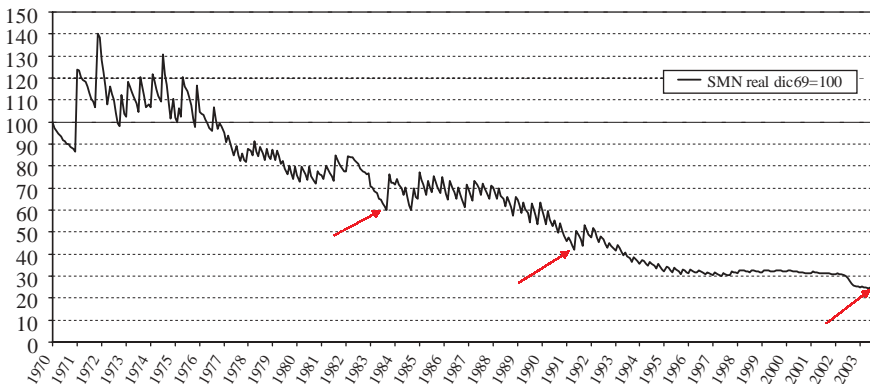
seis meses ni mayores de 12 meses. Si la variación en los precios al consumo es superior al 10% pero inferior al 23%, la periodicidad del ajuste se ubicará entre los cuatro y seis meses posteriores al último ajuste. Finalmente, cuando la inflación es igual o mayor al 23%, los reajustes salariales se realizarán por períodos no menores de tres meses ni mayores de cuatro meses. En los hechos, entre 1998-1999, los ajustes se realizaron semestralmente y en el período 2000-2002 fueron anuales. En el 2003 se efectuaron tres ajustes (en enero, mayo y septiembre).

Con respecto a los ajustes realizados, se observa en el gráfico 3 una pérdida considerable del poder de compra del SMN: desde su puesta en vigencia en diciembre de 1969 ha llegado hasta un cuarto de su valor en términos reales a mediados del 2003. Sólo en el período de 1971 a 1977, el SMN estuvo por sobre su valor inicial (alrededor de 10% superior: el índice osciló en torno a 110 con respecto a la base 100 en diciembre de 1969). Entonces comenzó su descenso sistemático durante 25 años consecutivos, desde 1977 hasta la actualidad.

No obstante, es posible identificar ciertos períodos donde el SMN se mantuvo relativamente estable. Entre 1978 y 1982 el índice se mantuvo en 80; en el período 1985-1989 se estabilizó en 65; de 1995 al 2002 se estabilizó en torno al 30% del nivel inicial. Finalmente, desde agosto del 2002, mes posterior al estallido de la crisis bancaria en Uruguay, cayó al 25% de su valor inicial en términos reales.

Desde la recuperación democrática hasta la actualidad, la mayor caída ocurrió en el período 1989-1994: el índice se redujo a la mitad, pasando desde 64 en diciembre de 1989 a 32 en diciembre de 1994. Estos años se caracterizaron por un cambio en el papel del Estado. En efecto, las transformaciones en la

Gráfico 1 Evolución del Salario Mínimo Nacional (SMN) en términos reales, deflactado por el IPC
(base diciembre de 1969 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

esfera económica (apertura al exterior, desregulación, reforma del Estado y algunas privatizaciones) se reflejaron en la política salarial: “un hecho particular de este período es que la política salarial se volvió (...) más prescindente en el sector privado (...)” (Rodríguez et al., 2001).

En el gráfico 1 se observan tres caídas de mayor magnitud, correspondientes a los períodos de mayor desfase entre el ajuste del SMN y la inflación. La primera se debe a la “crisis de la tablita” de 1982-1983; la segunda, en 1990, corresponde a un año que finaliza con un incremento de precios acumulado del orden del 129%. Después la inflación comenzó a bajar hasta dos dígitos y desde 1998 a uno. Incluso, entre 1999 y el 2001 la inflación anual no superó el 5%. Esto llevó también a que los reajustes del SMN se realizaran con menor periodicidad (por eso la curva aparece más achatada). La tercera ocurrió en julio del 2002, cuando la inflación de ese mes superó la acumulada del año anterior; en cambio, el SMN no se reajustó hasta comenzar el 2003.

b) En términos de la Canasta Básica de Alimentos (CBA)

Una forma diferente de analizar el poder adquisitivo del SMN consiste en comparar su valor líquido mensual con el costo de la CBA, que está expresado por persona/mes. En Uruguay, se cuenta con dos canastas de alimentos: una para Montevideo y otra para el interior urbano, elaboradas a partir de los datos de la última Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares disponible en Uruguay (1994-1995).

Ambas canastas fueron construidas dando prioridad a los hábitos de consumo de una familia promedio del estrato de referencia. El valor de las canastas difiere en las cantidades físicas de los distintos alimentos que la componen y en los precios de los mismos.⁵ El costo de la CBA de Montevideo resultó ser aproximadamente un 40% superior a la del interior urbano: a precios de diciembre del 2002, sus valores respectivos eran \$1.092 (40 dólares) y \$776 (28 dólares).⁶

Como se observa en el gráfico 4, la cantidad de canastas que se puede comprar con 1 SMN disminuye, lo que refleja un empeoramiento continuo de

5. En cada CBA se incluyeron los alimentos que cumplen con alguna de las siguientes condiciones: que fueran adquiridos por más del 25% de los hogares del estrato de referencia, que representaran al menos el 1% del presupuesto en alimentación, y en el caso de que ningún bien de un subrubro cumpliera con lo anterior, se seleccionó el alimento más consumido dentro del mismo. Además, se tuvo en cuenta que los alimentos seleccionados pudieran satisfacer los requerimientos nutricionales estimados. Estos alimentos fueron luego valorados a los precios implícitos del estrato de referencia (esto es, el cociente entre el gasto efectuado y la cantidad declarada), por considerarse que reflejan adecuadamente el nivel de precios de los mercados a los cuales accede la población de referencia, en función de los tipos de establecimientos, las modalidades de pago y el nivel de fraccionamiento de las compras.

6. Se usó el tipo de cambio interbancario vendedor promedio de diciembre de 2002: un dólar = 27.202 pesos uruguayos.

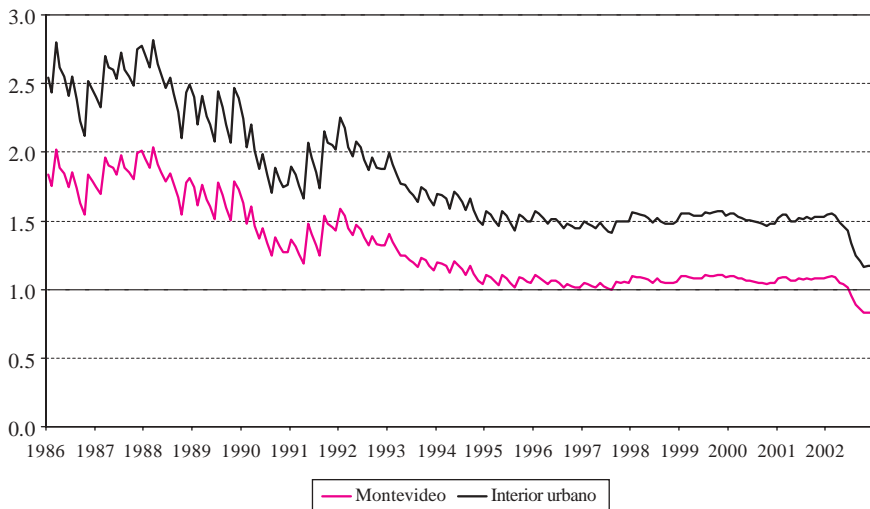
su poder adquisitivo. Por ejemplo, en Montevideo, el trabajador que recibe un SMN podía comprar en 1986 casi 2 CBA y sólo algo más de 1 CBA en 1995. Posteriormente, el poder de compra del SMN en términos de CBA se mantuvo estable en ese nivel y, a partir de julio del 2002, un SMN es insuficiente para comprar 1 CBA.

Tales resultados indicarían, por ejemplo, que un trabajador contratado por 1 SMN sería considerado indigente en Montevideo, si su única fuente de ingresos proviniera de este trabajo, no recibiera apoyo estatal y viviera en un hogar unipersonal. En otras palabras, el SMN no permite cubrir los requerimientos nutricionales básicos. En el caso del interior urbano, la evolución es similar, pero el poder adquisitivo de 1 SMN es algo mayor que en la capital y no llega a la situación de indigencia en ningún año (gráfico 2).

Finalmente, cabe señalar que la indigencia se suele analizar tomando como unidad el hogar: si éste es indigente, entonces todos sus integrantes quedan en dicha categoría. Si en vez de considerar un hogar unipersonal, donde su único integrante percibe 1 SMN, se examinara cualquier tipo de hogar, se podría calcular la relación entre las necesidades alimentarias básicas e ingresos pero a nivel del hogar, suponiendo que todos los ocupados de éste percibieran el equivalente a 1 SMN. Para ello se realiza el siguiente cálculo (sin considerar las posibles escalas de equivalencia que operan a nivel del hogar):

$$\text{SMN líquido} * \text{de ocupados del hogar} / \text{CBA} * \text{tamaño del hogar}$$

Gráfico 2 Cantidad de canastas básicas de alimentos que se puede comprar con el ingreso de 1 SMN, Montevideo e interior urbano, 1986-2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

El resultado es una relación de 0.38 y 0.47 para los hogares de Montevideo e interior urbano, respectivamente. Esto indica que en ambos casos las necesidades alimentarias del hogar no alcanzan a ser cubiertas si todos sus ocupados percibieran el equivalente al mínimo. Si se considera la composición demográfica de los hogares pobres, el resultado empeora, puesto que si bien el número de ocupados por hogar es similar al promedio, el tamaño de éste es mayor:⁷ la relación cae a 0.3 y 0.36 para Montevideo e interior urbano, respectivamente.

c) En términos de la Línea de Pobreza (LP)

Otra manera de analizar el poder adquisitivo del SMN es comparar su valor líquido mensual con el costo de una canasta que incorpora los alimentos y otras necesidades básicas, como salud, educación, vivienda, vestimenta y transporte. El valor de esta canasta determina un umbral, denominado LP, que también fue calculado a partir de los datos de la última Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares disponible en Uruguay (1994-1995) y se expresa por persona/mes.

Dicha LP fue construida por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a partir de la estimación de la CBA ya mencionada (para Montevideo e interior urbano, respectivamente), la que es multiplicada por un factor –coeficiente de Orshansky– que toma en cuenta las necesidades no alimentarias de cada región.⁸ En el gráfico 3 se presenta el número de SMN líquidos necesarios para comprar la canasta que determina la LP, usando la estimación de la LP de INE/CEPAL.⁹

Tal como se observa, las curvas crecientes indican que cada año se requiere un mayor número de SMN líquidos para cubrir el costo de la canasta de bienes y servicios asociada a la LP, tanto en Montevideo como en el interior urbano. Mientras a principios de 1986 se necesitaban 0.9 SMN líquidos en el interior y 1.4 en Montevideo, hacia fines del 2002 se llega a una relación de 2.4 y 3.8 respectivamente para acceder a comprar exactamente la misma canasta.

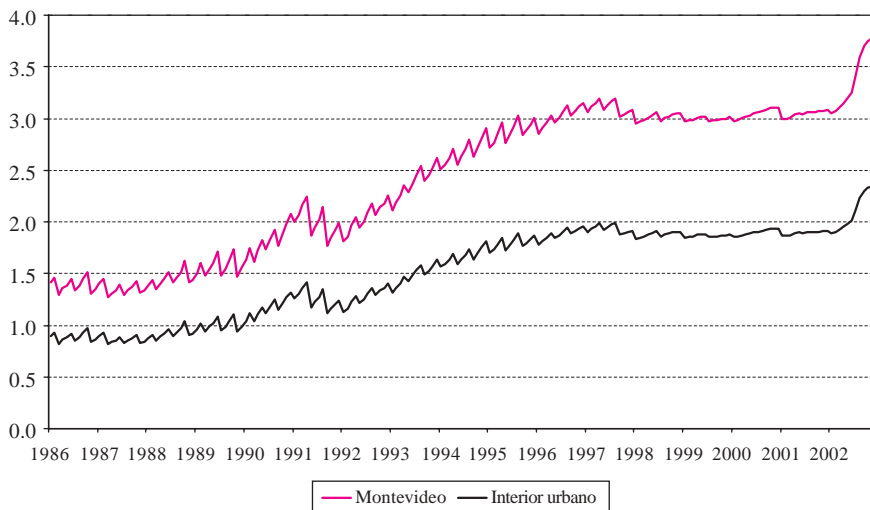
El valor de la LP estimado a precios de diciembre del 2002 es de \$3.467 (127 dólares) por persona y por mes para Montevideo, y de \$2.153 (79 dólares)

7. Mientras que el tamaño promedio del hogar es de 3.9 personas en Montevideo y 4.2 en el interior, en los hogares pobres asciende a 5.1 y 5.6, respectivamente. En cambio, el número de ocupados en el hogar es de 1.53 y 1.45 en Montevideo e interior urbano en los hogares promedio, y de 1.55 y 1.46 en los hogares pobres, respectivamente.

8. El coeficiente de Orshansky estimado para el estrato de referencia correspondió a una estructura de gastos alimentarios en el total del gasto del hogar de 33.5% y 37.6% en Montevideo e interior urbano, respectivamente.

9. Cabe señalar que a fines del 2002, el INE divulgó datos sobre pobreza a partir de una nueva LP absoluta que surge de realizar tres modificaciones en la metodología de cálculo de la LP estimada por INE/CEPAL (para mayores detalles véase Amarante et al. 2003). Debido a ello, en la actualidad se cuenta con dos estimaciones del valor de la LP. La estimación de la LP por parte del INE arroja valores inferiores a la estimación de INE/CEPAL: en diciembre del 2002 es un 34% inferior en Montevideo y un 29% inferior en el interior urbano.

Gráfico 3 Número de SMN requeridos para comprar una canasta de bienes y servicios según la línea de pobreza INE/CEPAL, Montevideo e interior urbano, 1986-2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

para el interior urbano, respectivamente. En ese mismo mes, el valor del SMN en términos nominales era de \$1.110 (41 dólares) y, líquido, de \$909 (33 dólares).¹⁰

Lo anterior indicaría que el valor del SMN ha perdido la función social para la cual fue creado: cubrir demandas básicas que permitieran llevar adelante una vida adecuada. En otros términos, en la actualidad se ha desvirtuado el papel que se suele asignar a la fijación de un salario mínimo, de protección del poder adquisitivo de las familias, de forma de poder cubrir al menos las necesidades básicas.

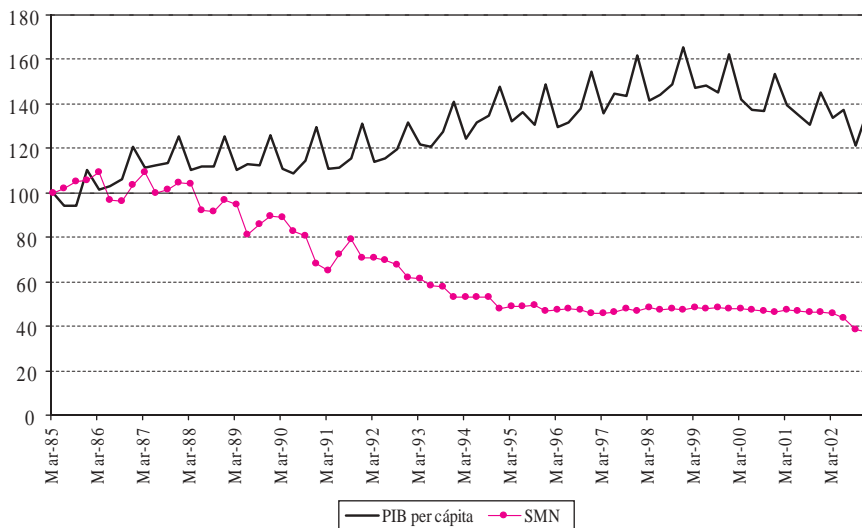
2. Comparación con la evolución de variables macroeconómicas

a) Evolución del SMN real y del PIB per cápita

En el gráfico 4 se compara la evolución del SMN en términos reales con la trayectoria del PIB per cápita. Se tomó como base marzo de 1985, mes que corresponde al retorno a la democracia. El período analizado se puede subdividir en dos etapas. Después de la recesión de principios de los años ochenta, el PIB

10. Se usó el tipo de cambio interbancario vendedor promedio de diciembre del 2002: 1US\$ = \$27.202 pesos uruguayos.

Gráfico 4 Evolución del SMN en términos reales y del PIB per cápita, (series trimestrales), 1985-2002
(base marzo de 1985 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCU e INE.

uruguayo comenzó a experimentar variaciones positivas en forma ininterrumpida hasta 1998 inclusive (salvo 1995, donde se registra una leve caída). En una segunda etapa –que se inicia en 1999– se observan cuatro años consecutivos de caída del producto.

En este contexto, el SMN en términos reales experimenta una caída sistemática, tanto en la fase expansiva como en la de recesión.

b) Evolución del SMN real, del Índice de Salario Real (ISR) y de la productividad

Si se toma en cuenta la evolución del ISR,¹¹ se observa que los salarios crecieron en el segundo lustro de los años ochenta y en forma mucho más moderada durante los noventa. La rápida recuperación salarial con el retorno democrático se atribuye básicamente al consenso existente acerca de que se

11. El ISR se calcula a partir del Índice Medio de Salarios (IMS). El IMS es relevado por el INE a partir de la Encuesta de Salarios y tiene como objetivo estimar la evolución de los ingresos corrientes de los trabajadores en relación de dependencia, tanto del sector privado como público. La unidad estadística de la información para el IMS es, en el sector privado, las empresas con cinco o más trabajadores dependientes (excluidos los zafrales y rurales), y en el público, el gobierno central, las intendencias y las empresas públicas.

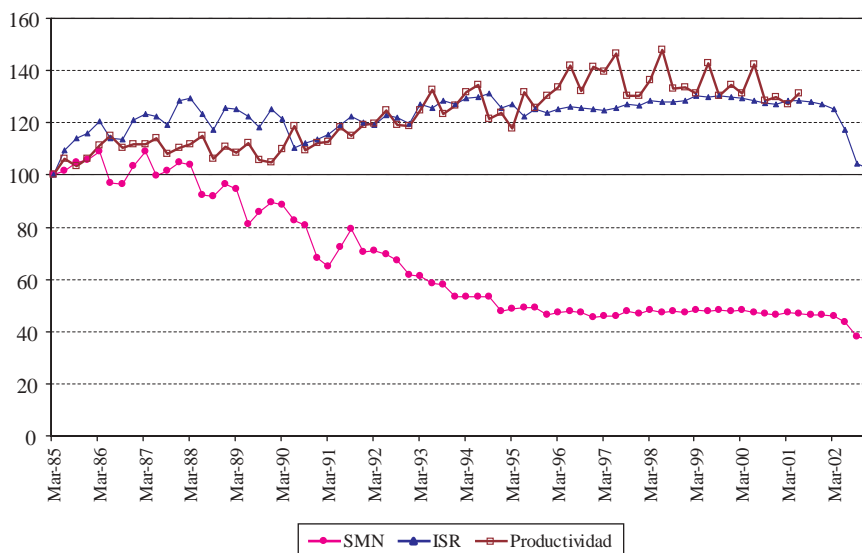
debía compensar a los sectores sociales más perjudicados –los trabajadores¹²– puesto que durante 1973-1984 el salario real había caído un 50% (47% los privados y 51% los del sector público).

En la segunda mitad de los ochenta, los salarios crecieron incluso por encima de la productividad, tal como se observa en el gráfico 5. Después, en la década de los noventa evolucionaron de manera similar en el primer lustro y en el segundo por debajo de ésta.

La recesión que comenzó a advertirse a partir de 1999 no se tradujo de inmediato en una pérdida salarial, sino que el ajuste se realizó más bien a través del mayor desempleo en esos años. La caída de los salarios en términos reales se produjo recién a partir del 2002, y coincidió con los máximos registros de desempleo.

En este contexto, el SMN en términos reales experimentó una caída sistemática. No obstante, como se ha señalado, la mayor caída ocurrió entre 1989 y 1994, lo que corresponde a una fase de crecimiento de los salarios y de la productividad.

Gráfico 5 Evolución del SMN, en términos reales, del índice de salario real y de la productividad (series trimestrales), 1985-2002
(base marzo de 1985=100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

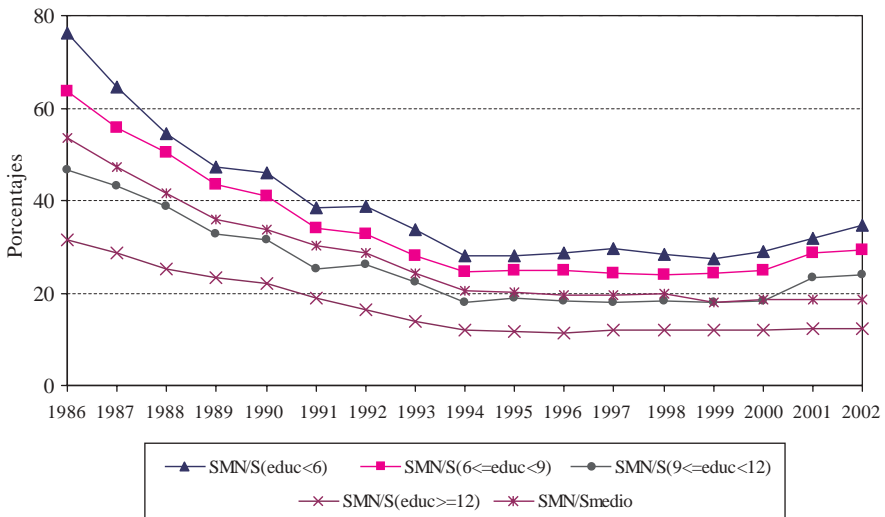
12. Por ejemplo, en marzo de 1985 el gobierno emitió un decreto que tenía como objetivo uniformar la disparidad de las evoluciones salariales entre diferentes sectores de la economía, con un crecimiento hasta alcanzar el nivel de enero de 1984 más cinco puntos porcentuales o el de noviembre de 1984 (el mayor de ellos) (Rodríguez et al., 2001).

c) *Evolución del SMN real y del salario medio real de los trabajadores privados según años de escolaridad*

Algo similar se observa al comparar la evolución del SMN con la de los salarios de los trabajadores privados. Este último segmento fue clasificado en cuatro categorías de escolaridad: los que no completaron la educación primaria (menos de seis años de estudios), los que no poseen el ciclo básico obligatorio (menos de nueve años), los que no completaron bachillerato (menos de 12 años), y quienes completaron bachillerato o realizaron estudios terciarios.

Si se comparan los niveles (gráfico 6), el SMN era equivalente al 54% del salario medio de los trabajadores privados en 1986. Esta relación cayó sistemáticamente y desde 1994 y hasta el final del período se estabilizó en torno al 18%-20%. Si se toma en cuenta el salario según la escolaridad del trabajador, se constata que el SMN representaba en 1986 el 76% del salario medio mensual de los que poseen menos de seis años de educación y, en el 2002, sólo el 35%. Se puede concluir, por tanto, que ni siquiera en el caso de los menos calificados el SMN opera como precio de referencia. Cabría preguntarse entonces si el SMN cumple alguna función de “piso” en el mercado de trabajo o, más bien, como pareciera quedar demostrado, es inoperante por la distancia que tiene con los salarios medios, aun de los menos calificados.

Gráfico 6 Relación entre el SMN y el salario medio de los trabajadores privados, según años de escolaridad, total urbano, 1986-2002 (porcentajes)



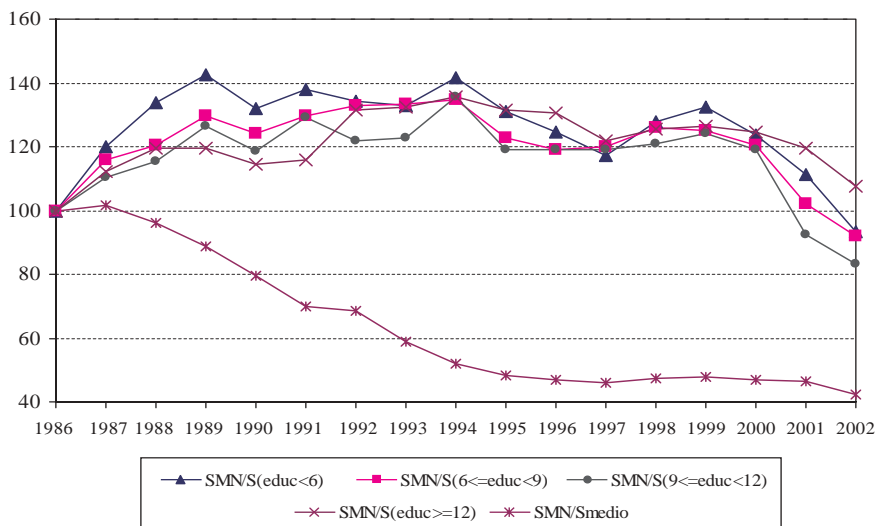
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del INE.

Incluso, la evolución del SMN no acompañó la de la estructura salarial de ninguna de las categorías mencionadas, tal como se observa en el gráfico 7. Esto también puede apreciarse a partir del cálculo de correlaciones: el coeficiente de correlación entre el salario medio de los trabajadores privados y el SMN es -0.61 , lo que indica niveles altos de una asociación negativa. La discrepancia de la evolución de los salarios tiene lugar principalmente en el primer lustro de la década de los noventa.

Dado que el SMN experimentó una caída constante, no constituyó un piso efectivo para los salarios más bajos, lo que provocó que los mismos no se beneficiaran en igual medida que el promedio en el período de crecimiento de los salarios, impactando así sobre la dispersión salarial. En efecto, existe evidencia en Uruguay de que el aumento de la dispersión salarial entre 1986 y 1997 es consecuencia, además del aumento de los retornos a la educación en los años noventa, de la intervención del gobierno atribuible al aumento significativo de los salarios públicos y a una caída del SMN (Miles y Rossi, 2001).

En síntesis, desde su creación hasta el presente, el SMN ha perdido 3/4 partes de su valor en términos reales. La relación entre el SMN y el salario medio de los trabajadores privados no alcanza en la actualidad a 1/5. El trabajador que es remunerado con un SMN sería considerado pobre en Uruguay y en Montevideo no alcanzaría a cubrir con este único ingreso sus requerimientos

Gráfico 7 Evolución del SMN y del salario medio de los trabajadores privados según años de escolaridad, total urbano, 1986-2002
(salarios mensuales reales, base 100 = 1986)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del INE.

nutricionales básicos. Se observa la misma evolución tanto en la fase expansiva como recesiva del ciclo económico. Incluso cabe destacar que la mayor caída se produjo en la etapa de crecimiento de los salarios medios y de la productividad. Por último, si bien podría sostenerse que el SMN operó como un precio de referencia del trabajo menos calificado, en la actualidad no constituye un piso efectivo para los salarios más bajos y su evolución no mantiene relación alguna con la de los salarios privados, de ningún nivel educativo.

D. IMPORTANCIA DEL SMN ENTRE LOS TRABAJADORES PRIVADOS: ¿CUANTOS Y QUIENES?

Como se ha señalado, el poder ejecutivo fija el SMN, los salarios mínimos de los trabajadores rurales y de los trabajadores domésticos.

Para analizar la estructura del empleo por tramo de salarios mínimos, se toma como referencia el SMN. No se considera la existencia de mínimos específicos para los trabajadores rurales ya que son difíciles de captar con las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) puesto que las mismas son representativas de las zonas urbanas, e incluso en la actualidad, de las localidades de 5 000 y más habitantes. Tampoco se tiene en cuenta la existencia del mínimo específico para el servicio doméstico, puesto que si bien éste se encuentra entre un 15% y un 20% por encima del SMN, la legislación prevé la posibilidad de que sea inferior en un 10% ó 20% en el caso que se brinde comida o vivienda, por lo que al final resulta en muchos casos similar al valor del SMN. Finalmente, con respecto a los jóvenes no se realiza ningún tratamiento especial ya que el mínimo específico para los menores de 18 años tuvo vigencia únicamente durante el período 1975-1985.

1. Distribución de los asalariados privados según tramos de SMN

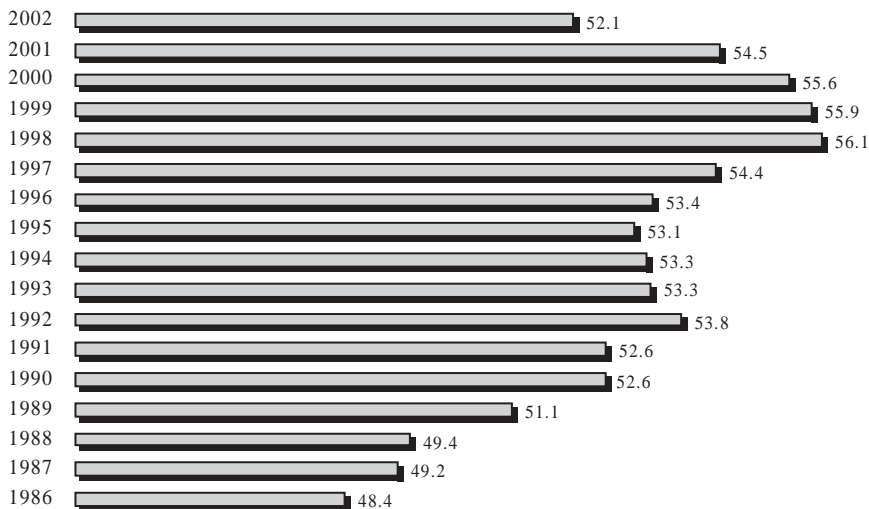
Los asalariados privados representan alrededor de la mitad de los ocupados durante todo el período analizado (gráfico 8).

Para conocer la distribución de asalariados privados por tramos de SMN debe utilizarse el correspondiente líquido, ya que es el comparable al concepto de ingreso utilizado en la encuesta.¹³ Debe tenerse en cuenta, además, la extensión horaria, puesto que el SMN es un valor mensual que establece el mínimo aplicable a una ocupación de referencia de 40 horas semanales.

Los resultados se presentan en el gráfico 9, donde se observa el porcentaje de asalariados privados por tramo de SMN que surge de comparar el salario líquido percibido en la ocupación principal dividido por el número de horas

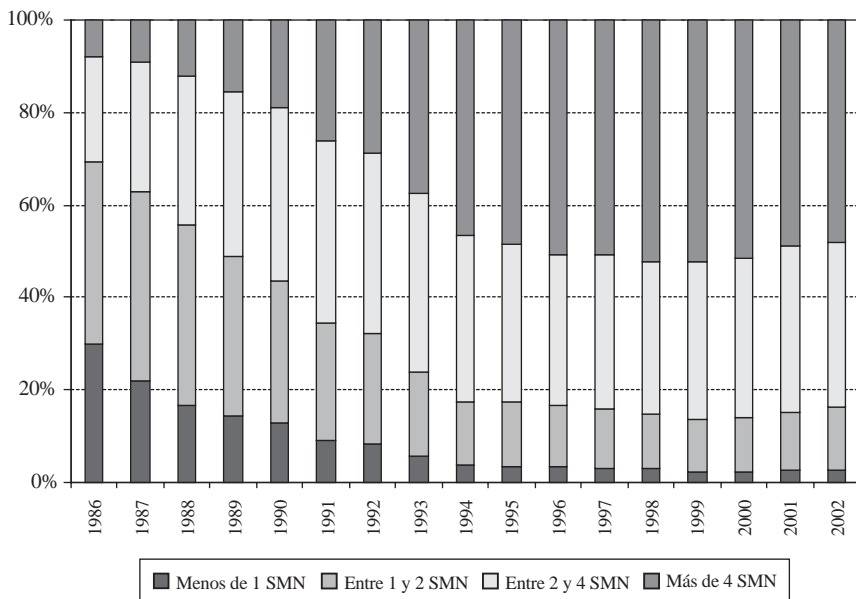
13. Véase el anexo B-1 para aportes obreros correspondientes a 1 SMN.

Gráfico 8 Porcentaje de asalariados privados en el total de ocupados, 1986-2002
(total urbano)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las ECH del INE.

Gráfico 9 Porcentaje de asalariados privados por tramos de SMN, 1986-2002
(total urbano)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las ECH del INE.

trabajadas por semana en dicha ocupación, con el SMN también depurado de impuestos y controlado por las 40 horas semanales de referencia.¹⁴

Como se observa en el gráfico 9, se produce un cambio radical en la importancia del SMN para la estructura del empleo asalariado privado en el Uruguay. En efecto, el SMN ha ido perdiendo eficiencia como instrumento regulador del mercado de trabajo, después de importantes caídas en términos reales ocurridas fundamentalmente en la primera mitad de los años noventa.

El porcentaje de trabajadores privados cuyas remuneraciones no alcanzan a 1 SMN decrece sistemáticamente: desde casi un 30% al 3% aproximadamente en todo el período. De la misma manera evolucionan aquéllos que se encuentran en la franja entre 1 y 2 SMN, pasando de alrededor de 40% a representar el 13%. Esta caída se produce fundamentalmente hasta 1994 –junto con la pérdida de valor real del SMN– y después las franjas se estabilizan hasta fines del período. Para más detalles de la proporción de trabajadores por franjas y una mayor apertura de las franjas, véase anexo B.

Si bien el porcentaje de trabajadores que ganaban por debajo de 1 SMN al principio de la serie (1986) era relativamente alto (30%), esto podría explicarse, tanto porque el SMN todavía no había experimentado la gran pérdida de su valor en términos reales, como por lo deprimidos que se encontraban los salarios al término del gobierno de facto. Como se mencionó, en el comienzo del período democrático, el gobierno emitió un decreto que tenía como objetivo uniformar la disparidad de la evolución de los salarios y recuperar su poder adquisitivo y, entre marzo de 1985 y junio de 1986, fomentó la creación de convenios con vigencia cuatrimestral y ajustes salariales por un monto equivalente al 100% de la inflación pasada (Rodríguez et al., 2001). Como puede observarse, en 1987 el porcentaje de trabajadores que estaba por debajo del mínimo descendió al 22%.

Si bien los trabajadores del servicio doméstico no estaban amparados por esta normativa antes de 1990, este grupo de trabajadores no explica esos altos porcentajes al inicio de la serie. Primero, por su reducido peso en el empleo asalariado, y segundo, porque el porcentaje de ocupados en el servicio doméstico que se encuentran por debajo de 1 SMN es exactamente el mismo en 1986 que en el 2002.¹⁵

14. Si bien podría esgrimirse que el SMN se refiere a los trabajadores de tiempo completo, se realizaron también los cálculos considerando únicamente a los asalariados privados que trabajan 40 horas semanales o más, al igual que en Bucheli (1998). En ese caso se pierde alrededor de un tercio de la muestra de trabajadores privados que no alcanzan a trabajar a tiempo completo y, dado que la evolución de la distribución de asalariados por tramos de SMN obtenida con las dos maneras de cálculo arroja resultados similares, no se presentan los resultados de esta alternativa. No obstante, cabe señalar que el porcentaje de personas por debajo de un SMN es menor en todos los años si se considera únicamente a los trabajadores de tiempo completo y no a todo el universo de asalariados privados.

15. En efecto, del 100% de los trabajadores que perciben menos de 1 SMN, el 36% estaban ocupados en el servicio doméstico tanto en 1986 como en el 2002, por lo que se descartó esta hipótesis.

Los trabajadores ubicados en la franja comprendida entre 2 y 4 SMN no presentan un patrón tan definido en su evolución en la serie, mostrando un moderado incremento (el peso de esta franja crece desde el 23% al 35% aproximadamente), manteniéndose este resultado aún si se subdivide en los dos tramos (2 y 3 SMN por un lado; 3 y 4 SMN, por el otro).

Finalmente, el porcentaje de trabajadores privados cuyas remuneraciones superan 4 SMN crece sistemáticamente, aunque en forma más acentuada hasta 1994. En este tramo se ubicaban en 1986 el 8% del total de ocupados y en el 2002, el 48% de los mismos. Esto es resultado de dos procesos simultáneos: el cambio en la estructura salarial y la pérdida de valor del SMN.

2. SMN y características del trabajador asalariado privado

Resulta imprescindible identificar el perfil de quienes perciben menos de 1 SMN para poder focalizar adecuadamente las políticas al momento de fijar los salarios mínimos legales para grupos específicos: por ejemplo, ¿sería deseable crear un salario mínimo para los jóvenes como existe en otros países?, ¿o para algunas ramas de actividad?, ¿o para algunos grupos identificados como vulnerables? La evaluación de las políticas no es sencilla porque en algunos casos han tenido efectos no buscados que dieron lugar a fuertes críticas. Por ejemplo, las políticas de promoción del empleo juvenil, o de otros sectores sociales, en ocasiones dieron lugar a la sustitución de empleados antiguos por jóvenes, generando nuevos problemas sociales (Rodríguez, 2002).

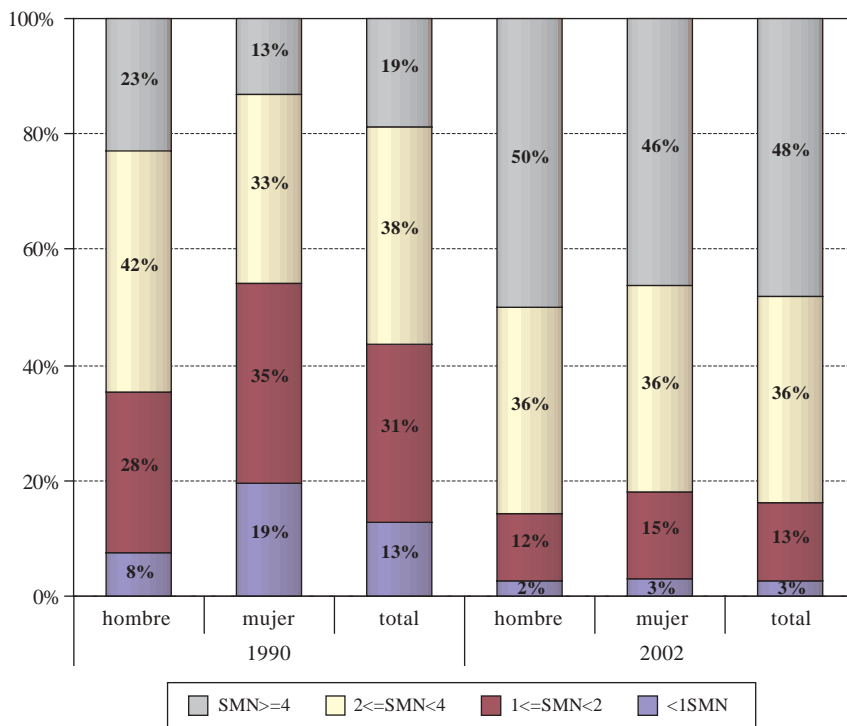
Las distintas situaciones que serán analizadas a continuación se reseñan comparando la estructura del empleo en términos de múltiplos de SMN de los asalariados del sector privado, separando en cada caso por género. Se presentan únicamente los resultados para dos años de la serie: 1990 y 2002.¹⁶

a) Distribución de los asalariados privados por tramo del SMN según sexo

Tal como se aprecia en el gráfico 10, la distribución salarial de los ocupados en el sector privado por franjas del SMN era en 1990 más favorable entre los hombres. Considerando el 100% del total de asalariados privados hombres, sólo el 8% de éstos percibía una remuneración inferior a 1 SMN, mientras un 28% recibía entre 1 y 2 SMN; en cambio, en el caso de las mujeres, la concentración en esas dos franjas inferiores era muy superior: del 100% de asalariadas privadas mujeres, el 19% y el 35% se ubicaba en cada uno de esos tramos, respectivamente. Después, en las dos franjas superiores (entre 2 y 4 SMN, por un lado, y más de 4 SMN, por el otro) se ubicaba el 65% de los hombres y el 46% de las mujeres.

16. No obstante, la información fue procesada para todos los años (desde 1986 al 2002 inclusive) con el fin de identificar tendencias o detectar “ruidos” en las series para algún año en particular.

Gráfico 10 Distribución de los asalariados del sector privado por múltiplos de SMN según sexo, 1990 y 2002
(total urbano, porcentajes)

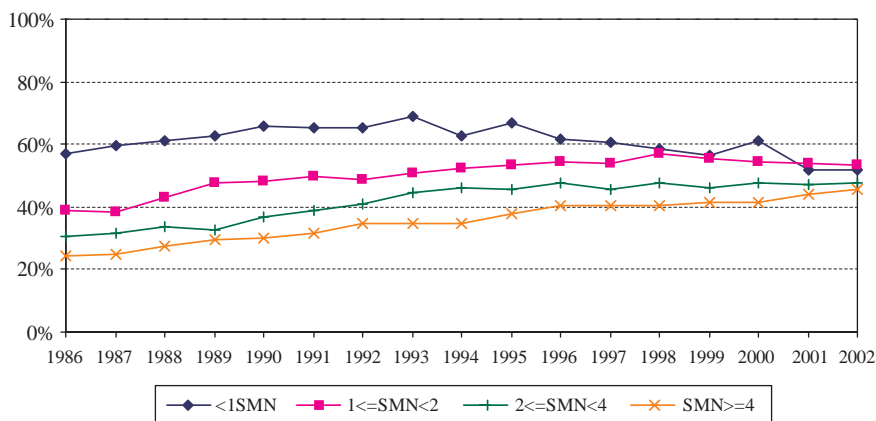


Fuente: Elaboración propia con base en datos de las ECH del INE.

No obstante, al observar la distribución resultante en el 2002, se constata que, si bien el cambio en la estructura salarial fue favorable para ambos sexos, en el sentido que se produjo un desplazamiento de asalariados privados hacia franjas superiores de SMN, el mismo favoreció en términos relativos a las mujeres. El resultado es que en el 2002 se observa una distribución por franjas de SMN bastante similar entre hombres y mujeres. Sólo un 2% de los asalariados privados hombres y un 3% de los asalariados privados mujeres reciben remuneraciones inferiores a 1 SMN en el 2002, mientras que el 50% de los hombres y el 46% de las mujeres ganan por lo menos 4 SMN.

Desde otra perspectiva, tomando como 100% a cada una de las franjas establecidas (véase gráfico 11), se puede observar la participación por género dentro de cada una de éstas. Los resultados ponen en evidencia una sobrerrepresentación de mujeres cuanto menor es la franja salarial. Por ejemplo, se observa que en 1986 la franja correspondiente a menos de 1 SMN se componía de aproximadamente un 60% de mujeres. Sin embargo, se observa una

Gráfico 11 Participación femenina en el empleo de los asalariados del sector privado dentro de cada franja de SMN, 1986 a 2002
(total urbano, porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las ECH del INE.

convergencia de las composiciones por género de las distintas franjas seleccionadas, y a su vez, de éstas con el 50% en el 2002. Estos resultados son consistentes con la disminución de la brecha salarial por género a igualdad de características observables (discriminación) encontrados para Uruguay en esos años (Furtado y Raffo, 1998; Rossi y Rivas, 2000).

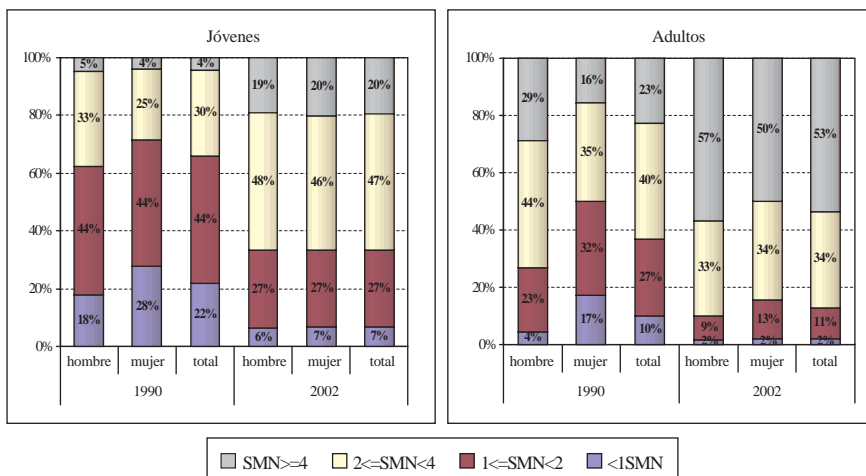
b) Distribución de los asalariados privados por tramo de SMN según edad

Al analizar la estructura del empleo de los jóvenes y adultos en el gráfico 12 se observa, en primer lugar, la mayor concentración de jóvenes (con edades entre 14 y 23 años) en los tramos inferiores para ambos sexos y años. También se advierte un desplazamiento hacia las franjas salariales superiores si se compara 1990 con el 2002 y puede apreciarse que la convergencia de estructuras por sexo se presenta en mayor medida entre los jóvenes que en los adultos. Esto puede ser atribuible a que los cambios recientes frente a la discriminación por género en el mercado de trabajo se reflejan con más intensidad en los jóvenes que en los adultos, cuya estructura proviene de un pasado con brechas salariales mayores.

La edad promedio de los trabajadores que perciben menos de 1 SMN es de 32 años para los hombres y 36 para las mujeres. Esto sugiere que no sería apropiada la puesta en marcha de un mínimo específico para los menores de 18 años (en la actualidad no existe, pero estuvo vigente durante 1975 y 1985). En la medida que se asciende en las franjas de ingresos, la edad promedio aumenta, llegando en el tramo superior (4 y más SMN) a 40 años para ambos sexos.

Si el hecho de que los jóvenes ocupados en el sector privado reciban bajos salarios puede ser atribuido –en parte– a que su trabajo lo realizan en conjunto

Gráfico 12 Distribución de los asalariados del sector privado por múltiplos de SMN según sexo, jóvenes y adultos, 1990 y 2002
(total urbano, porcentajes)



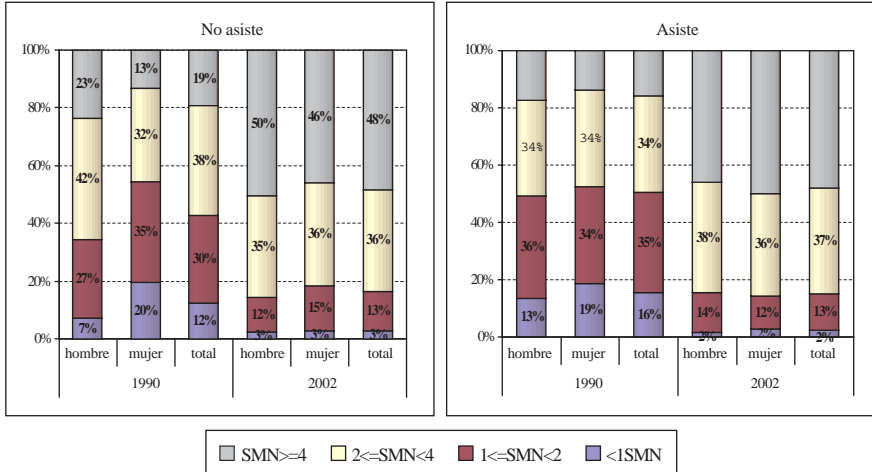
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las ECH del INE.

con sus estudios, sería esperable que, después de finalizados los mismos, estas personas se reinsertaran en empleos con mejores remuneraciones. En este caso, debería existir una estructura diferencial entre quienes asisten y no asisten a establecimientos del sistema educacional. Sin embargo, éste pareciera no ser el caso de las mujeres, tal como se observa en el gráfico 13, ya que la estructura del empleo por franjas de SMN es muy similar, sea que asistan al sistema educacional o no: por ejemplo, en 1990, el 20% de las mujeres que ya había finalizado sus estudios percibía menos de 1 SMN y prácticamente igual porcentaje de las mujeres que continuaba asistiendo (19%) se encontraba en esa situación. En el 2002, la proporción era en ambos casos –asistentes o no– igual al 3%. En los hombres, se observa una cierta diferenciación entre quienes asisten o no a establecimientos educacionales, en especial en 1990: entre quienes no asisten sólo el 7% de los hombres percibía menos de 1 SMN; en tanto, entre quienes asisten, un 13% recibe menos de 1 SMN.

c) *Distribución de los asalariados privados por tramo de SMN según jefatura del hogar*

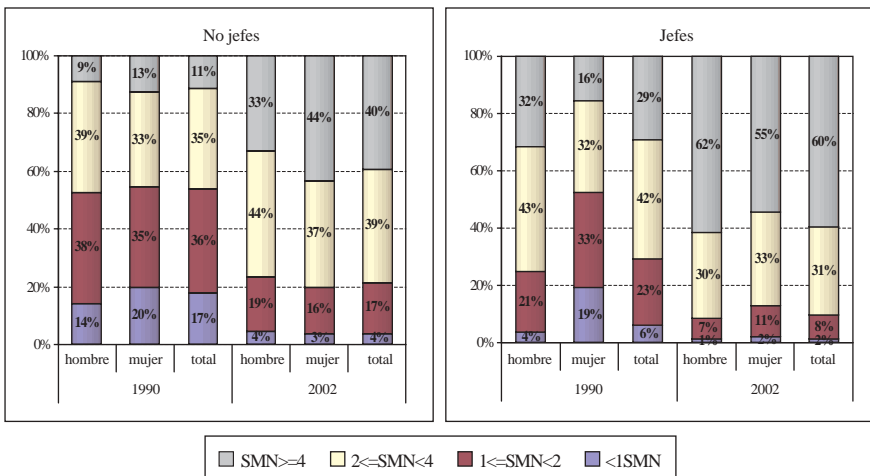
Si bien la condición de jefatura de hogar es subjetiva en las Encuestas Continuas de Hogares, por lo general se asocia al miembro del hogar que aporta los mayores ingresos. Al observar la estructura del empleo según si es o no jefe de hogar (gráfico 14), se constata precisamente que la importancia del SMN es muy inferior entre los jefes de hogar para el caso de los hombres. En efecto,

Gráfico 13 Distribución de los asalariados del sector privado por múltiplos de SMN según sexo, para quienes asisten o no al sistema educacional, 1990 y 2002
(total urbano)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las ECH del INE.

Gráfico 14 Distribución de los asalariados del sector privado por múltiplos de SMN para jefes y no jefes de hogar, según sexo, 1990 y 2002
(total urbano, porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las ECH del INE.

mientras en 1990 el 4% de los jefes de hogar percibía menos de 1 SMN, el 14% de los no jefes estaba en similar situación. En cambio, la estructura del empleo por franjas de SMN no presenta estas diferencias según la jefatura en el caso de las mujeres (20% y 19%, respectivamente).

d) Distribución de los asalariados privados por tramo de SMN según región de residencia

La importancia del SMN es mayor en el interior urbano que en Montevideo, debido a que existe una estructura de precios diferenciada entre ambas zonas. Al analizar el poder de compra del SMN en términos de la CBA, se observó que el mismo era bastante mayor en el interior.

Si se toma en cuenta el total de asalariados privados, el 44% reside en el interior urbano y el 56% en Montevideo. Si se consideran sólo los asalariados privados que reciben una remuneración inferior a 1 SMN, el 84% es del interior y tan sólo un 16% de la capital. Lo anterior refleja la sobrerrepresentación del interior urbano entre quienes están por debajo del mínimo legal.

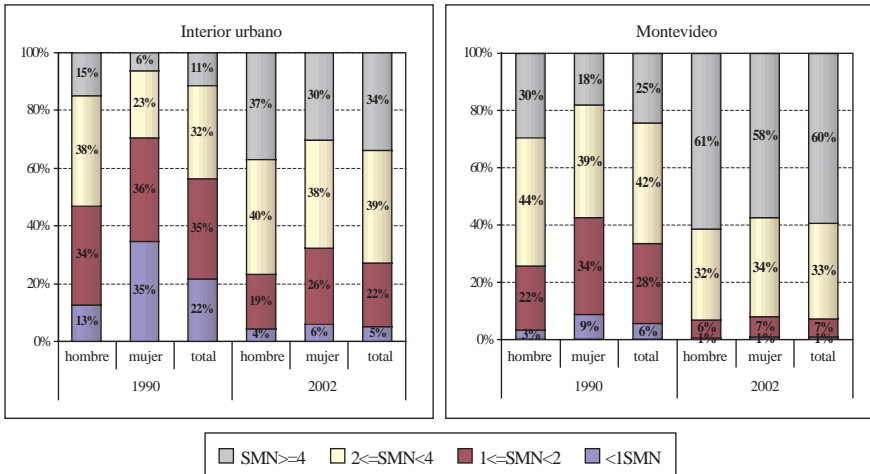
En el gráfico 15 se presenta la distribución de asalariados privados por múltiplos del SMN para cada área, respectivamente, comprobándose que existe una estructura salarial claramente diferenciada entre ambas regiones. Por ejemplo, en 1990 el 22% (5% en el 2002) de los asalariados privados del interior percibe menos de 1 SMN, mientras que en Montevideo, el 6% (1% en el 2002). En el otro extremo, en 1990 el 11% de los asalariados privados del interior recibe 4 ó más SMN, en tanto en Montevideo es el 25%; dichos porcentajes se elevan en el 2002 al 34% en el interior, llegando al 60% en la capital.

Cabe esperar que los resultados sean aún más determinantes si se incorporaran en el análisis las áreas urbanas pequeñas (entre 900 y 5.000 habitantes) y las áreas rurales. Las primeras fueron relevadas por las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) hasta 1997 inclusive, pero fueron eliminadas de este análisis en 1990 para que la serie empalmara rigurosamente; las áreas rurales no son cubiertas por las ECH, por lo que se carece de información en forma continua de las remuneraciones de los trabajadores rurales (véase anexo C).

En el último año en que se pueden realizar cálculos de las localidades pequeñas (1997) se constata que los salarios horarios del sector privado eran un 42% inferiores al promedio del total urbano, en particular, un 53% menores que en Montevideo y un 16% más bajos que los del interior urbano en las zonas de 5.000 y más habitantes. Se espera que en el área rural los salarios sean aún menores, pero debe recordarse que existen mínimos específicos por tipos de ocupación de los trabajadores rurales, aspecto que no puede ser analizado con la información disponible para Uruguay.

Finalmente, existe evidencia de una alta correlación positiva entre los movimientos de los salarios privados desde el percentil 10 en el interior urbano y los correspondientes al SMN (0.93). En cambio, en Montevideo, no existe prácticamente correlación entre esas variables (0.1) (Miles y Rossi, 2001). Los autores sugieren que la caída del SMN empuja hacia abajo la cola inferior de la

Gráfico 15 Distribución de los asalariados del sector privado por múltiplos de SMN según sexo, en Montevideo e Interior urbano, 1990 y 2002 (total urbano, porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las ECH del INE.

distribución salarial en el interior urbano y atribuyen la ocurrencia de este evento a la alta dispersión de los trabajadores en esta región, lo que aumenta el poder monopsonico de las empresas cuando negocian salarios. En cambio, no ocurre esto en Montevideo, donde los trabajadores se encuentran más concentrados.

3. SMN y características del puesto de trabajo

a) Distribución de los asalariados privados por tramo de SMN según rama de actividad

En los últimos años se ha producido un desplazamiento de asalariados privados desde la industria a los servicios. Si bien en 1990 la industria ocupaba el 30% de los trabajadores privados y los servicios el 60%, en el 2002 la participación del sector industrial cayó a la mitad (16%) en tanto que los servicios aumentaron al 74%. Este último sector es muy heterogéneo y dentro de él se incluyen en orden de importancia en el 2002: servicios sociales, comunales y personales (34%); comercio, restaurantes y hoteles (23%); establecimientos financieros y servicios a empresas (10%), y transporte y comunicaciones (7%) (véase cuadro 1).

El resto de los trabajadores se desempeña en el sector agropecuario y en la construcción, actividades que no han experimentado variaciones significativas y que ocupan alrededor del 10% del empleo privado en el total urbano.

Cuadro 1 Estructura del empleo, variación de la remuneración media horaria y distribución de los perceptores de menos de 1 SMN según rama de actividad, asalariados privados, 1990 y 2002
(total urbano, porcentajes)

	Agro	Industria	Construcción	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte y comunicaciones	Establecimientos financieros y servicios a empresas	Servicios sociales y personales	Total
Participación en el empleo asalariado privado								
1990	3	30	7	18	5	5	32	100
2002	5	16	5	23	7	10	34	100
Variación de la remuneración media horaria								
2002/ 1990	-28.8	-4.4	-3.7	-0.7	21.0	-8.3	39.4	12.6
Distribución de los perceptores de un salario inferior al SMN								
1990	6	17	3	14	2	1	56	100
2002	19	11	3	19	3	3	42	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las ECH del INE.

La estructura salarial por rama de actividad presenta importantes diferencias e incluso ha tenido evoluciones dispares: en la década de los noventa, debido fundamentalmente a los cambios desencadenados por la apertura de la economía y, en la actualidad, a consecuencia de la crisis reciente que afectó al sector financiero, el de mayor remuneración promedio en Uruguay.

En este contexto, los asalariados privados con ingresos inferiores a 1 SMN se concentraban en el 2002 principalmente en los sectores de servicios sociales, personales y en el agro. Ambos sectores son los únicos que se encuentran sobrerrepresentados en la franja inferior, con respecto a su peso en la estructura del empleo total: mientras los primeros representan el 34% del empleo total, un porcentaje mayor a ese promedio (42%) se encuentra en la franja menor a 1 SMN y lo mismo ocurre con el agro (5% versus 19%, respectivamente).

Si bien podría esperarse en un principio que esto ocurriera también en el caso de la construcción, los datos revelan que este sector se encuentra subrepresentado en la franja de incumplimiento del SMN. Esto podría explicarse por la existencia de laudos acordados por convenios colectivos en ese sector –como ya se señaló– que se encuentran actualmente muy por encima del valor del SMN. Por ejemplo, las partes acordaron con carácter nacional la siguiente escala de jornales mínimos a regir a partir de julio del 2003: peón común \$182.6, lo que transformado en un ingreso mensual equivaldría a \$4.565,¹⁷ equivalente a 3.9 veces el SMN; los salarios de las restantes categorías de obreros de la construcción son superiores.

17. Se calculan 25 jornales mensuales.

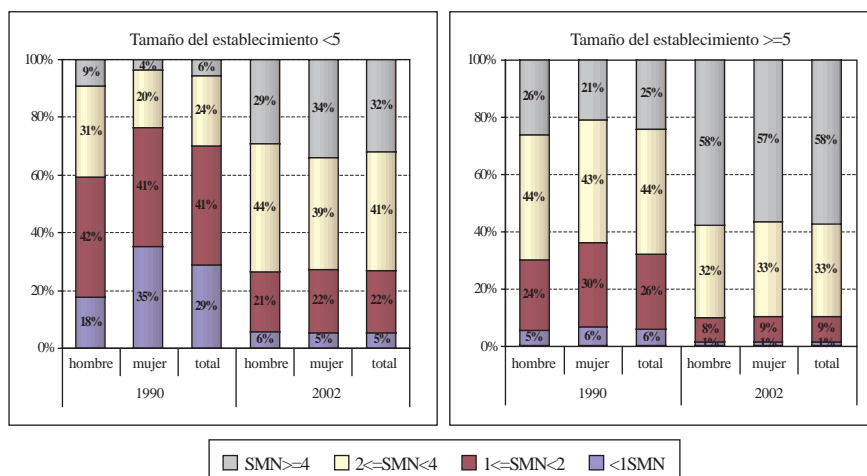
b) *Distribución de los asalariados privados por tramo de SMN según tamaño del establecimiento*

En 1990, el 31% de los asalariados privados trabajaba en establecimientos de menos de cinco personas. La micro o pequeña empresa se expandió durante la década de los noventa hasta alcanzar a ocupar el 36% de los trabajadores del sector privado en el 2002.

Tal como era de esperar, existen diferencias en la estructura salarial por tramos de SMN según el tamaño del establecimiento. Los resultados se presentan en el gráfico 16. El porcentaje de asalariados privados que percibe una remuneración inferior a 1 SMN es mayor en los establecimientos de una a cuatro personas que en las de cinco y más, entre hombres y mujeres (cuatro veces más los primeros y seis veces más para las segundas, aproximadamente).

Para el 2002, se puede realizar una apertura con mayor detalle del tamaño del establecimiento, donde se observa claramente la relación con la escala salarial (véase cuadro 2). A medida que aumenta el tamaño del establecimiento, la distribución de los trabajadores tiende a concentrarse en franjas salariales más elevadas, en tanto que el porcentaje que se ubica por debajo del SMN es prácticamente inexistente: de cada 100 trabajadores en empresas con 10 ó más personas ocupadas, sólo una percibe un salario inferior al mínimo, versus seis de cada 100 en empresas unipersonales y cinco de cada 100 en microempresas, en promedio.

Gráfico 16 Distribución de los asalariados del sector privado por múltiplos de SMN según microempresa y resto, 1990 y 2002
(total urbano, porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las ECH del INE.

Cuadro 2 **Distribución de los asalariados del sector privado por múltiplos de SMN según tamaño del establecimiento, 2002**
(total urbano, porcentajes)

Múltiplos de SMN	1	2 a 4	5 a 9	10 a 49	50 ó más	Total
Menos de 1 SMN	6.0	5.0	2.0	1.0	0.9	2.7
1 a menos de 2 SMN	24.0	19.3	14.2	8.7	6.3	13.4
2 a menos de 4 SMN	36.9	44.5	41.1	36.6	26.2	35.6
4 y más SMN	33.1	31.2	42.7	53.7	66.6	48.3
Total	100	100	100	100	100	100
Participación en el total de ocupados	17	19	13	20	30	100

Fuente: Elaboración propia con base en la ECH del INE.

En síntesis, si bien queda en evidencia que el SMN ha perdido importancia en todos los grupos demográficos considerados debido a su evolución en el período, cabe destacar en la situación actual la sobrerrepresentación de jóvenes, de no jefes de hogar y, fundamentalmente, de residentes en el interior urbano entre los trabajadores que se encuentran por debajo de 1 SMN. Esto último podría sugerir la necesidad de crear un mínimo diferenciado para cada región, respectivamente, si se piensa al SMN como un instrumento asociado al bienestar. Con respecto a las diferencias por sexo, se asiste a una convergencia de las estructuras salariales donde el porcentaje de hombres y mujeres que perciben menos de 1 SMN es muy similar. En cuanto a los sectores de actividad, la mayoría de los casos se concentran en los servicios sociales y personales y en el agro, especialmente en la microempresa, puesto que las empresas de mayor tamaño tienen una estructura salarial donde el SMN prácticamente no opera.

E. INCUMPLIMIENTO DEL SMN Y LOS TRABAJADORES NO REGISTRADOS

Dado que los perceptores de menos de 1 SMN se concentran fundamentalmente en microempresas y éstas a su vez se encuentran altamente asociadas con la informalidad, en este apartado se analiza la relación entre el incumplimiento del SMN y los trabajadores no registrados.¹⁸

18. La contabilización de la “no registración” a partir de las ECH ha variado en el 2001. Con anterioridad, se incluían como trabajadores no registrados a los que declaraban no tener derecho a asistencia médica a través de la Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad (DISSE) u otro convenio colectivo. Esta constituye una manera indirecta de aproximarse a los trabajadores que se encuentran al margen del sistema legal, ya que si aportaran al Banco de Previsión Social (BPS) tendrían derecho a tal afiliación mutua. Sólo a partir del cambio de formulario de la ECH introducido en el 2001 se recoge información en forma directa de los trabajadores no registrados a través de la pregunta de si en su trabajo actual tienen derecho a jubilación.

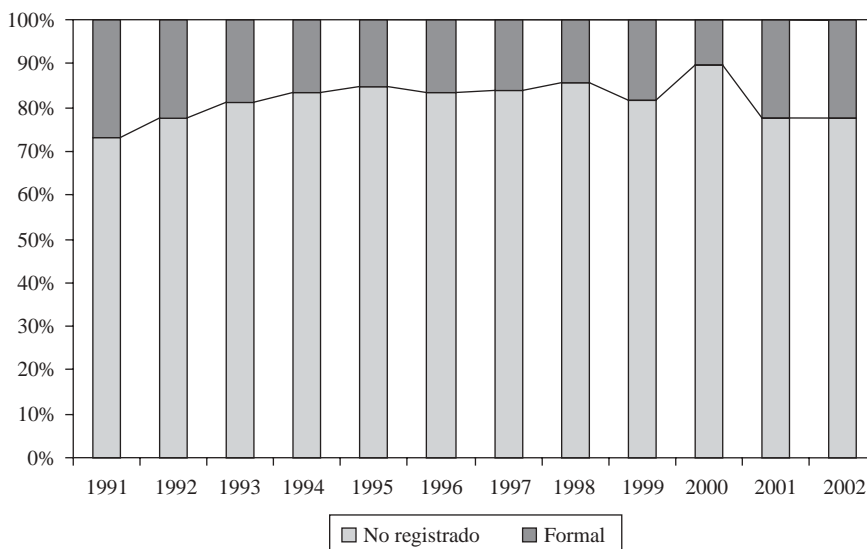
Si bien el SMN es un mínimo legal cuya cobertura se extiende a todos los trabajadores dependientes del sector privado, como existe un grupo de éstos que se mantiene al margen del sistema legal –los “no registrados”–, es más probable que el incumplimiento de esta normativa tenga lugar en ese subsector.

Los problemas de empleo asociados a la informalidad y precariedad laboral presentan un carácter marcadamente estructural en Uruguay, que no suele registrar cambios de importancia cuando las condiciones económicas y del mercado de trabajo se alteran. El incremento del desempleo observado en los últimos años no estuvo acompañado por una contracción ni por una ampliación de la informalidad y/o la precariedad, al menos hasta el 2001 inclusive (Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS, Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT, 2002).

Tal como se observa en el gráfico 17, entre quienes perciben menos de 1 SMN, alrededor del 80% son trabajadores no registrados durante todo el período, es decir, que operan al margen de las normas legales de funcionamiento del mercado de trabajo.

En varios estudios se ha asociado el crecimiento del sector informal a la falta de flexibilidad del mercado de trabajo, debido a la existencia de regulaciones tales como costos de despido, licencias anuales remuneradas y la existencia de un salario mínimo legal, entre otras causas. Se ha señalado que

Gráfico 17 Proporción de los trabajadores no registrados y trabajadores formales del sector privado afectados por incumplimiento del SMN, 1991-2002
(total urbano, porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las ECH del INE.

la presencia de regulaciones, unida a pocos controles de las mismas, creaba un contexto propicio para la supervivencia de un mercado de trabajo al margen del marco jurídico.

Bajo esta hipótesis y teniendo en cuenta que, de los instrumentos regulatorios, el que más ha cambiado en los últimos 15 años en Uruguay probablemente haya sido el monto del SMN en términos reales, se esperaría encontrar una menor importancia del sector “no registrado”, puesto que, en el transcurso del período analizado, éste ha dejado prácticamente de operar como regulación en el mercado de trabajo. Sin embargo, los datos revelan que el porcentaje de trabajadores privados no registrados se ha mantenido relativamente estable durante la década de los noventa, incluso durante la primera mitad cuando se produce la mayor caída del SMN.

Finalmente, si se deja de lado a los asalariados y se considera a los trabajadores por cuenta propia sin local, entre los cuales más del 90% son trabajadores no registrados y pueden asociarse a un segmento que no encuentra lugar en el mercado asalariado formal, su peso en el empleo también se ha mantenido estable, en torno al 7% de los ocupados durante la década de los noventa. Incluso, en los últimos años, su participación creció considerablemente entre los ocupados hasta alcanzar el 10.3% en el 2002.

El tamaño del sector informal –al menos captado a través de los asalariados privados no registrados o los cuenta propia sin local– parece mantenerse estable o incluso haberse expandido con la recesión reciente y a causa de ella, y no porque el monto del SMN opere como barrera de ingreso al mercado de trabajo formal. En otras palabras, no es la reglamentación de un salario mínimo lo que determina la existencia de un sector informal en Uruguay, por lo que es necesario buscar otras causas que lo expliquen –así como su crecimiento actual–, algo que escapa a los fines de este trabajo.

F. IMPACTO DE UN AUMENTO DEL SMN SOBRE LA ESTRUCTURA SALARIAL

Como se señaló anteriormente, para el año 2002 son muy pocos los asalariados privados que se encuentran por debajo del SMN (2.7%). Incluso en los tramos siguientes, comprendidos entre 1 y 2 SMN, también es bajo el porcentaje de trabajadores involucrados.

En este apartado, se simularon distintos escenarios de aumento del SMN manteniendo constantes los salarios percibidos por los trabajadores, con el fin de analizar cómo cambiaría la estructura salarial por tramos del nuevo mínimo.

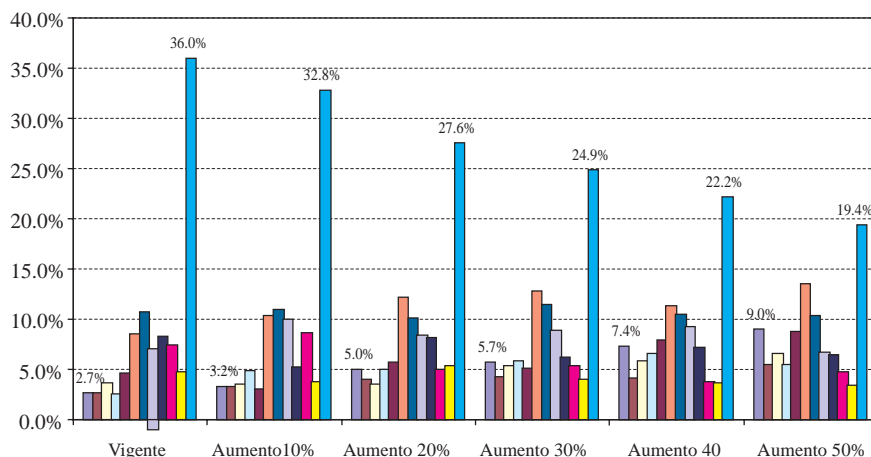
Los resultados se presentan en el cuadro 3, donde la primera columna reproduce los resultados encontrados para el 2002 con el SMN vigente y en el resto de las columnas se presentan las nuevas estructuras obtenidas con los distintos escenarios planteados. A tales efectos se simularon cinco escenarios de aumento del SMN nominal (de 10% hasta 50%) y luego se descontaron los

Cuadro 3 Distribución de los asalariados privados por tramos de salario mínimo nacional, según alternativas de aumento, 2002
(total urbano, porcentajes)

Tramos de SMN	SMN Vigente	Aumento de 10% de SMN	Aumento de 20% de SMN	Aumento de 30% de SMN	Aumento de 40% de SMN
Menos de 1 SMN	2.7	3.2	5.0	5.7	7.4
1 a menos de 1.25 SMN	2.6	3.3	4.0	4.3	4.2
1.25 a menos de 1.5 SMN	3.6	3.5	3.5	5.3	5.9
1.5 a menos de 1.75 SMN	2.5	4.9	4.9	5.8	6.6
1.75 a menos de 2 SMN	4.6	3.1	5.8	5.2	8.0
2 a menos de 2.5 SMN	8.5	10.4	12.2	12.8	11.4
2.5 a menos de 3 SMN	10.8	11.0	10.1	11.4	10.5
3 a menos de 3.5 SMN	8.1	10.0	8.5	8.9	9.3
3.5 a menos de 4 SMN	8.3	5.2	8.2	6.2	7.2
4 a menos de 4.5 SMN	7.5	8.6	5.0	5.4	3.7
4.5 a menos de 5 SMN	4.8	3.8	5.4	4.0	3.6
5 y más SMN	36.0	32.8	27.6	24.9	22.2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

Gráfico 18 Distribución de los asalariados privados por tramos de SMN según alternativas de aumento, 2002
(total urbano)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECH del INE.

aportes para compararlo con el ingreso líquido del asalariado privado (con la misma metodología utilizada en el apartado D).

Tal como puede observarse, los sucesivos aumentos del mínimo involucran directamente a pocos trabajadores: por ejemplo con un aumento nominal del

10% sólo un 0.5% adicional quedaría por debajo del SMN; en tanto que, con un aumento del 50%, lo haría un 6.3% adicional.

Los resultados de las nuevas estructuras obtenidas deberían ser tomados como situación de cambio máximo en cada uno de los escenarios (véase gráfico 18). Si bien al realizar las simulaciones se está asumiendo que no hay cambios en los salarios percibidos por los trabajadores, es esperable que sucesivos incrementos del SMN generen un efecto de arrastre sobre la escala salarial, al absorber de alguna manera el incremento del mínimo.

G. ELASTICIDADES DE LA OFERTA Y DEMANDA DE TRABAJO CON RESPECTO AL SMN

En este apartado se pretenden estimar las elasticidades de la oferta y demanda de trabajo con respecto al SMN.

Los efectos del SMN sobre el empleo y desempleo han sido discutidos en el marco de diferentes modelos teóricos: (a) competencia perfecta; (b) monopsonio; (c) modelo de dos sectores; (d) modelo de dos sectores con espera para ingresar al sector registrado, y (e) trabajadores heterogéneos.

La teoría económica indica que la oferta y la demanda de trabajo dependen de los salarios. ¿Cómo opera el SMN en este esquema? Si existe un encadenamiento de la escala salarial con el SMN, esto es, que mediante un aumento del SMN se incita a que los incrementos sean absorbidos por la escala salarial de las empresas, entonces debe concluirse que las variaciones del SMN pueden generar desempleo.

El nivel de desempleo dependerá de las elasticidades de la demanda y oferta de trabajo, así como del alcance de la cobertura del SMN, que en el caso de Uruguay se extiende a todos los trabajadores dependientes del sector privado en todo el territorio nacional. Diversos trabajos empíricos evalúan el impacto del SMN sobre el empleo y desempleo: Mincer (1976), Brown, Gilroy y Kohen (1982), Neumark y Wascho (1992), Krueger (1994), Bell (1995) e Infante, Marinakis y Velasco (2001), entre otros.

Para realizar un estudio en Uruguay que cumpla con tales fines, se comenzó por analizar las series como procesos univariantes. Se tomaron datos trimestrales de la tasa de empleo y tasa de actividad a partir de las ECH. Por otra parte, se consideraron los datos trimestrales del PIB, del índice medio de salarios y del SMN, contando con 68 observaciones desde 1986. Se trabajó con la transformación logarítmica de todas las variables y tanto el PIB como los salarios (medio y mínimo) fueron expresados a precios constantes. Las series estadísticas y fuentes de información se encuentran en el anexo C. Se realizaron las pruebas de raíces unitarias para las variables mencionadas, con el fin de establecer si era necesario transformar las series para lograr que fueran estacionarias. Las pruebas de Dickey-Fuller aumentado (ADF) indicaron en todos los casos la existencia de una raíz unitaria en niveles.

Relaciones de cointegración

Dado que todas las series involucradas no son estacionarias sino integradas de orden uno –con lo que la regresión resulta balanceada–, se estudió la existencia de posibles relaciones de equilibrio de largo plazo. Para ello se realizó un análisis de cointegración usando las pruebas de traza y lambda-max propuestas por Johansen. Se encontró la existencia de por lo menos un vector de cointegración tanto para demanda como para oferta utilizando cinco rezagos.

Período de la estimación

Si bien se cuenta con 68 observaciones completas de todas las variables para realizar la estimación, la inclusión o no del 2002 –año muy particular para Uruguay debido a la crisis financiera– hacía que los resultados no fueran robustos. En efecto, todas las series para Uruguay presentan un cambio abrupto en el 2002 que distorsiona el análisis y que no se resuelve con una variable binaria indicando el cambio de situación.

Por tales motivos, la estimación de las ecuaciones de demanda y de oferta que se presentan en este apartado se realiza para el período 1986:1 a 2001:4 inclusive, no incorporando el 2002.

Especificación de la demanda

Para lograr una especificación adecuada de la función de demanda, se parte de un modelo teórico donde la demanda depende del precio del trabajo (salario) y del producto. Puesto que empleo y producto se determinan simultáneamente, el PIB es endógeno en la ecuación de demanda. Por esta razón, se realiza una estimación por Variables Instrumentales (VI), instrumentando el producto con su pasado y el patrón estacional. La estimación por IV se realizó en PcGive. Para los salarios, se usó el Índice Medio de Salarios (IMS) deflactado por el Índice de Precios Mayorista (IPM). En el anexo D se presentan los resultados de la estimación, así como las pruebas que aseguran un ajuste correcto del modelo y la prueba de Sargan, indicando que los instrumentos utilizados son válidos.

A continuación, se presenta la estimación de la ecuación de largo plazo, la significancia del modelo en su conjunto y las pruebas que indican la correcta especificación del modelo estadístico:

$$\begin{array}{l} \text{Itoc} = 2.087 + 0.1996 \text{lpbi} - 0.1089 \text{limsipm} - 0.01546 \text{ismnipm} \\ (\text{SE}) \quad (1.185) \quad (0.09813) \quad (0.05469) \quad (0.07854) \end{array}$$

$$\text{WALD test Chi}^2(3) = 4.284 [0.2324]$$

$$\text{AR 1- 4 F}(4, 54) = 0.98529 [0.4234]$$

$$\text{ARCH 4 F}(4, 50) = 0.093559 [0.9841]$$

$$\text{Normality Chi}^2(2) = 2.2275 [0.3283]$$

$$\begin{aligned} \text{Xi}^2 \text{ F(8, 49)} &= 0.93884 [0.4938] \\ \text{Xi}^* \text{Xj F(14, 43)} &= 1.0832 [0.3985] \end{aligned}$$

El signo de las elasticidades encontrado es el esperado por la teoría: elasticidad producto-empleo positiva y elasticidad salario-empleo negativa y los valores de las elasticidades –significativos al 95%– parecen adecuados, dado que se utiliza la tasa de ocupación y no el nivel de ocupados.

Con respecto al SMN, tal como se puede observar, esta variable no resulta estadísticamente significativa en la ecuación de demanda, confirmando su inoperancia como instrumento regulador del trabajo, tal como quedó demostrado en el análisis previo.

Especificación de la oferta

El mismo procedimiento de análisis se siguió para la estimación de la ecuación de oferta, también instrumentando el producto. Cabe realizar dos precisiones con respecto a esta estimación. Por un lado, se usó el salario por hora proveniente de las ECH, mientras que en la demanda se había utilizado el IMS. Esto se debe a que el IMS releva el segmento más bien formal del mercado de trabajo,¹⁹ en tanto que las ECH relevan todas las remuneraciones declaradas por los individuos, independientemente del segmento de la economía donde se generen. Esta opción se fundamenta en el hecho de que se considera que un individuo se ofrece en el mercado de trabajo tomando en cuenta los ingresos que llegan al hogar, ya sea que provengan del segmento formal o informal. Por otro lado, los salarios fueron deflactados por el IPC en vez de por el IPM. Esto se debe a que los trabajadores reparan en el poder adquisitivo del salario para ofrecerse en el mercado; en cambio, las empresas se fijan en el precio del trabajo en relación al de su producto para contratar trabajadores.

Los resultados de la ecuación de largo plazo se presentan a continuación:

$$\begin{aligned} \text{Ltact} &= 1.228 + 0.1733\text{Lpbi} + 0.04663\text{lsmnipc} + 0.07554\text{Lsalopd} \\ (\text{SE}) & \quad (1.093) \quad (0.06157) \quad (0.03561) \quad (0.0545) \end{aligned}$$

$$\text{WALD test Chi}^2(3) = 24.531 [0.0000] **$$

$$\begin{aligned} \text{AR 1- 4 F(4, 54)} &= 0.71049 [0.5883] \\ \text{ARCH 4 F(4, 50)} &= 1.0223 [0.4049] \\ \text{Normality Chi}^2(2) &= 0.62032 [0.7333] \\ \text{Xi}^2 \text{ F(8, 49)} &= 1.0142 [0.4379] \\ \text{Xi}^* \text{Xj F(14, 43)} &= 1.0125 [0.4592] \end{aligned}$$

19. El IMS capta en mayor medida las remuneraciones de los dependientes formales puesto que la muestra para el relevamiento excluye a las microempresas, las que en mayor medida se asocian con un funcionamiento al margen de lo legal.

El signo de las elasticidades también es el esperado y el ajuste del modelo es adecuado. El PIB es significativo al 99% en tanto los salarios medios son significativos al 90%.

Finalmente, el mismo resultado que en la estimación de la demanda se encuentra en la ecuación de oferta: el SMN no es significativo, por lo que aumentos o disminuciones del mismo no tienen impacto sobre la tasa de actividad en Uruguay.

En síntesis, el SMN carece de significación estadística en las ecuaciones de oferta y demanda de trabajo, utilizando un modelo que incluye datos hasta el 2001 inclusive. Si bien sería deseable poder realizar predicciones sobre los movimientos en ambas ecuaciones ante un aumento del SMN para los años siguientes, el comportamiento de la economía cambió tanto en esos años que, al realizar una prueba de constancia de los parámetros en la predicción del 2002 de la demanda de trabajo, se obtuvo como resultado el rechazo de la hipótesis nula de constancia de los parámetros:

Forecast $\chi^2(4) = 40.968 [0.0000] **$

Por estos factores no se incluyó el 2002 en el modelo.

H. EL SMN COMO UNIDAD DE MEDIDA

1. Indexación del SMN

Tal como se analizó anteriormente, existe en Uruguay un marco legal definido en cuanto a salarios mínimos, pero en la actualidad este instrumento ha perdido relevancia como regulación del mercado de trabajo. Cabe analizar si existe algún interés explícito en la pérdida de importancia del SMN o, más bien, si hay algún motivo que explique la obstaculización de su recuperación.

Barbagelata (1999) considera que “el SMN no es una categoría salarial, sino una medida de valor para el cálculo de determinadas prestaciones a la seguridad social”. Según Plá Rodríguez (1994), “hasta hoy, el SMN se mantiene como protección para un sector residual de trabajadores y como punto de referencia para múltiples aplicaciones”.

Al revisar los impuestos y aportes que están referidos al SMN se puede enumerar, entre ellos que:

- Las tasas de aporte del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) se fijan de acuerdo a franjas salariales elaboradas con base en múltiplos del SMN. Cuanto más alta es la franja, mayor es el porcentaje de aporte.
- El hogar constituido está regulado de tal modo que el monto del beneficio –en función del SMN– disminuye a medida que aumenta el salario.
- Con las asignaciones familiares se observa el mismo fenómeno descrito para el hogar constituido, con la diferencia que se consideran los ingresos

del núcleo familiar y no el salario individual para determinar a qué categoría corresponde. Los hogares beneficiarios se dividen en dos tramos: si los ingresos familiares no superan los 6 SMN reciben por este concepto un 16% del SMN por hijo; si perciben entre 6 y 10 SMN, se les paga un 8% del SMN.

- El tope del seguro de enfermedad es de 3 SMN.
- El tope del seguro de desempleo es de 8 SMN.
- El tope de las pasividades para quienes se mantienen en el régimen anterior a las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) es de 7 SMN. En cambio, para quienes se jubilan según el nuevo régimen, el SMN deja de ser la unidad de base.
 - Para ser beneficiario del Seguro de Accidentes de Trabajo en el Banco de Seguros del Estado (BSE) la empresa realiza un aporte mínimo sobre 2 SMN, por cada empleado. Es decir, aunque el trabajador perciba 1 SMN de salario, el porcentaje de aporte correspondiente al seguro de accidentes se realiza sobre 2 SMN (como mínimo).
 - Para ejercer el derecho al beneficio a la asistencia médica, los trabajadores domiciliarios deben registrar un ingreso anual equivalente a 15 SMN y los trabajadores dependientes y del servicio doméstico deben cotizar 13 jornadas en el mes o percibir mensualmente 1.25 veces el SMN.

En suma, una parte importante de las erogaciones del gobierno, como por ejemplo las jubilaciones (y en menor medida el seguro por enfermedad, accidentes y desempleo), utilizan como tope múltiplos del SMN. También el derecho a ciertos beneficios (asistencia médica, por ejemplo) depende de la superación del SMN para que éstos se hagan efectivos. Por otra parte, la recaudación de algunos impuestos, como el caso del IRP, se basa en porcentajes progresivos de acuerdo a franjas salariales establecidas en función de múltiplos del SMN: puesto que el SMN se ajusta por debajo del reajuste de los salarios, aumenta el porcentaje de los salarios en las categorías superiores, por lo que se incrementa el número de aportantes que, a su vez, aportan cada vez más. Finalmente, también en términos fiscales, el beneficio de mantener deprimido el SMN es doble en el caso del pago de algunas prestaciones sociales: al caer su valor hay menos hogares que cobran los mayores montos por concepto de hogar constituido y asignaciones familiares y lo que se paga, como está en función del SMN, va disminuyendo.

Por todos estos motivos, aumentar el valor del SMN con el propósito que cumpla los fines para los cuales fue creado, implicaría mayores erogaciones y menor recaudación por parte del gobierno. En el anexo E se presenta un detalle de los impuestos y prestaciones que están indexados al SMN.

Vincular el SMN a una serie de precios de la economía provoca que cualquier aumento del SMN afecte a las finanzas públicas expandiendo el gasto y reduciendo los ingresos. Por tanto, el problema identificado es de indexación a

partir del SMN. La misma debería ser desarticulada, para que se pueda recuperar al SMN como instrumento capaz de influir sobre la política salarial –dado que con ese fin fue creado– sin perturbar la política fiscal. Por ejemplo, en Argentina, al no haber gastos o recaudación del gobierno que estén atados al SM, recientemente fue posible un aumento del SM del 50%, sin repercusiones más allá de la estructura salarial.

2. Dependencia fiscal

Tres tributos –Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP), Impuesto al Valor Agregado (IVA), e Impuesto Específico Interno (IMESI)– representan en el 2000 aproximadamente el 70% del total de la recaudación impositiva del gobierno central.²⁰

Si bien la estructura tributaria uruguaya fue estable a lo largo de la década de los noventa y la mayor participación dentro de la estructura impositiva es de los impuestos que gravan el consumo de bienes y servicios,²¹ al comparar los años 1990 y 2000, el cambio más notorio es la pérdida en la participación de los impuestos que recaen sobre el comercio exterior a favor de un incremento de la participación de los impuestos sobre las rentas y utilidades. Estos cambios responden al proceso de apertura comercial y a la incorporación de las empresas públicas como sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio (IRIC) y el incremento del IRP, entre otros factores (Lagomarsino y Grau, 2002). Dentro de la estructura tributaria del gobierno central, el IRP representaba en el 2000 el 8.9% y a su vez el 42% de los impuestos que recaen sobre la renta y las utilidades (véase cuadro 4). Después de los ajustes fiscales de febrero y mayo del 2002, la incidencia del IRP aumentó aún más respecto a las cifras presentadas hasta el 2000.

El déficit del sector público consolidado representó alrededor del 4% del PIB en el 2002. Los ingresos fiscales descendieron debido a que disminuyeron los aportes a los organismos de previsión social y la recaudación de los principales impuestos, aquéllos que gravan el consumo, sufrió una contracción significativa, en un contexto de fuerte recesión económica, caída del ingreso de los hogares y aumento del desempleo. El ajuste fiscal dispuesto en mayo de ese año, que aumentó sustancialmente la carga tributaria sobre los sectores asalariados y redujo gastos e inversiones del Estado, acentuó la contracción de la demanda interna. La evolución de los ingresos obedeció a la fuerte reducción

20. En el 2000, alrededor de las dos terceras partes de la tributación total provenía del gobierno central.

21. Dentro de este grupo, el IVA e IMESI representan el 95%, siendo el 5% restante compuesto por el Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias (IMABA), impuestos selectivos sobre servicios y otros sobre ventas.

Cuadro 4 Estructura tributaria del gobierno central, 1990-2000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuestos + tasas	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
I. Total impuestos	98.7	98.4	99.2	98.9	98.9	98.8	98.4	98.4	98.3	98.2	98.2
– Sobre rentas y utilidades	14.1	14.3	15.9	14.9	15.3	18.5	20.4	18.8	20.2	21.5	21.4
IRIC e IRA ^{a/}	6.3	5.3	7.5	9.9	10.2	10.5	10.6	9.9	11.5	11.9	11.8
IRP	7.7	8.5	7.8	4.1	4.2	7.2	9.2	8.3	8	8.8	8.9
Otros	0.1	0.5	0.6	1	0.9	0.9	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7
– Sobre la propiedad	7.4	6.7	8.2	7.7	7.5	7.1	8	9.4	8.5	8.3	8.3
Sobre bienes y servicios	64.8	66	65.6	68.5	67.8	66.5	63.5	64	63.3	62.9	63.4
IVA	39.5	40.9	41.2	43.6	44.4	45.8	43.7	43.9	44.3	44.9	43.5
IMESI	21.1	20.9	19.6	20	20.3	18	16.6	17	16.1	15.4	16.6
Otros	4.2	4.3	4.8	4.9	3.1	2.7	3.3	3.1	2.8	2.6	3.3
– Sobre comercio exterior	11.6	10.4	8.6	6.8	7.2	5.4	5.1	5.3	5.4	4.7	4.2
Importaciones	10.8	10.1	8.4	6.7	7	5.3	5	5.2	5.3	4.5	4
Exportaciones	0.7	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
– Otros impuestos	0.9	1	0.9	0.9	1.1	1.3	1.4	0.9	0.9	0.9	0.9
II. Tasas	1.3	1.6	0.8	1.1	1.1	1.2	1.6	1.6	1.8	1.8	1.8

Fuente: Grau y Lagomarsino, 2002.

a/ IRA: Impuesto a las Rentas Agropecuarias.

de la recaudación de la Dirección General Impositiva (DGI),²² que no logró ser compensada por el aumento de la recaudación del IRP. El aumento del IRP (18.9%) está vinculado al significativo incremento de las tasas de dicho impuesto aprobado con los ajustes fiscales de febrero y mayo del 2002. Los ingresos no tributarios y los que gravan al comercio exterior también experimentaron una reducción en términos reales (Instituto de Economía, 2002).

Por tanto, el IRP fue el único impuesto que colaboró positivamente en la recaudación, en el sentido que de otra manera el déficit habría sido incluso mayor. Se debe recordar que la recaudación de ese tributo depende precisamente de la evolución del SMN por el lado de las tasas, puesto que éstas varían según franjas establecidas en función del SMN (la recaudación depende también además de las tasas, de la evolución del salario nominal y del empleo formal). Esto deja en evidencia que por factores fiscales existe un incentivo a no ajustar el SMN, en un escenario de fuerte dependencia del financiamiento de los organismos internacionales de crédito, que llevó al gobierno a firmar una nueva carta de intención en marzo del 2003, donde se comprometió a obtener un mayor superávit primario en el 2003, de modo de pagar los intereses de la deuda externa.

22. Se destaca la disminución del IVA (variación real: 12.2%), del IMESI (20.6%) y del IRIC (15%) y el incremento de la recaudación derivada de impuestos creados en el segundo semestre del 2001 (Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social, COFIS, e Impuesto Específico a los Servicios de Salud, IMESSA).

3. ¿Existencia o ausencia de unidades de cuenta?

El país tiene desde hace varios años una unidad de cuenta denominada Unidad Reajutable (UR), que se utilizaba, por ejemplo, en los fondos para vivienda otorgados por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). Esta tiene una periodicidad mensual y se ajusta con rezago a la evolución del Índice Medio de Salarios. La periodicidad de sus ajustes coincide con la de los salarios de los funcionarios de la administración central y depende de la variación del IPC, por lo que puede ser trimestral, cuatrimestral, semestral y hasta anual.

En junio del 2002, el poder ejecutivo dispuso la creación de la Unidad Indexada (UI), estableciendo que el valor de dicha unidad de cuenta será determinado diariamente, de modo de reflejar la evolución que haya acumulado el Índice de Precios al Consumo del mes anterior. La UI podrá ser aplicada a cualquier tipo de contrato público o privado.

A diferencia de la UR, cuyo valor es determinado mensualmente, la UI define un mecanismo de indexación de alta frecuencia, desvinculado del IMS y, al variar a diario según la inflación del mes anterior, a fin de mes su valor sube en el mismo porcentaje que el IPC del mes anterior. Esto tiene la virtud de basarse sobre un concepto de mantenimiento del poder de compra, que aísla la indexación de los efectos de cambios en la productividad o en la coyuntura del mercado laboral. ¿Qué ventajas tiene la UI respecto de la UR? En un contexto recesivo, donde los altos niveles de desempleo presionan hacia la baja el nivel de salarios, la variación de la UR es claramente menor que la inflación.

La UI está inspirada en la Unidad de Fomento (UF) de Chile, creada en 1967. Esta unidad de cuenta, que originalmente se llamó Unidad de Fomento Reajutable, pasó a tener periodicidad diaria en 1977, pero su uso recién comenzó a expandirse a mediados de la década de los ochenta. La UF se aplica a un abanico amplio de operaciones, como los depósitos, los créditos, la emisión de títulos y la negociación salarial, aunque la reducción de la inflación a un ritmo del 3% anual, y que en el 2003 fue negativa en varios meses, junto con una caída de las tasas de interés, ha reducido su utilidad.

A pesar de que existe una unidad de cuenta en Uruguay, en muchos casos se usa el SMN como referencia. Una explicación plausible es que tal vez la UR era ineficiente para este fin, lo que podría ser superado en un futuro próximo, por las ventajas que implica la creación de la UI. Otra posibilidad es que de todas maneras se prefiera seguir usando al SMN para indexar frente a las otras alternativas, puesto que éste constituye un índice exógeno, discrecional y manipulable. En efecto, dada la dependencia que presentan las cuentas fiscales en Uruguay como se analizó, una vía indirecta para reducir la presión fiscal es precisamente mantener deprimido el SMN: de esa manera se puede sostener la situación fiscal sin necesidad de recurrir a reformas estructurales que precisan de consensos políticos y sociales y pueden generar grandes oposiciones, como lo haría un incremento de las tasas impositivas o una reforma de la seguridad social.

I. CONCLUSIONES

Este trabajo ha procurado estimular un debate sobre la necesidad de reactivar el uso del SMN como instrumento de política salarial en Uruguay. La exposición deja en evidencia la existencia de instrumentos ligados al SMN que impiden o desestimulan su aumento, transformándolo de esta manera en una herramienta fiscal, lo que desvirtúa su rol de instrumento de la política salarial, protector de una escala de salarios acorde a las necesidades de los trabajadores, de reducción de la pobreza y de distribución de los beneficios del crecimiento.

En la actualidad, debido al grado de indexación del SMN con los impuestos y la prestación de beneficios sociales, eventuales movimientos de éste probablemente ocasionarían problemas en las cuentas públicas. De aquí se desprende que la primera conclusión es la necesidad de desindexar el SMN de los tributos y beneficios sociales.

Para ello, se requiere utilizar una unidad de cuenta ajustable por precios. Si bien Uruguay contaba desde hace años con la UR, ésta era inadecuada para estos fines porque no cumplía con ciertas condiciones deseables. En cambio, con la creación de la UI habría condiciones de procesar el cambio. A diferencia de la UR, cuyo valor se determina mensualmente, la UI define un mecanismo de indexación de alta frecuencia, desvinculado del IMS. Esto tiene la ventaja de basarse sobre un concepto de mantenimiento del poder de compra, aislando la indexación de los efectos de cambios en la productividad o en la coyuntura del mercado laboral. Pasos de este tipo han sido dados en otros países, como Chile, que creó la UF, la que incorpora la inflación del mes pasado, fijando 1 UF para cada día hábil.

En una segunda instancia se podría reactivar al SMN como instrumento de política salarial de modo que, mediante aumentos de éste, incitar a que dichos incrementos sean absorbidos por la escala salarial de las empresas para mejorar la situación de los asalariados, expandir la demanda interna y disminuir la desigualdad. Dado que actualmente está muy deprimido el nivel de la escala salarial uruguaya, estaría en condiciones de absorber ese aumento sin efectos sobre la oferta y demanda de trabajo y, por ende, sin elevar el desempleo. Un aumento fuerte, de por ejemplo el 50% del mínimo vigente, sólo afectaría directamente a un 6.3% adicional de los ocupados. Esto constituye una evidencia adicional de que se encuentra en un bajo nivel y, en consecuencia, eliminando el papel del mínimo como indexador, sería posible considerar incrementos importantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Amarante, V. y otros 2003 *Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE (2002)*, serie Documentos de Trabajo 06/03 (Montevideo, Instituto de Economía, Universidad de la República).
- Barbagelata, H. 1999 *Derecho del Trabajo*, Tomo I, Vol. 2 (Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria).

- Bell, L. 1997 "The impact of minimum wages in Mexico and Colombia", en *Journal of Labor Economics*, Vol. 15, N° 3, Part 2 (Chicago, Journal of Chicago Press).
- BPS 2000 *Manual del contribuyente* (Montevideo, Banco de Previsión Social).
- Brown, Ch.; Curtis, G.; Andrew, K. 1982 The effect of the minimum wage on employment and unemployment, en *Journal of Economic Literature*, Vol. 20, Issue 2 (Pittsburgh, American Economic Association Publications).
- Bucheli, M. 1998 *Flexibilidad del mercado de trabajo en Uruguay* (Montevideo, CEPAL).
- Bucheli, M.; Vigorito, A.; Miles, D. 2000 *Un análisis dinámico de la toma de decisiones de los hogares en América Latina. El caso uruguayo*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación en Economía Aplicada, N° 416 (Washington, D.C., BID).
- Bucheli, M.; Furtado, M. 2000 *Análisis estadístico de los efectos sobre los principales indicadores de seguimiento del bienestar y el mercado de trabajo, derivados de los cambios metodológicos introducidos en la Encuesta Continua de Hogares* (Montevideo, CEPAL).
- Diez de Medina, R. 2001 *El mercado laboral de Uruguay: Evolución en el bienio 1998-1999* (Montevideo, CEPAL).
- Equipo de Representación de los trabajadores en el BPS y otros 2002 *Informalidad y Seguridad Social en Uruguay*, septiembre (Montevideo).
- Furtado, M.; Raffo, L. 1998 *Discriminación y segregación laboral por género. Un estudio del caso uruguayo en la última década*, trabajo monográfico de graduación (Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República).
- Infante R.; Marinakis, A.; Velasco, J. 2001 "Chile 2002: Indicadores para analizar el reajuste del salario mínimo", en L. Abramo y otros, *Políticas de empleo. Salarios y género en Chile*, serie Textos de Capacitación (Santiago, OIT).
- Instituto de Economía 2002 *Informe de Coyuntura 2002-2003* (Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República).
- Krueger, A. 1994 *The effect of minimum wage when it really bites: A reexamination of the evidence from Puerto Rico*, serie Working Papers N° 4.757 (Cambridge, National Bureau of Economic Research).
- Lagomarsino, G.; Grau, C. 2002 *Estructura tributaria: Su impacto en la distribución del ingreso de los hogares uruguayos* (Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria).
- Lanzilotta, B.; Llambí, C.; Mordecki, G. 2002 *La influencia regional sobre la economía uruguaya. Un análisis de los últimos veinte años*, documento presentado a las XVII Jornadas del Banco Central (Montevideo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República). <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/peiees/jor/2002/iees03j390702.pdf>.
- Miles, D.; Rossi, M. 2001 *Wage inequality in developing countries: Market forces or government intervention*, serie Documentos de Trabajo (Montevideo, Departamento de Economía, Universidad de la República).
- Mincer, J. 1976 "Unemployment effects of minimum wages", en *Journal of Political Economy*, Vol. 84, Issue 4, Part 2, august. (Chicago, The University of Chicago Press).
- Neumark, D.; Wascher, W. 1992 "Employment effects of minimum and subminimum wages: Panel data on state minimum wage laws", en *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 46, Issue 1 (Ithaca, Cornell University).
- Plá Rodríguez, A. 1994 *Curso de derecho laboral*, Tomo 3, Vol. 2 (Montevideo, Editorial IDEA S. R. L.)
- Rodríguez, J. M. 2002 *Políticas activas de empleo en Uruguay durante los años noventa*, serie Documentos de Trabajo N° 165 (Santiago, OIT).
- Rodríguez, J. M.; Cozzano, B.; Mazzuchi, G. 2001 *La transformación en las relaciones laborales. Uruguay, 1985-2001* (Montevideo, Universidad Católica).
- Rossi, M.; Rivas, M. F. 2000 *Discriminación salarial en Uruguay (1991-1997)*, serie Documentos de Trabajo (Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
- www.bcu.gub.uy/autoriza/peiees/iees03j3161100.pdf
- Sotelo, M.; Filgueira, F. 2005 "Un programa directo de empleo: Resultados de la encuesta a beneficiarios del programa de actividades comunitarias", capítulo VII de este libro (Santiago, OIT).
- Starr, G. 1981 *La fijación de los salarios mínimos* (Ginebra, OIT).

ANEXO A
SERIE DE SALARIO MÍNIMO NACIONAL Y DE LOS APORTES
OBREROS PARA LA FRANJA DE 1 SMN

Cuadro A-1 Salario Mínimo Nacional (para mayores de 18 años)
y salario mínimo del servicio doméstico
(importe mensual, en pesos uruguayos corrientes)

Fecha de vigencia	Salario Mínimo Nacional	Servicio doméstico Montevideo	Interior
1969			
1 de diciembre	0.01		
1970			
1 de diciembre	0.02		
1971			
1 de octubre	0.02		
1972			
1 de abril	0.03		
1 de octubre	0.03		
1973			
1 de enero	0.05		
1 de julio	0.06		
1974			
1 de enero	0.08		
1 de junio	0.10		
1 de noviembre	0.12		
1975			
1 de febrero	0.14		
1 de abril	0.17		
1 de noviembre	0.21		
1976			
1 de julio	0.25		
1 de octubre	0.26		
1977			
1 de febrero	0.29		
1 de junio	0.32		
1 de setiembre	0.35		
1 de diciembre	0.38		
1978			
1 de marzo	0.42		
1 de junio	0.45		
1 de setiembre	0.50		
1 de diciembre	0.55		
1979			
1 de febrero	0.61		
1 de mayo	0.66		
1 de agosto	0.76		
1 de noviembre	0.87		

Fecha de vigencia	Salario Mínimo Nacional	Servicio doméstico	
		Montevideo	Interior
1980			
	1 de febrero	0.99	
	1 de junio	1.11	
	1 de octubre	1.25	
1981			
	1 de febrero	1.39	
	1 de julio	1.65	
1982			
	1 de enero	1.82	
1983			
	1 de enero	2.09	
	1 de setiembre	2.79	
1984			
	1 de enero	3.10	
	1 de mayo	3.41	
	1 de setiembre	4.10	
	1 de diciembre	5.00	
1985			
	1 de abril	6.00	
	1 de julio	7.10	
	1 de noviembre	8.40	
1986			
	1 de marzo	10.0	
	1 de julio	11.5	
	1 de noviembre	14.0	
1987			
	1 de marzo	17.0	
	1 de julio	19.5	
	1 de noviembre	22.3	
1988			
	1 de marzo	25.0	
	1 de julio	29.0	
	1 de noviembre	34.8	
1989			
	1 de marzo	40.4	
	1 de julio	49.5	
	1 de noviembre	61.0	
1990			
	1 de marzo	74.0	
	1 de junio	85.1	100.0
	1 de setiembre	106.6	125.0
1991			
	1 de enero	118.3	162.8
	1 de mayo	155.0	195.4
	1 de setiembre	200.0	240.0
			85.0
			106.0
			143.3
			177.8
			225.6

Fecha de vigencia	Salario Mínimo Nacional	Servicio doméstico	
		Montevideo	Interior
1992			
1 de enero	230.0	276.0	267.8
1 de mayo	253.0	303.6	294.6
1 de setiembre	278.3	340.0	324.0
1993			
1 de enero	308.0	374.0	356.4
1 de mayo	332.5	408.0	389.0
1 de setiembre	365.0	449.0	428.0
1994			
1 de enero	395.0	484.9	462.2
1 de mayo	431.0	528.6	503.8
1 de setiembre	475.0	581.4	554.2
1995			
1 de enero	525.0	639.6	609.7
1 de mayo	575.0	703.5	670.6
1 de setiembre	625.0	766.8	731.0
1996			
1 de enero	670.0	822	784
1 de abril	690.0		
1 de mayo	720.0	863	823
1 de setiembre	760.0	928	885
1997			
1 de enero	800.0	977	931
1 de mayo	840.0	1021	973
1 de setiembre	900.0	1062	1012
1998			
1 de enero	950.0	1115	1063
1 de julio	990.0	1160	1106
1999			
1 de enero	1020.0	1192	1137
1 de julio	1040.0	1216	1160
2000			
1 de enero	1060.0	1235	1178
2001			
1 de enero	1092.0	1272	1213
2002			
1 de enero	1110.0	1291	1231
2003			
1 de enero	1145.0	1330	1268
1 de mayo	1170.0		

Fuente: INE.

1. Aportes obreros

El total de aportes obreros para los trabajadores que perciben 1 SMN se compone de las siguientes tasas, en porcentaje:

Cuadro A-2 Tasas de aportes obreros

	Banco de Previsión Social (BPS)	Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad (DISSE)	Impuesto a las retribuciones personales (IRP)	Fondo de Reconversión Laboral (FRL)	(*)	Total
Vigencia:						
1986	13	3	1	0		17
1987	13	3	1	0		17
1988	13	3	1	0		17
1989	13	3	1	0		17
Enero-febrero 1990	13	3	1	0		17
Marzo-diciembre 1990	13	3	1	0	2.5	19.5
Enero-junio 1991	13	3	1	0	1.5	18.5
Julio-diciembre 1991	13	3	1	0	1	18
1992	13	3	1	0	0.5	17.5
1993	13	3	1	0.25		17.25
1994	13	3	1	0.25		17.25
1995	13	3	1	0.25		17.25
Enero-marzo 1996	13	3	1	0		17
Abril-octubre 1996	15	3	1	0		19
Noviembre 1996-abril 1998	15	3	1	0.05		19.05
Mayo 1998-diciembre 2000	15	3	1	0.125		19.125
2001	15	3	0	0.125		18.125

Fuente: Información del Banco de Previsión Social (BPS).

Nota: (*) durante el período comprendido entre enero de 1990 y diciembre de 1992 existió el adicional al Impuesto a las Retribuciones fijado por la Ley 16.107, que es un aporte personal. El mismo, al ser recurso del BPS se liquidaba conjuntamente con los tributos jubilatorios y seguro por enfermedad.

ANEXO B
DISTRIBUCION DE LOS TRABAJADORES SEGUN EL INGRESO
Cuadro B-1 Distribución de los trabajadores según el ingreso percibido en su ocupación principal, por franjas de SMN
(controlado por hora), total urbano 1986-2002

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Asalariados privados																	
Menos de 1SMN	29.8	22.0	16.6	14.4	12.7	29.8	8.4	5.7	3.8	3.3	3.5	3.2	2.9	2.3	2.4	2.7	2.7
1 a menos de 1.25 SMN	13.1	12.0	10.5	8.3	6.6	13.1	5.1	3.5	3.2	2.6	2.9	2.7	2.4	2.1	2.1	2.1	2.6
1.25 a menos de 1.5 SMN	10.5	10.7	10.5	9.1	8.1	10.5	5.5	4.2	3.0	3.0	3.2	2.7	2.6	2.5	2.1	3.3	3.6
1.5 a menos de 1.75 SMN	9.1	9.9	10.2	8.7	7.6	9.1	6.3	4.8	3.6	4.1	3.3	3.2	3.6	2.9	3.5	2.5	2.5
1.75 a menos de 2 SMN	6.6	8.5	8.0	8.6	8.4	6.6	7.0	5.8	3.9	4.4	3.5	4.1	3.1	4.0	4.0	4.5	4.6
2 a menos de 2.5 SMN	10.8	12.8	13.9	14.5	13.9	10.8	11.5	10.9	9.5	8.5	9.2	9.1	9.0	9.2	8.8	9.0	8.5
2.5 a menos de 3 SMN	6.1	7.6	8.3	9.4	10.1	6.1	11.0	10.5	9.5	9.2	9.0	8.6	8.0	8.1	9.4	10.9	10.8
3 a menos de 3.5 SMN	3.9	4.7	6.4	7.2	7.6	3.9	8.8	8.8	9.4	9.0	7.5	8.2	9.2	8.4	9.1	7.8	8.1
3.5 a menos de 4 SMN	2.2	2.9	3.5	4.3	6.1	2.2	7.7	8.4	7.5	7.5	7.2	7.4	6.9	8.1	7.2	8.0	8.3
4 a menos de 4.5 SMN	2.0	1.8	2.6	3.2	3.7	2.0	5.5	5.4	6.9	6.3	7.1	6.2	7.1	6.7	5.2	7.8	7.5
4.5 a menos de 5 SMN	1.0	1.6	2.1	2.6	3.0	1.0	3.6	5.7	5.5	6.2	4.9	6.1	6.0	7.2	7.7	4.6	4.8
5 o más SMN	4.8	5.6	7.5	9.7	12.2	4.8	19.6	26.4	34.2	35.8	38.6	38.5	39.3	38.4	38.5	36.7	36.0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Trabajadores por cuenta propia sin local																	
Menos de 1SMN	41.3	28.7	20.8	18.3	14.5	14.5	15.4	9.4	6.6	6.4	5.9	5.3	4.7	5.1	4.5	5.9	7.5
1 a menos de 1.25 SMN	10.9	11.2	9.4	7.9	6.9	6.5	5.7	3.8	5.7	3.4	3.0	3.6	2.8	3.3	2.5	3.4	4.8
1.25 a menos de 1.5 SMN	8.7	9.5	8.6	9.2	5.4	5.4	5.0	4.4	3.5	4.1	4.1	2.1	2.7	2.3	3.3	4.1	4.4
1.5 a menos de 1.75 SMN	6.2	7.8	9.6	8.9	6.3	7.0	6.4	5.7	5.2	3.9	3.7	3.1	4.3	3.7	3.6	2.5	2.2
1.75 a menos de 2 SMN	4.3	6.5	6.9	7.0	7.7	5.3	7.4	5.6	3.5	5.1	3.2	4.5	2.7	4.9	4.5	4.5	4.4
2 a menos de 2.5 SMN	8.9	11.5	13.1	11.6	11.8	10.7	10.4	9.9	8.6	6.8	8.4	9.1	9.5	9.9	9.2	10.3	9.5
2.5 a menos de 3 SMN	5.5	6.1	8.0	7.9	8.9	9.1	10.4	9.2	7.8	8.9	7.2	7.3	7.9	6.3	7.4	10.2	9.9
3 a menos de 3.5 SMN	3.4	4.3	6.3	5.5	7.0	8.1	7.4	9.6	7.8	7.8	7.2	7.6	9.4	7.8	10.0	7.3	7.1
3.5 a menos de 4 SMN	2.1	2.9	3.5	5.1	5.7	6.0	5.4	7.5	6.3	6.4	6.2	7.4	6.2	7.3	6.3	6.3	7.1
4 a menos de 4.5 SMN	2.2	2.2	2.4	3.0	3.0	4.8	4.0	5.5	6.0	5.4	7.2	5.7	6.9	4.8	2.4	8.5	9.8
4.5 a menos de 5 SMN	1.2	2.3	1.6	3.5	3.7	3.7	4.3	4.3	4.5	5.2	4.8	5.6	4.9	9.5	9.0	2.1	2.0
5 ó más SMN	5.4	6.9	9.8	12.1	15.2	18.9	18.8	25.3	33.7	36.6	39.2	38.9	37.9	35.0	38.1	34.8	31.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Nota: Entre 1986-1990 los trabajadores agrícolas se clasificaban aparte por lo que para esos años su relación de dependencia con su puesto de trabajo se imputó de acuerdo al tipo de remuneración que percibían, clasificándolos en privados, cooperativas o patronos.

ANEXO C FUENTES DE DATOS

1. Encuestas Continuas de Hogares

El Instituto Nacional de Estadística (INE) realiza desde 1968 las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) en Uruguay. En sus orígenes, éstas cubrían únicamente Montevideo, y desde 1980 comenzó a relevarse también el interior urbano, con excepción de 1985, en que sólo se encuestó Montevideo, dado que coincidía con el año del Censo de Población.

Se dispone de información de las ECH en medio magnético desde 1982 (la de 1981 corresponde a una prueba piloto). Sin embargo, se detectan numerosos problemas en las ECH de 1982 a 1985, por lo que muchos trabajos para Uruguay toman como punto de partida 1986, año a partir del cual se considera fiable la información de las mismas. Teniendo en cuenta lo anterior, se utilizaron las ECH de 1986 al 2002.

Entre 1986 y 2002 se produjeron **tres cambios de cuestionario**, lo que tuvo consecuencias sobre las posibilidades de empalmar las series para ciertas categorías de análisis. Los tres cuestionarios con los que se cuenta cubren los siguientes períodos:

- 1986 hasta 1990 inclusive;
- Entre 1991 y 2000 inclusive, y
- Desde el 2001 en adelante.

En 1998, se introdujeron **cambios en el diseño de la muestra** de las ECH:

- Eliminación de las localidades pequeñas del interior urbano. Con anterioridad, se relevaban las localidades mayores de 900 habitantes; a partir de 1998, se relevan las localidades mayores de 5 000 habitantes;
- Actualización del marco muestral. Los datos obtenidos con el Censo de Población y Viviendas de 1996 permitieron una actualización del marco muestral, donde se relevan nuevas zonas. Entre ellas, el cambio más notorio es la incorporación de la periferia de Montevideo;
- Cambios en los criterios de reposición. Se realizó un cambio en el criterio de tratamiento de las viviendas con “no contacto” –incrementando el número de visitas de tres a seis y dando de baja a la vivienda en caso de no encontrar personas luego de los seis intentos– en el entendido que el utilizado hasta ese momento producía un sesgo en el relevamiento.²³

Estos cambios en el relevamiento de la ECH introducidos en 1998 afectaron la evolución de algunos indicadores sociodemográficos, del mercado de trabajo y de bienestar (Bucheli y Furtado, 2000).

23. Antes de 1998, los hogares no contactados después de tres visitas eran sustituidos. Dado que la razón más frecuente por la cual las viviendas se encontraban vacías era la ausencia momentánea y si ésta se asocia a razones de trabajo, existe un sesgo al sustituir estos hogares por otros que, debido a inactividad o desocupación de sus integrantes, son más fácilmente contactables.

En suma, se utilizaron las ECH correspondientes a los años 1986-2002, eliminando las localidades pequeñas antes de 1998 para que la serie quede referida al mismo universo durante todo el tiempo. De esa manera, los resultados de las ECH son representativos de las localidades urbanas mayores de 5.000 habitantes. Prácticamente todas las variables incluidas en el presente análisis son empalmables y, en caso de no serlo, se especifica la posible existencia de un salto de nivel o para qué períodos pueden ser calculadas. Asimismo, cabe señalar que, a partir del 2001 el INE cambia la codificación de rama de actividad y grupo de ocupación usados en la ECH.

2. Estadísticas del Banco Central del Uruguay (BCU)

Algunas de las series macroeconómicas con las cuales es comparada la evolución del SMN provienen de datos publicados por el BCU.

La serie del PIB es publicada por el BCU. Se utilizaron los datos del PIB publicados en su página web desde 1988 en adelante, y para los años anteriores se recurrió a las publicaciones del Boletín del BCU. A su vez, la serie trimestral se obtuvo multiplicando el valor anual a precios constantes por el Índice de Volumen Físico trimestral (IVF). Para obtener el PIB per cápita se utilizaron las proyecciones de población calculadas por el INE. Las proyecciones se encuentran publicadas en la página web desde 1996 en adelante y de 1985 a 1995 fueron provistas por su autora, A. Amonte.

Finalmente, la productividad media aparente del trabajo se midió como el cociente entre el PIB no agropecuario y el número de ocupados en la economía.

3. Series de datos

Cuadro C-1 Datos trimestrales de salarios, inflación, producto y mercado de trabajo

	SMN	IMS	IPM	IPC	PIB	TA	TE	TD
	(1)	(2)	(3)	(3)	(4)	(5)	(5)	(5)
1986.1	8.9	0.6141	0.8806	0.4995	188913	56.2	49.9	11.1
1986.2	10.0	0.6906	0.9787	0.5664	192174	56.0	50.4	10.0
1986.3	11.5	0.8003	1.1473	0.6538	197422	55.1	49.8	9.6
1986.4	13.2	0.9343	1.3215	0.7471	224942	55.4	50.5	8.7
1987.1	15.0	1.0731	1.4610	0.8415	208634	57.5	51.9	9.8
1987.2	17.0	1.1976	1.6084	0.9382	210248	57.5	52.3	8.9
1987.3	19.5	1.3617	1.8907	1.0668	212623	58.7	53.2	9.3
1987.4	21.4	1.5752	2.1045	1.1884	235225	58.2	53.1	8.8
1988.1	23.2	1.7651	2.2810	1.3148	208081	57.8	52.5	9.1
1988.2	25.0	1.9362	2.5323	1.4862	210616	57.1	52.1	8.7
1988.3	29.0	2.2045	3.0810	1.7392	211341	57.0	52.1	8.6

	SMN	IMS	IPM	IPC	PIB	TA	TE	TD
1988.4	32.9	2.6393	3.4787	2.0040	236694	57.9	53.1	8.3
1989.1	36.7	2.9992	3.9009	2.2842	209892	58.2	53.6	7.8
1989.2	40.4	3.3914	4.5403	2.6801	214238	58.2	53.3	8.4
1989.3	49.5	4.0697	5.4981	3.1452	212971	57.3	52.3	8.6
1989.4	57.2	4.9440	5.9628	3.6994	239230	58.2	53.8	7.5
1990.1	65.3	5.6969	7.0840	4.4044	212209	58.1	53.3	8.3
1990.2	77.7	6.5962	8.7000	5.4548	207643	57.8	53.1	8.1
1990.3	92.3	7.9069	10.6222	6.7784	218783	57.0	51.7	9.2
1990.4	106.6	9.8235	12.9580	8.4593	247638	57.0	51.8	9.0
1991.1	118.3	12.4190	15.2041	9.9373	212840	57.8	52.3	9.7
1991.2	142.8	14.3014	17.3472	11.5711	214274	57.0	51.8	9.1
1991.3	170.0	16.9498	20.2875	13.5793	221805	57.8	53.1	8.3
1991.4	200.0	19.9776	22.6016	15.6013	252109	58.5	53.6	8.4
1992.1	230.0	22.8470	25.1235	17.6573	220372	57.5	51.5	10.3
1992.2	245.3	26.0967	27.7653	20.0967	223633	56.7	51.8	8.5
1992.3	261.4	28.5909	31.2667	22.6364	231700	58.1	53.1	8.6
1992.4	278.3	31.6577	33.4221	24.9982	255213	58.0	53.2	8.2
1993.1	308.0	37.4662	35.0854	27.6594	237851	57.3	52.4	8.6
1993.2	324.3	41.5607	37.2418	31.1649	235345	57.6	52.4	9.1
1993.3	343.3	46.1222	40.9217	34.7661	248589	56.7	52.0	8.3
1993.4	365.0	51.4232	43.2547	37.9918	274540	56.1	52.0	7.4
1994.1	395.0	56.3238	46.1043	41.3675	244172	56.4	51.8	8.2
1994.2	419.0	61.4650	48.9502	45.0577	258691	58.8	53.6	8.8
1994.3	445.7	66.9178	54.1630	49.3270	264711	57.9	52.1	10.1
1994.4	475.0	72.9920	60.8087	54.7028	290209	60.3	54.4	9.7
1995.1	525.0	80.9146	65.6853	59.7712	261951	59.6	53.6	10.1
1995.2	558.3	85.6136	69.8101	65.2998	270062	59.4	53.6	9.7
1995.3	591.7	91.0815	75.0182	70.7826	258448	59.3	53.2	10.3
1995.4	625.0	98.3160	78.7151	75.0605	294764	59.4	52.7	11.4
1996.1	670.0	105.2033	83.0146	79.4581	258159	58.6	51.9	11.4
1996.2	710.0	112.2633	88.1887	84.6901	261888	57.7	50.4	12.6
1996.3	733.3	118.5567	93.2740	89.4322	275204	58.3	51.3	12.1
1996.4	760.0	124.2300	97.1286	94.1223	308228	59.4	52.5	11.8
1997.1	800.0	130.4300	98.9506	98.6303	272559	57.6	50.8	11.8
1997.2	826.7	136.0167	102.5247	102.7733	290393	57.5	50.6	12.1
1997.3	860.0	140.9667	108.4101	106.3333	288412	58.1	51.1	12.1
1997.4	900.0	145.5033	110.8838	108.8733	324621	58.9	52.9	10.3
1998.1	950.0	151.0000	112.0512	111.8200	286317	60.2	54.2	10.0
1998.2	950.0	154.0567	114.0772	113.7967	290755	60.7	54.7	9.8
1998.3	990.0	158.0433	118.3475	117.0533	300517	60.6	54.4	10.2
1998.4	990.0	160.6033	115.3835	118.9800	333889	59.9	53.7	10.3
1999.1	1020.0	164.9200	114.6468	120.1867	299311	59.0	52.4	11.2
1999.2	1020.0	166.4333	112.9296	121.6233	301343	59.3	52.7	11.1

	SMN	IMS	IPM	IPC	PIB	TA	TE	TD
1999.3	1040.0	168.4433	113.7835	122.5200	295246	59.5	52.7	11.3
1999.4	1040.0	169.5800	114.4522	123.4433	329242	59.4	52.4	11.7
2000.1	1060.0	171.2800	116.5066	125.1567	290791	60.7	53.5	12.0
2000.2	1060.0	172.6800	120.9052	126.9567	281676	58.4	50.1	14.3
2000.3	1060.0	173.4767	123.6746	128.6633	280603	59.8	51.5	13.8
2000.4	1060.0	174.6633	125.9037	130.2333	314741	59.5	51.1	14.2
2001.1	1092.0	178.0033	127.7285	131.2667	286600	61.6	52.4	14.9
2001.2	1092.0	180.2133	130.0350	133.1533	277470	60.9	51.2	15.9
2001.3	1092.0	180.8533	130.6207	134.0933	267983	59.3	50.2	15.4
2001.4	1092.0	181.1767	130.6492	134.8033	298415	60.6	51.6	14.9
2002.1	1110.0	182.6033	134.3258	137.2900	276898	60.3	51.4	14.8
2002.2	1110.0	180.5733	146.4327	142.5833	284073	59.4	50.1	15.6
2002.3	1110.0	180.9033	190.8980	159.4300	250721	58.3	47.3	19.0
2002.4	1110.0	183.5000	213.0874	168.5033	280776	58.5	47.6	18.6

Fuente: (1) (2) (3) Instituto Nacional de Estadística (INE); (4) Banco Central del Uruguay (BCU); (5) Datos procesados a partir de las Encuestas Continuas de Hogares del INE.

Notas: Todas las series en el cuadro corresponden a promedios trimestrales. (1)El SMN es el nominal a precios corrientes; (2) el IMS está expresado en base diciembre de 1995=100; (3) el IPM e IPC están expresados en base marzo de 1997=100; (4) el PIB está en miles de \$ a precios constantes de 1983; (5) la tasa de actividad (TA), tasa de ocupación (TO) y tasa de desempleo (TD) están en porcentaje.

ANEXO D

ESTIMACIONES DE LA ECUACION DE DEMANDA Y OFERTA DE TRABAJO

Anexo D-1: Demanda

Modelling reduced form for Itoc

Variable	Coefficient	Std.Error	t-value
Itoc_1	0.55337	0.10990	5.035
Constant	1.2597	0.72334	1.742
Lsmnipm	-0.0096841	0.036254	-0.267
limsipm	-0.035701	0.036603	-0.975
Lpbi_1	0.060252	0.068180	0.884
Seasonal	-0.014495	0.0092270	-1.571
Seasonal_1	-0.011541	0.0065343	-1.766
Seasonal_2	-0.010689	0.0063457	-1.685

$R^2 = 0.404918$ $F(7,55) = 5.3463$ [0.0001] $RF \ \sigma = 0.0179252$ $DW = 2.13$
 $RSS = 0.01767227188$ for 8 variables and 63 observations

Modelling reduced form for lpbi

Variable	Coefficient	Std.Error	t-value
Itoc_1	-0.036877	0.13708	-0.269
Constant	2.9690	0.90219	3.291
Lsmnipm	-0.0093598	0.045218	-0.207
limsipm	0.11745	0.045653	2.573
Lpbi_1	0.74269	0.085037	8.734
Seasonal	-0.20042	0.011508	-17.415
Seasonal_1	-0.10605	0.0081499	-13.013
Seasonal_2	-0.099703	0.0079147	-12.597

$R^2 = 0.979283$ $F(7,55) = 371.4$ [0.0000] $RF \ \sigma = 0.0223573$ $DW = 2.12$
 $RSS = 0.02749166984$ for 8 variables and 63 observations

EQ (1) Modelling Itoc by IVE (using basefinal.in7)

The present sample is: 1986 (2) to 2001 (4)

Variable	Coefficient	Std.Error	t-value	t-prob
Lpbi	0.086608	0.038123	2.272	0.0268
Itoc_1	0.56615	0.096925	5.841	0.0000
Constant	0.90528	0.61765	1.466	0.1481
Lsmnipm	-0.0067083	0.034122	-0.197	0.8448
limsipm	-0.047239	0.021236	-2.224	0.0300

Additional instruments used:

Lpbi_1 Seasonal Seasonal_1 Seasonal_2

$\sigma = 0.0171883$ $DW = 2.16$

$RSS = 0.01713544263$ for 5 variables and 63 observations

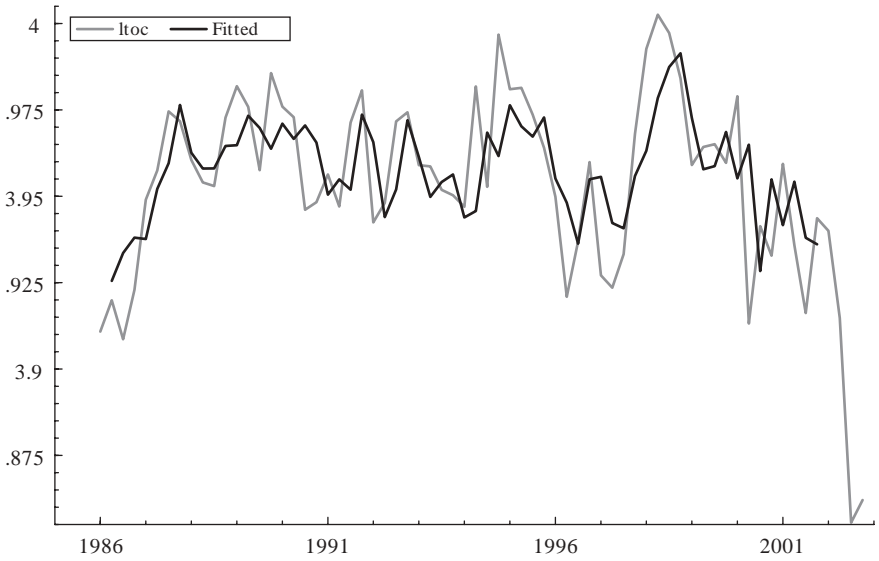
2 endogenous and 4 exogenous variables with 8 instruments

Reduced Form $\sigma = 0.0179252$

Specification $\chi^2(3) = 0.81299$ [0.8464]

Testing $\beta=0: \chi^2(4) = 39.953$ [0.0000] **

Gráfico D-1 Valores observados y predichos por la estimación de la ecuación de demanda de trabajo. Tasa de ocupación: valores trimestrales, en logaritmos, 1986 a 2001
(total urbano)



Fuente: Elaboración propia.

Anexo D-2: Oferta

Modelling reduced form for Itact

Variable	Coefficient	Std.Error	t-value
Itact_1	0.44547	0.11926	3.735
Constant	0.76988	0.59598	1.292
Lsmnipc	0.021835	0.018748	1.165
Lsalopd	0.017575	0.043875	0.401
Lpbi_1	0.10110	0.044768	2.258
Seasonal	-0.015340	0.0080960	-1.895
Seasonal_1	-0.0066571	0.0054316	-1.226
Seasonal_2	-0.0071149	0.0069300	-1.027

$R^2 = 0.658267$ $F(7,55) = 15.135$ [0.0000] $RF\sigma = 0.0147502$ $DW = 2.05$
 RSS = 0.01196629786 for 8 variables and 63 observations

Modelling reduced form for lpbi

Variable	Coefficient	Std.Error	t-value
Itact_1	-0.38190	0.17924	-2.131
Constant	3.0239	0.89569	3.376
Lsmnipc	-0.046023	0.028176	-1.633
Lsalopd	0.0064123	0.065938	0.097
Lpbi_1	0.91396	0.067280	13.584
Seasonal	-0.21650	0.012167	-17.794
Seasonal_1	-0.10143	0.0081630	-12.426
Seasonal_2	-0.10060	0.010415	-9.660

$R^2 = 0.979632$ $F(7,55) = 377.91$ [0.0000] $RF\sigma = 0.0221677$ $DW = 2.48$
 RSS = 0.02702741247 for 8 variables and 63 observations

EQ (7) Modelling Itact by IVE (using basefinal.in7)

The present sample is: 1986 (2) to 2001 (4)

Variable	Coefficient	Std.Error	t-value	t-prob
Lpbi	0.085424	0.029468	2.899	0.0053
Itact_1	0.50721	0.10280	4.934	0.0000
Constant	0.60531	0.58988	1.026	0.3091
Lsmnipc	0.022979	0.016910	1.359	0.1794
Lsalopd	0.037223	0.027682	1.345	0.1840

Additional instruments used:

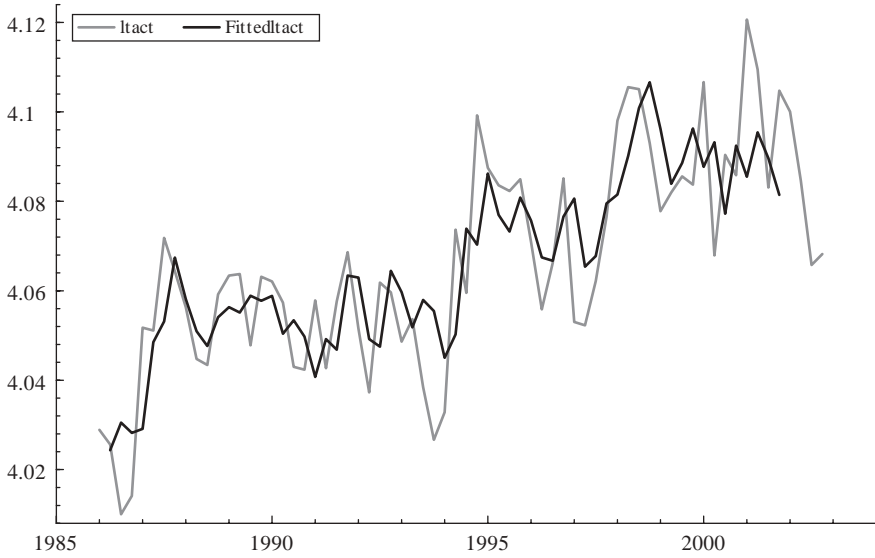
Lpbi_1 Seasonal Seasonal_1 Seasonal_2

 $\sigma = 0.0143477$ $DW = 2.08$

RSS = 0.01193968203 for 5 variables and 63 observations
 2 endogenous and 4 exogenous variables with 8 instruments

Reduced Form $\sigma = 0.0147502$ Specification $\chi^2(3) = 1.1389$ [0.7677]Testing $\beta=0$: $\chi^2(4) = 110.92$ [0.0000] **

Gráfico D-2 Valores observados y predichos por la estimación de la ecuación de oferta de trabajo. Tasa de actividad: valores trimestrales, en logaritmos, 1986 a 2001 (total urbano)



Fuente: Elaboración propia.

ANEXO E IMPUESTOS Y PRESTACIONES QUE ESTÁN REFERIDAS AL SMN

1. Impuestos

a) *Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP)*

Si bien en Uruguay más de las dos terceras partes de la recaudación provienen de impuestos que gravan bienes y servicios (a diferencia de numerosos países desarrollados), no se puede dejar de lado la importancia que tiene el impuesto a las retribuciones personales (IRP) en la recaudación. Tampoco es posible comprometer la recaudación considerando las restricciones que implica la preservación de los equilibrios de las cuentas públicas.

Este impuesto se creó por la Ley N° 15.294 en 1982 y “grava todas las retribuciones y todo tipo de prestaciones nominales, en efectivo o en especies derivadas de servicios personales y percibidas por cualquier concepto y cualquiera sea la forma o modalidad que revistan, devengadas tanto en actividad pública como privada, exista o no relación de dependencia, siempre que constituyan materia gravada para los tributos de seguridad social” (BPS, 2000).

Desde su creación y hasta mayo del 2002, rigieron diferentes tasas de aporte (que sufrieron leves modificaciones a lo largo de ese período) para distintas franjas de salarios y jubilaciones delimitadas por múltiplos del SMN (por lo general dos o tres franjas). Por ejemplo, en el 2001 quienes percibían hasta 3 SMN estaban exonerados del aporte; entre 3 y 6 SMN aportaban un 2% y por salarios o jubilaciones superiores a los 6 SMN, se aportaba el 6%.

Con la última modificación de este impuesto –que está vigente desde mayo del 2002 y es la que rige en la actualidad– se ampliaron las franjas salariales y se establecieron nuevas tasas de aporte, tal cual se detalla en los cuadros siguientes para salarios y pasividades, respectivamente:

2. Seguro Social por Enfermedad (DISSE)

a) Todos los trabajadores tienen “la obligación y el derecho a afiliarse a los Seguros Sociales por Enfermedad en el mes de ingreso”. Por resolución 2.431/93 del 14 de julio de 1993, el Banco de Previsión Social (BPS) ha determinado como criterio para ejercer el derecho al beneficio a la asistencia médica para los trabajadores a domicilio, que los mismos registren un ingreso anual equivalente a 15 SMN. Por su parte, los trabajadores dependientes y los trabajadores del servicio doméstico deben cotizar 13 jornadas en el mes o 1.25 veces el SMN mensualmente.

El aporte al seguro de enfermedad representa el 8% del total del salario (mientras el trabajador aporta un 3%, el empleador aporta un 5% adicional).

Cuadro E-1 Franjas salariales y nuevas tasas de aporte para las pasividades

Franja	Más de (SMN)	Hasta (SMN)	Tasa de aporte para las pasividades
1		3	1
2	3	6	2
3	6	10	4
4	10	15	7.5
5	15	20	10
6	20	25	11
7	25	30	12
8	30	35	13
9	35	40	14
10	40	45	15
11	45	50	16
12	50	55	17
13	55	60	18
14	60		20

Fuente: Artículo N° 5 de la Ley N° 17.502 del 29/05/2002.

Cuadro E-2 Franjas salariales y nuevas tasas de aporte para los salarios

Franja	Más de (SMN)	Hasta (SMN)	Tasa de aporte para los salarios
1		3	0
2	3	6	3
3	6	10	7
4	10	15	9
5	15	25	10
6	25	30	13
7	30	35	14
8	35	40	15
9	40	50	17
10	50		18

Fuente: Artículo N° 5 de la Ley N° 17.502 del 29/05/2002.

Si el salario multiplicado por 8% no alcanza al monto de afiliación mutual (aproximadamente \$ 650), la diferencia la paga la empresa como complemento mutual.

Al momento de utilizar el beneficio, independientemente del salario nominal y por tanto del aporte realizado, el BPS paga hasta un máximo de 8 SMN.

- b) Según la Ley N° 16.074, las indemnizaciones que abonará el Banco de Seguros del Estado a siniestrados dependientes de patronos no asegurados se calcularán tomando como base 1 SMN. Las indemnizaciones se determinarán de acuerdo a la remuneración real que perciba el trabajador, la que nunca será considerada

menor al SMN. Los aportes mínimos a efectuar por la empresa por cada empleado se calculan sobre el valor de 2 SMN.

3. Seguro de desempleo

El monto del subsidio del trabajador mensual es el 50% del promedio mensual de los últimos seis meses, no pudiendo ser nunca inferior a la mitad del SMN. Pero el máximo pago mensual a los beneficiarios es el equivalente a 8 SMN, independientemente del salario nominal.

4. Pasividades

En 1987, la Ley N° 15.900 establece que “las asignaciones de jubilación, pensión y pensión a la vejez servidas por el Banco de Previsión Social serán ajustadas al 1 de abril de cada año en función del aumento producido en el año civil inmediato anterior en el Índice Medio de Salarios”.

Las asignaciones de pasividad serán ajustadas, dentro de los dos meses siguientes a aquél en que se adecuen con carácter general las remuneraciones de los funcionarios de la administración central, en concepto de adelantos a cuenta del ajuste anual.

El monto de estos adelantos será determinado de forma de mantener y recuperar progresivamente el poder adquisitivo de las pasividades, tomando en consideración la variación del Índice General de los Precios del Consumo y las disponibilidades del Banco de Previsión Social y del Tesoro Nacional. Para los jubilados cuyos ingresos mensuales por pasividad sean inferiores a 1 SMN, el porcentaje de cada adelanto no será inferior al 85% del índice de ajuste por el que se haya adecuado por última vez el valor de dicho salario. Para los jubilados cuyos ingresos por pasividad estén comprendidos entre 1 y 4 SMN, el porcentaje de cada adelanto no será inferior al 55% del mismo índice y del 50% para aquéllos cuyos ingresos por pasividad superen a 4 SMN. Entre el ajuste anual y los adelantos a cuenta, las pasividades se ajustarán anualmente el mismo número de veces en que se adecuen con carácter general las remuneraciones de los funcionarios de la administración central. Los ingresos por pasividades de los jubilados del BPS no podrán ser inferiores al valor del SMN líquido vigente a la fecha de cada ajuste anual.

Los aumentos a las pasividades servidas por el BPS y los retiros y pensiones a cargo de otros organismos estatales sólo se liquidarán hasta alcanzar el monto mensual equivalente a 15 SMN.

El nuevo sistema previsional, generado mediante la Ley N° 16.713 en 1995, se basa en un régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y otra por el régimen de jubilación por ahorro

individual obligatorio. Comprende obligatoriamente a todas las personas menores de 40 años (al 1 de abril de 1996), y a aqueállos que, cualquiera sea su edad, ingresen al mercado de trabajo en el desempeño de actividades amparadas por el BPS a partir de la entrada en vigencia de la ley. También comprende a aquellas personas que contando con más de 40 años al 1 de abril de 1996 opten voluntariamente por el nuevo régimen. Para quienes se jubilan según el nuevo régimen, el SMN deja de ser la unidad de base.

5. Asignaciones familiares

Según lo establecido por la Ley N° 17.139, son beneficiarios de las Asignaciones Familiares (AF) los hogares de menores recursos en que las mujeres son sustento de hogar monoparental, los desempleados y las embarazadas, que pertenezcan a hogares con ingresos mensuales no superiores a los 3 SMN. Además son beneficiarios de las AF, cada hijo menor a cargo desde la comprobación del embarazo hasta los 14 años siempre y cuando asista a educación primaria, ya sea de carácter público o privado y hasta los 18 años, si cursa estudios superiores. Son beneficiarios de por vida aquéllos que padezcan de una incapacidad física o psíquica que los impida de insertarse en el mercado laboral. Y, finalmente, son beneficiarios los hijos de aportantes fallecidos, privados de libertad o incapacitados.

CAPÍTULO IX

Seguro de desempleo: Evaluación y lineamientos para su modernización

Mario Velásquez

A. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analizan las características y el funcionamiento del seguro de desempleo en Uruguay y sobre esta base se identifican y evalúan posibles reformas a su diseño, orientadas a mejorar su eficacia y eficiencia. El contexto económico en que se sitúa este estudio, es el de una persistente caída de la actividad económica durante cuatro años consecutivos, y que sólo exhibe una tímida recuperación en el 2003. Esto trajo como consecuencia un aumento del desempleo, alcanzando un máximo de 19.8% en el trimestre septiembre-noviembre 2002. Los grupos más afectados fueron los jóvenes, las mujeres y los trabajadores de bajo nivel educativo. Además, la duración del desempleo creció a partir de 1995, lo que se reflejó en un desplazamiento desde un promedio de menos de seis meses hacia episodios de desocupación de entre seis meses a un año y que para el último período, desde el 2000 al 2002, este efecto se acentuó al aumentar la incidencia del desempleo de extensión superior a un año (Bucheli y Casacuberta, 2005).

El aumento del desempleo y de su duración, derivó a su vez en sostenidos incrementos tanto del número de beneficiarios como del gasto total por concepto de prestaciones por desempleo, alcanzando este último a un 0.63% del PIB en el 2002, lo que representa un aumento de un 210% respecto de la proporción registrada en 1990. No obstante lo anterior, la cobertura efectiva del sistema aún es relativamente baja, y llegó sólo a un 16.7% de los desocupados y a un 21.4% de los cesantes en el 2002.

Del análisis efectuado, es posible identificar un conjunto de factores que afectan negativamente el funcionamiento del seguro de desempleo: relativamente bajos requisitos de acceso y condiciones de elegibilidad, aumentos en la duración de la cesantía y del gasto asociado, derivados de la práctica de prorrogar la

duración de las prestaciones, comportamientos no deseados al incluir como causal de beneficios la suspensión de la actividad, así como deficiencias provocadas por la estructura plana de los beneficios. Estos factores generan presiones no genuinas del gasto e incentivan comportamientos no deseados, que derivan en un uso indebido del sistema.

Las principales conclusiones del presente análisis sugieren la conveniencia, en términos de eficacia y eficiencia del seguro de desempleo, de aumentar las condiciones de elegibilidad, eliminar la facultad de prórroga de beneficios y reemplazarla por un sistema asistencial que opere como una transferencia por insuficiencia de ingresos, terminar con la suspensión como causal de beneficio y de rediseñar la actual estructura de prestaciones por una decreciente. Mediante tales ajustes de diseño, sería posible realinear los ingresos con los gastos, corregir comportamientos no deseados que distorsionan el funcionamiento del sistema y reducir significativamente la tasa estimada de contribución implícita.

Se ha estimado, para el 2002, que la *tasa de contribución implícita* del seguro de desempleo –es decir, aquella que permitiría financiar los gastos efectivos– es de un 3.4% de la remuneración media de los cotizantes al Banco de Previsión Social (BPS). Este es un valor relativamente alto, si se lo compara con el vigente en sistemas similares de otros países. La adopción de las reformas al diseño propuestas en este estudio permitiría rebajar esta tasa a un 1.5% y, complementariamente, mejorar la eficacia de la institución.

Este capítulo se estructura en seis secciones, incluyendo esta introducción, y un anexo. En la segunda sección se identifican las principales características de la evolución del desempleo en los últimos años, y en el siguiente apartado se describe el funcionamiento actual del seguro de desempleo. En la cuarta sección se describen sus problemas de diseño, y en la quinta, se propone un conjunto de reformas al mismo. Finalmente, el capítulo concluye con la evaluación de las propuestas mencionadas, en términos de su efecto sobre la tasa de contribución implícita.

B. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SEGURO DE DESEMPLEO

La Ley N° 15.180 de agosto de 1981 rige el régimen de prestaciones por desempleo. Este es administrado por el Banco de Previsión Social (BPS), que cubre la contingencia del desempleo forzoso. Los beneficiarios del sistema son los trabajadores dependientes de la actividad privada, excluyéndose a los domésticos, bancarios, o a los que perciban ingresos por otras actividades o por jubilaciones de cualquier origen, y los trabajadores despedidos o suspendidos por razones disciplinarias.

Como requisito previo para acceder al beneficio, se exige al trabajador un tiempo mínimo de vinculación laboral, que en los 12 meses inmediatamente anteriores a la cesantía haya laborado seis meses o 150 jornales si se trata de

jornaleros, o bien que haya percibido al menos seis Salarios Mínimos Nacionales (SMN) si es un trabajador con remuneración variable.¹

El beneficio por desempleo se define como una prestación monetaria mensual que se percibe hasta por seis meses. Cuando se trata de un caso de desocupación total, la prestación se define como un 50% del promedio mensual de las remuneraciones percibidas en los últimos seis meses previos al despido o 12 jornales promedio del mismo período para los jornaleros; cuando se trata de desocupación parcial, equivale a la diferencia entre 12 jornales de subsidio por desocupación total y lo efectivamente percibido en el mes. El beneficio mensual no puede ser inferior al 50% del SMN ni superar en ningún caso el equivalente a 8 SMN; si se trata de un beneficiario casado o que tiene familiares a cargo, el subsidio se incrementa en un 20%.

En materia de financiamiento, el sistema no tiene definida una tasa específica de cotización, de modo que sus ingresos se obtienen de una tasa única de cotización a la seguridad social que contribuye, además, a financiar prestaciones de vejez, invalidez, sobrevivencia, maternidad y asignaciones familiares, entre otras.

1. Características de los beneficiarios

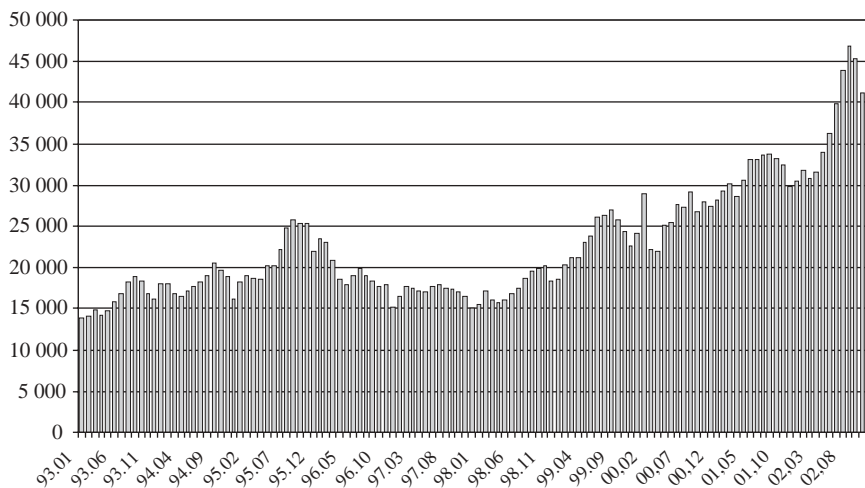
De acuerdo con la información del BPS, el número de beneficiarios del sistema ha registrado un continuo aumento durante los últimos años, y muestra un comportamiento complementario con el alza en la tasa de desocupación (gráfico 1).

Respecto de las características de los beneficiarios, la información disponible sobre “altas mensuales”² para el 2002 (véase cuadro A-2), muestra que cerca de un 60% de éstas se concentra en Montevideo y un 40% en el interior del país, y benefician mayormente a hombres (66.7%) que a mujeres (33.3%). Se trata, además, de trabajadores que se concentran principalmente en los tramos

1. En el artículo 3º (Período previo de generación) de la Ley N° 15.180, se establece: “Para tener derecho al subsidio por desempleo se requiere que el empleado haya revistado como mínimo en la planilla de control de trabajo de alguna empresa seis meses previos a configurarse la causal respectiva tratándose de afiliados por mes. Sin perjuicio de la exigencia precedente, se requerirá para los remunerados por día o por hora haber computado 150 jornales; para los empleados con remuneración variable se exigirá haber percibido un mínimo de seis salarios mínimos nacionales mensuales en el período comprendido. En todos los casos, el mínimo de relación laboral exigido deberá haberse cumplido en los 12 meses inmediatos anteriores a la fecha de configurarse la causal, facultándose al Poder Ejecutivo para extender este plazo hasta 24 meses para el caso de ocupados en actividades que así lo justifiquen”.

2. Las altas mensuales son el número de trabajadores que han hecho la solicitud de la prestación en un mes, que se ha constatado cumplen con los requisitos exigidos para percibir el beneficio de desempleo, y se los ha incorporado a la emisión mensual para su pago por el período correspondiente.

Gráfico 1 Beneficiarios del seguro de desempleo, 1993-2002
(en número de personas)



Fuente: Banco de Previsión Social (BPS, 2003).

de edad de 20 a 29 años, con un 32.8% sobre el total del promedio mensual, y en el tramo de 30 a 39 años, con un 29.2%.

Si se consideran las causales que dan origen al beneficio,³ es posible observar que la mayor participación en el 2002 correspondió a la de suspensión con un 58.5%, mientras que un 32.9% correspondió a la de despido. Cabe señalar que la causal de reducción ha representado porcentajes poco significativos en los años anteriores, inferiores al 1% del total, excepto en el último año, donde alcanzó a un 8.6% respecto del total.

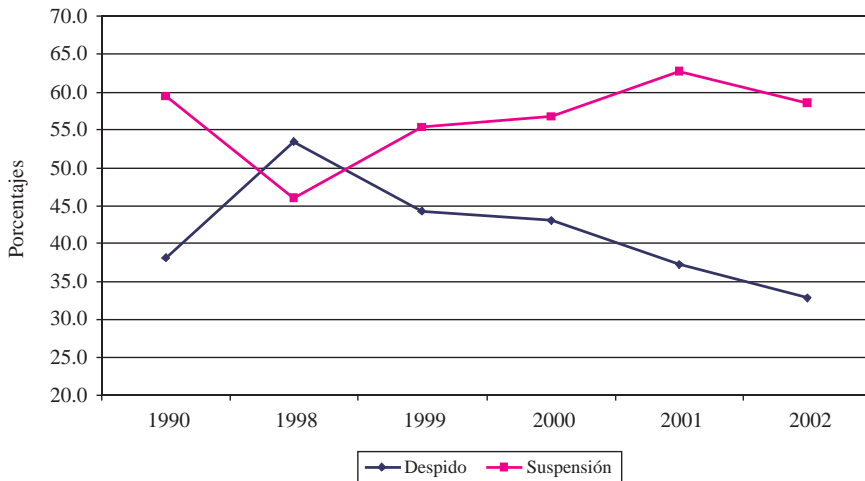
La importancia de las causales que dan origen a la concesión del beneficio por desempleo se ha modificado en gran medida en los últimos años respecto de mediados de la década de los noventa. En efecto, como se observa en el gráfico 2, la causa de *suspensión* se torna mayoritaria y creciente hasta el 2002, y la brecha respecto de la causal de despido se mantiene durante el 2003.

Según la duración del subsidio, el período de más de cuatro meses es el que registra la mayor participación sobre el total del promedio mensual con un 77.2% en el 2002, lo que representa un aumento de 11 puntos porcentuales respecto del verificada en 1990 (gráfico 3).

Los antecedentes presentados muestran que el aumento del desempleo ha estado acompañado de un aumento en su duración, el cual se expresa además

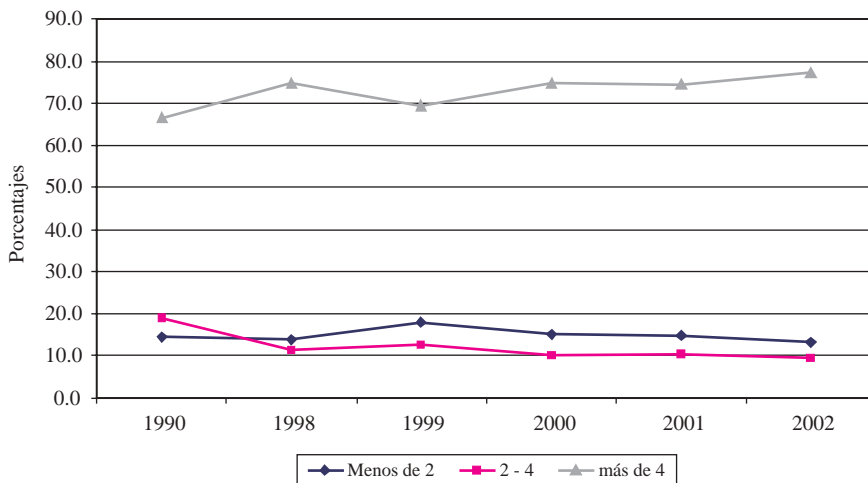
3. Las causales para otorgar el subsidio, de acuerdo a la Ley N° 15.180 son: el despido, la suspensión del trabajo y la reducción en el mes de las jornadas de trabajo o en el día de las horas trabajadas, en un porcentaje de un 25% o más del legal o habitual en épocas normales.

Gráfico 2 Altas del seguro de desempleo según causas principales, 1990-2002
(porcentajes)



Fuente: Banco de Previsión Social (BPS, 2003).

Gráfico 3 Altas del seguro de desempleo según duración, 1990-2002
(en número de meses)



Fuente: Banco de Previsión Social (BPS, 2003).

en una permanencia máxima como beneficiario del seguro de desempleo, y que crecientemente se ha originado al invocar la causal de suspensión antes que la del despido.

2. Cobertura y gasto en prestaciones del sistema

En diciembre del 2002 se registraba un total de 38 348 beneficiarios del seguro de desempleo, que representaban un 16.7% del total de desocupados y un 21.4% de los cesantes en la misma fecha. Como se aprecia en el cuadro 1, la cobertura del seguro de desempleo es restringida y se ha mantenido estable a partir de 1999 con un leve aumento en el 2002.

Sin embargo, el gasto en prestaciones por beneficios por desempleo, incluido el aporte a seguridad social, ha mostrado un incremento desde 1998 hasta el 2002, año en que llegó a un 0.63% del PIB, lo que equivale a un 210% de la proporción registrada en 1990. Esto se explica por el aumento del número de prestaciones pagadas, en especial a partir de junio del 2002, debido al fuerte incremento de la tasa de desempleo (gráfico 4).

C. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS DE DISEÑO

En este apartado se identifica un conjunto de aspectos de diseño que afectan el funcionamiento del sistema: en algunos casos, porque tienden a elevar el gasto en prestaciones sin que exista una mayor correspondencia con los aportes, y en otros, porque inducen comportamientos que distorsionan la finalidad del sistema.

1. Condiciones de elegibilidad

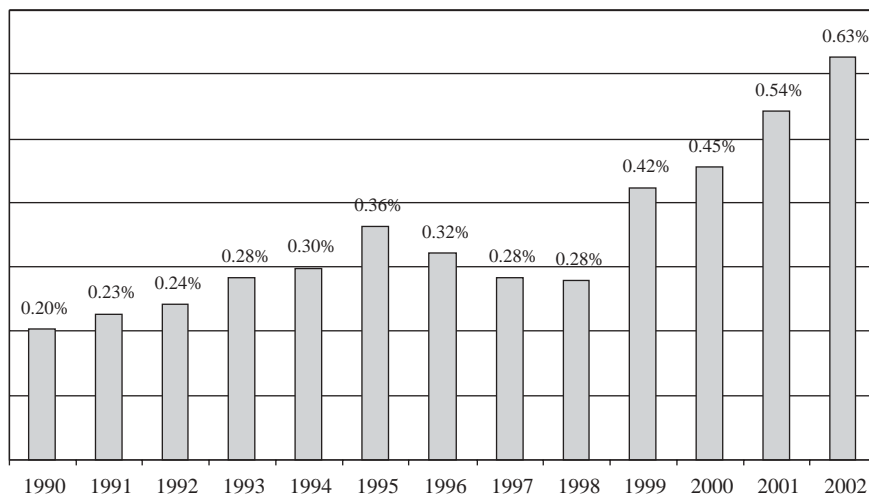
Como se señaló anteriormente, las condiciones establecidas para acceder al beneficio suponen un mínimo de contribuciones, asociadas a un tiempo de vinculación laboral de 12 meses previos a la cesantía, en el que deben ser verificados seis meses de aportes.

Cuadro 1 Cobertura del seguro de desempleo, 1996-2002
(en porcentajes de totales)

Años	Desocupados	Cesantes
1996	12.8	16.3
1997	11.8	14.9
1998	14.0	17.0
1999	16.6	20.6
2000	15.3	19.4
2001	15.9	19.5
2002	16.7	21.4

Fuente: Banco de Previsión Social (BPS) y Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Gráfico 4 Gasto total del seguro de desempleo, 1990-2002
(en porcentaje del PIB, pesos uruguayos corrientes)



Fuente: Banco de Previsión Social (BPS) y estimaciones propias.

Esta condición aparece insuficiente si se considera que existen debilidades institucionales para verificar el pago efectivo de las contribuciones a la seguridad social, así como para controlar que los beneficiarios del seguro no estén desarrollando actividades no registradas durante el período en que cobran el beneficio; comportamiento que, según sugieren las encuestas continuas de hogares, parece ser una práctica habitual.

Desde este punto de vista, el costo de acceder al beneficio es poco significativo respecto de los beneficios, y tiende a inducir comportamientos no deseados, ya que se busca permanecer por el máximo del tiempo previsto (seis meses). Esto facilita el desarrollo de actividades remuneradas no registradas para complementar el ingreso durante ese mismo período.

2. El sistema de prórrogas

La actual normativa faculta al poder ejecutivo para extender los beneficios por concepto de seguro de desempleo hasta por un período de 12 meses.⁴ De

4. Artículo 16 de la Ley N° 15.180: "Facúltase al poder ejecutivo para establecer, por razones de interés general, un régimen de subsidio por desempleo total o parcial para los empleados con alta especialización profesional, en ciertas categorías laborales o actividades económicas. En cada caso el poder ejecutivo establecerá el monto del subsidio a pagarse a los empleados suspendidos, despedidos o en situación de trabajo reducido el que no podrá exceder del 80% (ochenta por ciento) del promedio mensual de las remuneraciones computables y que no podrá extenderse por un plazo mayor de un año".

Cuadro 2 Gasto en prórrogas del seguro de desempleo, 2000-2002
(en números y porcentajes)

Años	Número de personas	Porcentaje total de beneficiarios	Prórrogas (US\$ miles corrientes)	Gasto total (US\$ miles corrientes)	Porcentaje del total
2000 ^{a/}	24 485	30.7%	11.5	68.5	16.8
2002 ^{b/}	s.i.	s.i.	9.8	65.9	14.9

Fuente: Trylesinski (2001) y Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTSS, 2003).
a/ abril-diciembre.

b/ enero-noviembre.

s.i.: Sin información.

acuerdo con la información disponible, el gasto comprometido en este tipo de prácticas bordea el 30% del total de beneficiarios y compromete alrededor de un 15% del gasto total de beneficios. Considerando las magnitudes involucradas, resulta claro que dicha facultad concebida originalmente para enfrentar situaciones excepcionales, ha pasado a ser una práctica corriente, que está teniendo un importante impacto en el gasto (cuadro 2).

Otro aspecto a considerar se refiere a las distorsiones que genera esta práctica en el funcionamiento del seguro de desempleo y del mercado de trabajo. En efecto, un sistema de seguro busca fundamentalmente compensar la pérdida de ingresos y facilitar la reinserción laboral de los cesantes que se encuentran afectados por un desempleo transitorio, de origen cíclico o generado por insuficiencias de información. Por esta razón, se utiliza la duración media de la cesantía como parámetro para limitar el tiempo de duración de las prestaciones.

Sin embargo, en este caso se está extendiendo el plazo de prestación y manteniendo casi la totalidad de los beneficios originales sin exigir condiciones previas (desempleo involuntario y cotizaciones), sólo con base en consideraciones de insuficiencia de ingresos. En este sentido, los incentivos apuntan a mantenerse durante todo el período y a prolongarse mediante presiones a la autoridad, sin que sea posible descartar que al mismo tiempo los desempleados estén, en la práctica, desarrollando alguna actividad remunerada que no es posible detectar.

3. Beneficios por suspensión

En el actual diseño se establece la suspensión del trabajo como una de las causales para otorgar los beneficios.⁵ Esta causal es la mayoritaria en la

5. Artículo 5º: "Son causales para el otorgamiento para el subsidio por desempleo: a) el despido; b) la suspensión del trabajo y c) la reducción en el mes de las jornadas de trabajo o

actualidad, si se considera la información relativa a altas mensuales para el 2002, cuando éstas representaron un 77.2% del total de beneficios. Junto a lo anterior es preciso destacar que la duración de los beneficiados por dicha causal tiende a concentrarse hacia el final del período máximo de seis meses (52% de los casos), aunque en promedio la duración media bordea los 3.9 meses (cuadro 3).

La información por ramas de actividad indica que este tipo de prácticas se concentra en cuatro sectores productivos principales: industria –especialmente en los subsectores alimenticio, textil y vestuario (Trylesinsky, 2001)– comercio, servicios sociales y construcción (cuadro 4).

Cuadro 3 Duración media por causal de suspensión, abril-diciembre 2000
(en porcentajes)

Duración	Porcentaje sobre total
Menos de 1 mes	14.1
1 - 2 meses	13.9
2 - 3 meses	7.9
3- 4 meses	4.4
4 - 5 meses	5.8
5 - 6 meses	51.9
Más de 6 meses	1.9

Fuente: Banco de Previsión Social citado por Trylesinsky (2001).

Cuadro 4 Altas por suspensión y por ramas de actividad, abril-diciembre 2000
(en porcentajes)

Ramas de actividad económica	Porcentaje sobre el total
Agricultura	1.0
Minería	1.0
Industria	41.0
Electricidad, gas y agua	0.0
Construcción	12.0
Comercio	17.0
Transportes	9.0
Servicios financieros	5.0
Servicios sociales	13.0
Sin información	1.0
Total	100.0

Fuente: Banco de Previsión Social (BPS) citado por Trylesinsky (2001).

en el día de las horas trabajadas, en un porcentaje de un 25% o más del legal o habitual en épocas normales, salvo que la eventualidad del trabajo reducido hubiese sido pactada expresamente o sea característica de la profesión o empleo, o que se trate de empleados mensuales”.

La información presentada sugiere que se está en presencia de una práctica que distorsiona la finalidad del seguro de desempleo, incrementa sus costos e incentiva comportamientos no deseados entre los agentes del mercado de trabajo. Se debe tener en cuenta que la suspensión no extingue la relación de trabajo y, en consecuencia, quien se encuentra en dicha situación no es un cesante, ni cumple con la condición esencial de beneficiario de un seguro de desempleo.

En efecto, la decisión de suspender el trabajo, típicamente, obedece a situaciones de disminución de la actividad productiva, generalmente no previstas y asociadas a hechos exógenos o situados fuera del ámbito de control del empresario. Sin embargo, llama la atención que algunos sectores de la industria lo utilicen activamente, así como el comercio, la construcción y los servicios no financieros, cuyas actividades son esencialmente cíclicas y, por lo tanto, no se apartan de los cambios habituales en el ritmo de la actividad económica. Por otra parte, y complementariamente con lo anterior, que algo más del 50% de los beneficiados permanezca en tal condición hasta el período de extinción del beneficio, también sugiere la presencia de distorsiones en su uso, ya que dicha regularidad no es posible considerarla como consecuencia de situaciones imprevistas.

Lo anteriormente expuesto sugiere también la presencia de comportamientos oportunistas, destinados a utilizar esta causal, ante acontecimientos normales asociados a la estacionalidad de algunas actividades, o que postergan decisiones de despidos originadas por situaciones propias del funcionamiento de los mercados. En efecto, puesto que el seguro permite financiar durante seis meses al personal suspendido, acudir a este mecanismo resultaría más conveniente para el empleador, porque reduce el costo de la planilla y, al mismo tiempo, evita incurrir en el costo del despido. Asimismo, también se beneficia el trabajador, ya que éste no pierde su trabajo mientras recibe, por el mismo período, el equivalente al 50% de su salario, mientras que puede desarrollar actividades no registradas y, eventualmente, ser reincorporado en la misma empresa. Así, los intereses convergen con cargo a los recursos de la seguridad social.

4. Estructura de beneficios

En general, la evidencia presenta dos formas principales de determinación del total del beneficio: *monto fijo*, igual para todos los beneficiarios del sistema; *monto variable*, en función de la remuneración pasada. Además, generalmente se establecen montos mínimos y máximos en dinero. La *tasa promedio del beneficio o tasa de sustitución*, se sitúa entre un 40% y un 75% de la remuneración previa del trabajador (Velásquez, 2003). La experiencia internacional señala que los incentivos para volver a encontrar un empleo son seriamente afectados en sistemas en los que el beneficio supera el 60% o 70% de la remuneración líquida promedio del trabajador, de manera que en muchos países es usual establecer *tasas de beneficios decrecientes* a medida que transcurre el número de meses cubiertos.

Una estructura como la señalada tiene como objetivo incentivar la búsqueda activa de empleo, dado que el beneficio de mantenerse como perceptor de la prestación por cesantía irá disminuyendo en el tiempo, y a partir de un cierto número de meses de pago, el beneficio puede extinguirse, permaneciendo solamente un pago mínimo de tipo asistencial, como en los países europeos. También es usual que estos sistemas establezcan un breve período inicial, durante el cual no se pagan beneficios. Este “*período de carencia*” busca eliminar la cobertura de períodos muy cortos de desempleo, que no generan problemas de ingresos al trabajador y sirve de desincentivo para comportamientos no deseados.

Para definir el *tiempo de duración del beneficio*, los seguros de desempleo suelen considerar la *duración promedio de cesantía de los asalariados*. Esto es consistente con el objetivo central de este seguro, que es proporcionar prestaciones a quienes quedan desempleados por situaciones friccionales o por efecto de los ciclos regulares de la actividad económica. En cuanto al desempleo de larga duración o estructural, éste excede el alcance de un instrumento como el señalado, ya que en tal caso se requiere de uno distinto, orientado a la corrección del problema básico que lo genera; es decir, el de un desajuste permanente de las calificaciones de la oferta de trabajo, respecto de los requerimientos de la demanda.

Finalmente, en este ámbito es recomendable la determinación de límites inferiores y superiores. Con los primeros se busca mantener una prestación significativa en términos absolutos, que es especialmente importante en el caso de trabajadores de menores remuneraciones relativas. Los segundos permiten acotar el monto de los beneficios, considerando que su valor absoluto tiene más importancia relativa mientras mayor es su nivel.

La estructura actual de los beneficios del seguro de desempleo en Uruguay⁶ se define como una proporción fija de un 50% del salario promedio percibido

6. Ley N° 15.180, artículo 6: “El monto del subsidio será: A. Para los empleados despedidos o en situación de suspensión total de la actividad: 1. Con remuneración mensual fija o variable, el equivalente al 50% del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal, no pudiendo ser inferior a la mitad del salario mínimo nacional mensual vigente a la fecha; 2. Con remuneración por día o por hora, el equivalente a 12 jornales mensuales, el monto de cada una se obtendrá dividiendo el total de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal por 150 no pudiendo ser el mismo inferior al 50% del salario mínimo nacional que corresponde a los empleados por jornal; B. Para los empleados en situación de suspensión parcial de la actividad o trabajo reducido –lo que será reglamentado por el Poder Ejecutivo– la diferencia que existiera entre el monto del subsidio calculado conforme al literal anterior y lo efectivamente percibido en el período durante el cual se sirve el subsidio; C. Si el empleado fuere casado o si tuviera a su cargo familiares incapaces hasta tercer grado de afinidad o consanguinidad, ascendientes o descendientes menores de 21 años de edad, percibirá un suplemento del 20% del subsidio que correspondiera conforme a lo establecido en los literales anteriores. Facúltase al poder ejecutivo para incrementar los porcentajes establecido en los literales anteriores en función de las posibilidades financieras del sistema y la situación del mercado de trabajo, no pudiendo acceder en ningún caso del 80%. En ningún caso las prestaciones a servir podrán superar el equivalente a ocho salarios mínimos nacionales.”

por el trabajador en los últimos seis meses previos a encontrarse cesante, con topes inferiores y superiores equivalentes a la mitad, y a ocho salarios mínimos, respectivamente. De este modo, el gasto total para un trabajador despedido es de tres salarios medios (cuadro 5).

Un primer aspecto necesario de tener en cuenta radica en que los límites establecidos están en función directa del nivel y evolución del salario mínimo. Si bien esta regla de determinación busca evitar distorsiones en el mercado de trabajo que pudieran generarse por una relativamente alta tasa de sustitución, tiene a la vez el inconveniente que restringe innecesariamente la evolución del salario mínimo, y que le quita efectividad como instrumento de política salarial.⁷

Si se analiza la evolución del salario mínimo en los últimos cuatro años (gráfico 5), se observa una sostenida disminución en términos reales de un 25.1% entre diciembre del 2003 respecto de enero de 1999, explicada fundamentalmente por la pérdida de poder de compra registrada en el 2002. La vinculación de los reajustes del salario mínimo como parámetro de reajustabilidad de otras variables de la economía es, sin duda, un factor adicional que ha limitado su recuperación en el tiempo.

En el gráfico 6, que presenta la evolución reciente de la estructura de beneficios del seguro de desempleo, se observa que el nivel promedio de las prestaciones se sitúa más cerca del límite inferior, permanentemente, debido a la trayectoria de los salarios medios.

No obstante lo anterior, el principal problema que presenta el actual diseño de las prestaciones estriba en que no incorpora incentivos a la búsqueda activa de empleo, ya que mantiene constante la proporción de la prestación durante todo el período en que es posible percibir el beneficio. La información proporcionada en el cuadro 6 respalda esta idea, ya que muestra una alta

Cuadro 5 Beneficios del seguro de desempleo
(en pesos uruguayos de diciembre del 2003)

Meses	Límite inferior (\$)	Monto beneficio (\$)	Límite superior (\$)
	50% Salario mínimo ^{a/}	50% Salario medio seis meses ^{b/}	8 Salarios mínimos
1°	597	6 162	9 552
2°	597	6 162	9 552
3°	597	6 162	9 552
4°	597	6 162	9 552
5°	597	6 162	9 552
6°	597	6 162	9 552

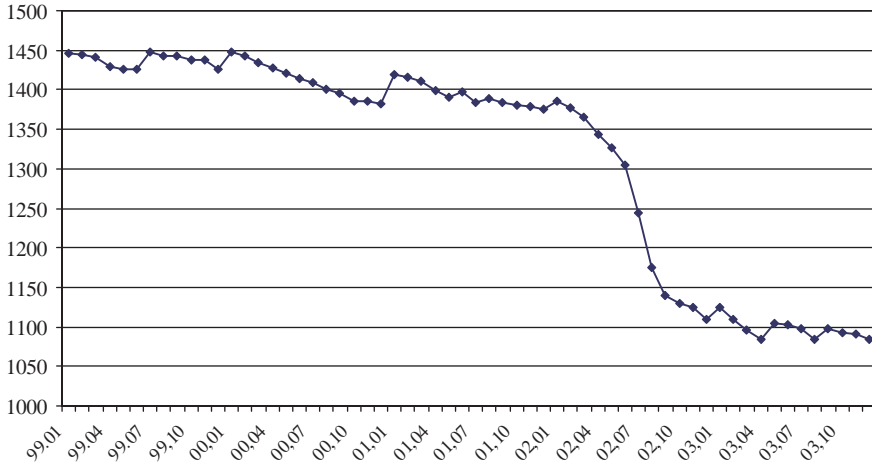
Fuente: Elaboración propia.

a/ Valor salario mínimo 2002.

b/ Salario medio total, según Encuesta de Hogares.

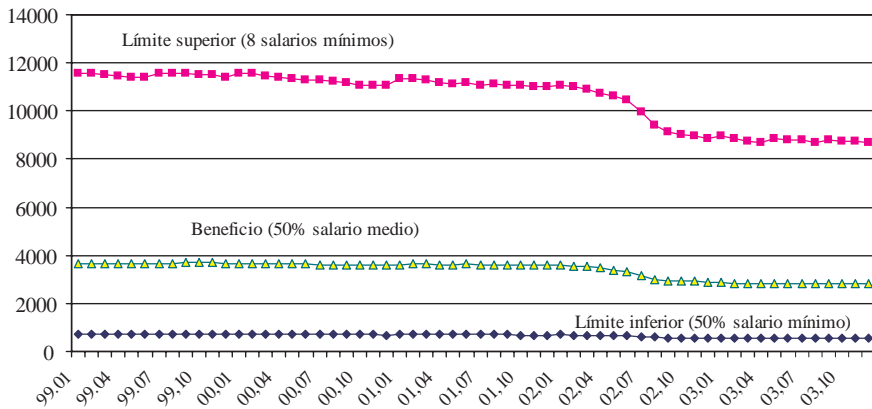
7. Al respecto, véase Furtado (2005).

Gráfico 5 Salario Mínimo Real, enero 1999-octubre 2003
(en pesos uruguayos de diciembre del 2002)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Gráfico 6 Estructura de beneficios del seguro de desempleo, enero 1999-octubre 2003
(en pesos uruguayos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

concentración de la duración de las prestaciones en el límite del período de seis meses, de trabajadores que perciben beneficios por la causal de despido, o bien por la de suspensión. Tanto la duración media de la cesantía de los beneficiarios del seguro de desempleo, como el gasto por prestaciones, están siendo presionados al alza debido al diseño de la estructura de beneficios.

Cuadro 6 **Distribución de los beneficiarios por tiempo de percepción de las prestaciones**
(en porcentajes de causales según número de meses)

Meses	Causales	
	Despido (%)	Suspensión (%)
0.5	2.6	14.1
1.5	1.7	13.9
2.5	1.7	7.9
3.5	1.7	4.4
4.5	1.9	5.8
5.5	90.2	51.9
6.0	0.3	1.9
Totales	100.0	100.0

Fuente: Trylesinski (2001).

D. PROPUESTAS DE AJUSTE AL DISEÑO

A partir de los antecedentes presentados y analizados en las secciones anteriores, se desarrollan a continuación cinco propuestas destinadas a perfeccionar el diseño del seguro de desempleo.⁸

1. Requisitos de calificación: Aumento de aportes efectivos

Para facilitar el equilibrio del sistema, es importante el número de cotizaciones mensuales efectivas al sistema, ya que la actual normativa establece como condición de acceso a los beneficios un tiempo mínimo de vinculación laboral de 12 meses previos y que se verifiquen seis meses de aporte, como mínimo.

Se propone en este caso, aumentar el número de cotizaciones previas, desde los seis meses mínimos actuales a 12 meses (en forma continua o discontinua),

8. Se evaluó la alternativa de un sistema de cuentas nocionales, sobre la base de admitir el derecho a beneficios en función de la edad del trabajador, descontando las oportunidades en que hiciese uso de éste, y que el saldo se destinara a jubilación al término de la vida laboral. Sin embargo, los resultados muestran efectos no deseados, ya que los trabajadores con empleos inestables, no obstante cumplir con el número de contribuciones exigidas, podrían no tener derecho al total de los actuales beneficios de desempleo al no cumplir con la condición de lograr saldo positivo en su cuenta de crédito, lo que operaría como una barrera más alta para acceder a los beneficios entre quienes presentan una mayor probabilidad de cesantía, y su efecto para fines de jubilación sería marginal. Por otra parte, para los trabajadores con mayor estabilidad relativa en el empleo, el sistema operaría en forma muy similar al actual en términos de la protección brindada ante episodios de desempleo, aunque implicaría un gasto mayor, especialmente al término de su vida laboral, cuando se hiciese efectivo el saldo acumulado del crédito para efectos de jubilación. En este caso, el gasto total del sistema aumentará respecto de la situación actual, sin que al mismo tiempo se hubiese registrado un incremento proporcional en el financiamiento.

como requisito previo para acceder a los beneficios por primera vez, o bien para tener derecho a una nueva prestación. Esta medida debería tener un efecto positivo adicional al aumentar los incentivos de formalización de las relaciones de trabajo, ya que el trabajador, en ese caso, estará interesado en reunir las cotizaciones necesarias para lograr derecho a los beneficios del seguro de desempleo, cuando así lo requiera.

2. Eliminación de prórrogas

Se postula la eliminación de la facultad de otorgar prórrogas y se propone que, en casos calificados, la provisión de beneficios asistenciales deberá ser establecida mediante la comprobación de insuficiencia de ingresos. Así será posible proteger situaciones de pobreza sin distorsionar el funcionamiento del seguro de desempleo.

3. Eliminar suspensiones

Se propone la eliminación de la suspensión del trabajo como causal para percibir el seguro de desempleo. Una solución alternativa a la planteada, como establecer la participación del empleador en el financiamiento del beneficio por desempleo⁹ en circunstancias que el trabajador no es un cesante, si bien tendría el efecto de reducir gastos del sistema, no se eliminaría el incentivo al fraude de la ley, ni menos las distorsiones que su uso oportunista provoca en la actualidad.

En cambio, la adopción de una medida como la señalada, tendrá efectos positivos sobre la cobertura del seguro de desempleo, ya que servirá eficazmente a sus fines esenciales. Es decir, proteger a los trabajadores que pierden involuntariamente su empleo y apoyar sus esfuerzos de búsqueda de un nuevo empleo. En este caso, el uso eficiente de los recursos disponibles transformará al desarrollo de los servicios de información e intermediación laboral en un objetivo prioritario.

Sin perjuicio de lo anterior, complementariamente se propone que para enfrentar situaciones fortuitas o de fuerza mayor y que, efectivamente, induzcan la suspensión de actividades, diseñar o aplicar instrumentos específicos de apoyo a las empresas. Por ejemplo, se podrían realizar planes de emergencia o reconversión, subsidios especiales u otros, que permitan enfrentar catástrofes mientras se padecen sus efectos.

9. Un aporte de cargo del empleador destinado a cofinanciar los beneficios en el caso de suspensión de la actividad laboral, apunta en la dirección correcta al incorporar un costo al empleador que utiliza dicha causal y, por tanto, es un incentivo a la disminución de comportamientos oportunistas. Sin embargo, se trata de una solución parcial puesto que no garantiza la eliminación de los comportamientos no deseados ni las distorsiones que este mecanismo provoca en el funcionamiento del seguro de desempleo.

4. Cambios en la estructura de beneficios

Considerando los antecedentes expuestos, se propone modificar la estructura de prestaciones de acuerdo a los siguientes criterios:

- i) *Período de beneficios.* Mantener la duración máxima del período de beneficios en seis meses, ya que la información disponible no apoya su disminución.
- ii) *Límites.* Conservar los actuales límites inferiores y superiores, no obstante que se recomienda desvincular su regla de reajustabilidad del salario mínimo. En tal caso, se sugiere establecer montos nominales que se reajusten periódicamente en función de la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).
- iii) *Salario de referencia.* Sustituir el salario medio de referencia para el cálculo del beneficio, y considerar el vigente en los 12 últimos meses previos a la cesantía del trabajador. Con esto, se busca evitar posibles incentivos a acordar aumentos salariales previos a la decisión del despido.
- iv) *Beneficios decrecientes.* Con el objetivo de incentivar la búsqueda de empleo mientras se están percibiendo las prestaciones, se propone establecer una nueva estructura proporcional al salario de referencia, que cumple con la condición asumida en este ejercicio de evaluación, de mantener el gasto potencial de tres salarios de referencia, en el período máximo de duración del beneficio (cuadro 7).

Los efectos de una medida como la propuesta se expresarán en dos ámbitos principales: sobre el tiempo de permanencia en el desempleo entre quienes perciben las prestaciones (y por tanto en el nivel y duración de la cesantía) y sobre el gasto efectivo del sistema.

Una distribución de beneficios como la indicada, para un *stock* inicial de cesantes, tenderá a concentrarse en los primeros meses en los cuales se perciben las prestaciones y decrecerá a medida que se cumpla el período máximo. Con el propósito de ilustrar este efecto, se ha construido una distribución de cesantes

Cuadro 7 Estructura de beneficios propuesta
(valores vigentes a diciembre del 2003)

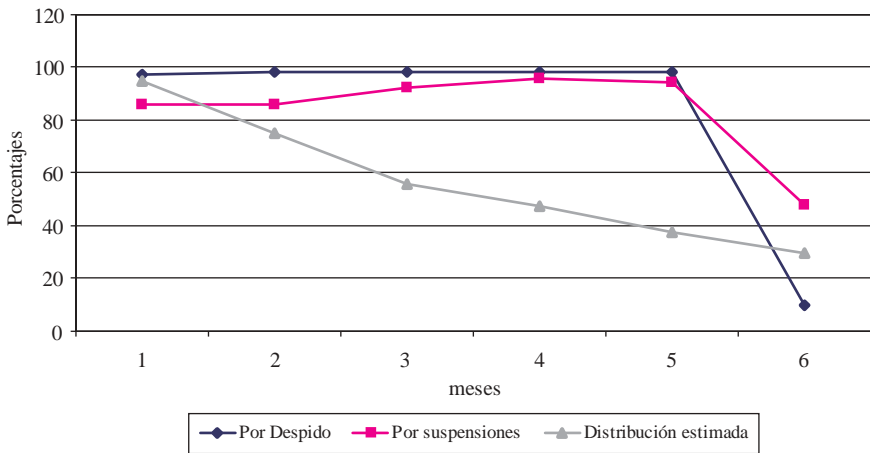
Meses	Límite inferior (pesos uruguayos)	Beneficio (porcentaje de salario referencia, últimos 12 meses)	Límite superior (pesos uruguayos)
Primer mes	597	65	9 552
Segundo mes	597	60	9 552
Tercer mes	597	55	9 552
Cuarto mes	597	45	9 552
Quinto mes	597	40	9 552
Sexto mes	597	35	9 552

Fuente: Elaboración propia.

que cumple con dicha condición, la cual supone que un 95% de los beneficiarios percibe la prestación en el primer mes (5% encuentra trabajo en los primeros 30 días de cesantía), y que cerca de un 30% del total permanece hasta el sexto mes.

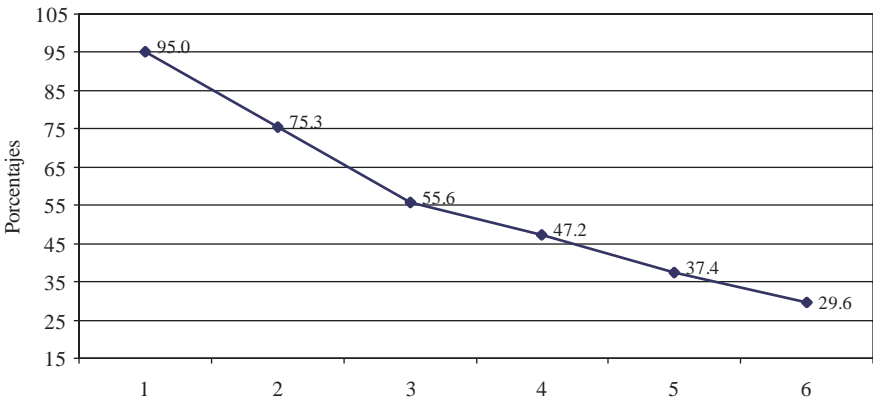
En el gráfico 7 es posible observar que las distribuciones actuales, tanto de los cesantes por causales de despido como por suspensión durante el tiempo de percepción del beneficio, se mantienen cercanas al 100% del beneficio. En el gráfico 8 se presenta la distribución esperada y consistente con una estructura de beneficios decrecientes, donde el área comprendida entre esta última y las

Gráfico 7 Distribución de cesantes según tiempo de cesantía (en porcentajes del total)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del cuadro 6 y la distribución esperada.

Gráfico 8 Distribución esperada de cesantes en el período de prestaciones (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del cuadro 6 y la distribución esperada.

anteriores representa la disminución del gasto asociado, dado un mismo nivel de beneficios máximos por el período de seis meses.

Con una estructura escalonada de prestaciones, el beneficio medio alcanzaría a \$ 3 793.6 mensuales por beneficiario, cumpliendo con la condición de mantener constante el gasto potencial por cesante en tres salarios medios.

5. Restablecer la obligación de cotizar a grupos de empleadores

Las obligaciones establecidas en materia de cotización para la seguridad social establecen aportes jubilatorios para los trabajadores y empleadores, y el monto de los mismos varía según la rama de actividad económica. Las tasas generales que rigen desde 1996, establecen una cotización de 15% para los trabajadores de la industria, comercio y servicio doméstico, y de 12.5% para los empleadores en estos casos. También existen disposiciones especiales para actividades de la construcción o rurales, entre otras.

Sin embargo, en la actualidad existe un conjunto de exenciones dispuestas por la autoridad que liberan del pago de las contribuciones a determinados grupos de empleadores. De acuerdo con la información proporcionada por el BPS para el 2002:

- i) Para los empleadores de la industria, a partir del 1 de junio del 2001 se eliminó el aporte patronal jubilatorio de la industria manufacturera del sector privado (Ley N° 17.345, Decreto 200/001) y de las empresas de transporte terrestre de carga y transporte colectivo de pasajeros de líneas urbanas y suburbanas. La misma norma estableció la reducción del aporte jubilatorio para los empleadores rurales a un 0%, quedando la tasa global fijada en 0.66 por mil.
- ii) En el caso de la construcción, a partir de enero del 2001, se estableció una reducción del 75% a la tasa de aporte patronal jubilatorio para los propietarios de obras privadas bajo determinados requisitos, y desde octubre del 2002 y hasta fines del 2005 se establecieron bajas en la tasa de aporte unificado de obras privadas nuevas o reactivadas.
- iii) Se redujeron los aportes patronales al Fondo de Seguro Social por Enfermedad: en un 50% el aporte patronal rural y a 2.5% en el caso de los empleadores de la industria manufacturera.

Al respecto, se propone restablecer la obligación de cotizar de estos grupos de empleadores, en condiciones similares a las del resto de los sectores productivos.

Finalmente, una reforma significativa al actual esquema de protección al desempleo sería establecer una nueva relación entre los beneficios derivados de las indemnizaciones por despido con las prestaciones por seguro de desempleo, para garantizar una protección eficiente ante el evento de la cesantía. Una propuesta en tal sentido, que no ha sido desarrollada en este capítulo por exceder los alcances del mismo, abre un nuevo espacio en la presente discusión al considerar las indemnizaciones por despido como una institución de

protección al desempleo, aunque, como es sabido, no existe una sustitución perfecta entre ambas.

En este contexto, resultará conveniente estudiar cuál es el tipo de relación óptima entre las instituciones mencionadas, ya que la existencia de beneficios redundantes tiene como contrapartida la sobreposición de costos asociados a la contratación de mano de obra, y además podría incrementar la duración de la cesantía. Así, sería necesario evaluar los efectos y alcances efectivos de la real protección que brindan las indemnizaciones, y determinar bajo cuál diseño pueden complementarse con las prestaciones por desempleo, en orden a garantizar ingresos a quienes han perdido su puesto de trabajo en forma involuntaria, por un período de tiempo óptimo para encontrar un nuevo empleo.

E. EVALUACIÓN DE LOS AJUSTES PROPUESTOS

Considerando que el seguro de desempleo de Uruguay se financia con rentas generales, puesto que no existe una contribución específica destinada a este propósito, para efectos de la presente evaluación se calculará la *tasa de contribución implícita* en el mismo. Esta tasa se define como aquella cotización porcentual aplicada sobre la planilla de salarios de quienes cotizan con este fin, que se requiere para financiar el total de gastos por concepto de beneficios de desempleo en un período de tiempo determinado.

La determinación de la tasa de contribución implícita es, por ende, aquella que cumple con la condición de equilibrio del sistema; es decir, la que permite igualar los ingresos a los gastos. Se calcula, tomando como referencia la situación del 2002 informada por el BPS, mediante el cociente entre el gasto total por concepto de beneficios, respecto de la masa salarial por cotizaciones que contribuyen los cotizantes del sistema.

Para determinar los *ingresos*, se considerará el total de cotizantes al BPS en el 2002, descontados los grupos de patrones de la industria y del comercio, eximidos del pago del aporte jubilatorio. Se utiliza como remuneración media base de la cotización, a la informada por el INE para los asalariados, y el total de gastos por prestaciones por desempleo al informado por el BPS para el período considerado. Los valores considerados se presentan en el cuadro 8.

Considerando la información disponible para el 2002, y asumiendo que la cantidad de cotizaciones efectivas corresponde a un valor intermedio entre el mínimo exigido (seis meses) y el máximo posible (12 meses) en un período de un año; es decir, nueve cotizaciones previas, se obtiene que la tasa de cotización de contribución implícita es de un 3.48%, la que se sitúa entre las mayores si se compara con sistemas similares en otras economías (Velásquez, 2003).¹⁰

10. Naturalmente, si se asume un número de cotizaciones previas menor, aumentará la tasa de contribución implícita. Por ejemplo, si se asumen sólo seis cotizaciones previas, la tasa de contribución implícita aumentará a 5.1%.

Cuadro 8 Parámetros para estimar la tasa de contribución implícita
(en número de cotizantes y en pesos uruguayos)

Año 2002	Privados	Públicos	Total
Total cotizantes BPS	664 829	188 049	852 878
Excepciones: empleadores de			161 110
– Industria			86 857
– Comercio			74 253
Cotizantes efectivos			691 748
Remuneración media (pesos uruguayos)	7 366	8 369	7 587
Gasto total en seguro de desempleo (pesos uruguayos)			1 643 175 742

Fuente: Banco de Previsión Social (BPS) e Instituto Nacional de Estadística (INE).

Cuadro 9 Matriz de resultados de propuestas de reforma al seguro de desempleo

Medidas propuestas	Descripción	Efecto en tasa de contribución implícita de 3.48%	
		Cambio	Valor final
1. Aumento de cotizaciones previas	Aumenta el número de cotizaciones mensuales efectivas de 9 a 12.	Disminuye	2.6
2. Eliminación del sistema de prórrogas	Se elimina la facultad para prorrogar el beneficio y se propone un subsidio asistencial basado en la verificación de insuficiencia de ingresos.	Disminuye	2.2
3. Eliminación de los beneficios por suspensión	Se elimina la suspensión como causal de beneficio y se propone la puesta en marcha de medidas especiales para casos justificados.	Constante ^{a/}	2.2
4. Cambio en la estructura de beneficios	Se establecen beneficios decrecientes, manteniendo el gasto total potencial y el período de percepción.	Disminuye	1.9
5. Eliminación de las excepciones de cotización	Se restablece la obligación de cotizar a los grupos de patronos de la industria y del comercio.	Disminuye	1.5

Fuente: Elaboración propia.

a/ Se asume constante, aunque su resultado final dependerá de la magnitud de la transición desde la condición de suspendidos a cesantes efectivos.

A continuación, se estiman los efectos sobre la *tasa de contribución implícita* calculada, que se derivarían de la adopción del conjunto de propuestas de reformas identificadas en la sección anterior; los resultados obtenidos se presentan en el cuadro 9. En cada caso, el impacto estimado de una medida en particular supone que se ha adoptado la anterior.

Los resultados obtenidos muestran que es posible mejorar la eficiencia del sistema, evitar comportamientos no deseados y, a la vez, concentrar los beneficios entre quienes efectivamente se encuentran en situación de cesantía, con un costo significativamente inferior al actual.

BIBLIOGRAFÍA

- Amarante, V.; Arim, R. 2005 “Mercado laboral: Cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986-2002”, capítulo II de este libro (Santiago, OIT).
- Banco de Previsión Social, 2003 *Boletín Estadístico. Asesoría Económica y Actuarial*, Año 24, N° 58 (Montevideo, BPS).
- Bucheli, M.; Casacuberta, C. 2005 “Incidencia y duración del desempleo, 1991-2002”, capítulo III de este libro (Santiago, OIT).
- Furtado, M. 2005 “Evaluación del salario mínimo: Deterioro y propuestas para su recuperación”, capítulo VIII de este libro (Santiago, OIT).
- Instituto Nacional de Estadísticas, *Precios y salarios*, en www.ine.gub.uy
- Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 2003 “Subsidio de desempleo”, Presentación computacional (Montevideo, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social).
- OIT, 2002 *Panorama Laboral 2002. América Latina y el Caribe* (Lima, OIT).
- Poder Legislativo, 1981 *Ley N° 15180: Actividad privada. Se establece un régimen de prestaciones para cubrir la contingencia del desempleo forzoso de empleados privados*, en <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley15180.htm>
- Trylesinsky, F. 2001 *Seguro por desempleo en Uruguay. Principales características y lineamientos de reforma* (Montevideo).
- Velásquez, M. 2003 *Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina*, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 133 (Santiago, CEPAL).

ANEXO

Cuadro A-1 Beneficiarios del seguro de desempleo, 1996–2002

Año / mes	Número de personas
2000 / 01	24 124
2000 / 02	28 950
2000 / 03	22 159
2000 / 04	22 089
2000 / 05	25 163
2000 / 06	25 567
2000 / 07	27 600
2000 / 08	27 315
2000 / 09	29 205
2000 / 10	26 834
2000 / 11	27 962
2000 / 12	27 529
2001 / 01	28 221
2001 / 02	29 223
2001 / 03	30 075
2001 / 04	28 641
2001 / 05	30 706
2001 / 06	33 154
2001 / 07	33 124
2001 / 08	33 648
2001 / 09	33 837
2001 / 10	33 248
2001 / 11	32 446
2001 / 12	29 756
2002 / 01	30 488
2002 / 02	31 722
2002 / 03	30 736
2002 / 04	31 674
2002 / 05	33 869
2002 / 06	36 299
2002 / 07	39 862
2002 / 08	43 803
2002 / 09	46 866
2002 / 10	45 395
2002 / 11	41 154
2002 / 12	35 761

Fuente: Banco de Previsión Social (2003).

Cuadro A-2 Estructura de las altas pagadas
(en porcentajes)

	1990	1998	1999	2000	2001	2002
Área geográfica						
Montevideo	57.9	60.7	60.0	59.6	60.7	59.8
Interior	42.1	39.3	40.0	40.4	39.3	40.2
Total	100	100	100	100	100	100
Según causal						
Despido	38.2	53.4	44.3	43.1	37.2	32.9
Suspensión	59.5	46.0	55.4	56.9	62.9	58.5
Reducción	2.3	0.5	0.3	0.0	0.0	8.6
Total	100	100	100	100	100	100
Según tramos de edad						
Menos de 20	4.1	3.0	2.4	2.1	2.0	1.6
20 - 29	35.7	35.7	33.7	33.7	32.5	32.8
30 - 39	26.9	27.6	28.2	28.4	28.7	29.2
40 - 49	18.8	19.8	20.7	20.7	20.9	20.7
50 - 59	14.6	13.9	12.6	12.7	13.4	12.9
60 y más	0.0	0.0	2.3	2.4	2.5	2.8
Total	100	100	100	100	100	100
Según sexo						
Hombres	66.5	66.0	67.5	68.3	67.9	66.7
Mujeres	33.5	34.0	32.5	31.7	32.1	33.3
Total	100	100	100	100	100	100
Según duración (meses)						
Menos de 2	14.5	13.8	18.1	15.1	15.0	13.3
2 - 4	18.9	11.3	12.6	10.1	10.4	9.5
Más de 4	66.7	74.9	69.3	74.8	74.6	77.2
Total	100	100	100	100	100	100
Según carga de familia						
Con carga	66.1	61.3	62.4	64.1	64.6	63.6
Sin carga	33.9	38.7	37.6	35.9	35.4	36.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco de Previsión Social (2003).

CAPÍTULO X

Previsión social: ¿Reformular o consolidar el modelo mixto?¹

Alberto Arenas de Mesa y Fabio M. Bertranou

A. INTRODUCCIÓN

¿Reformular o consolidar el modelo mixto?² Este dilema de política está presente en los tomadores de decisiones de política pública y en otros actores sociales en relación al futuro del sistema previsional uruguayo. El propósito de este capítulo es realizar una revisión de los principales aspectos del sistema de jubilaciones y pensiones de Uruguay, con la intención de identificar algunas fortalezas y debilidades del actual modelo de previsión de seguridad económica para la vejez. A partir de este ejercicio, se pretende enumerar un conjunto de desafíos que emergen para la política pública en esta materia, incluyendo algunas propuestas de modernización de la institucionalidad del sistema previsional. La respuesta que podría ensayarse, *a priori*, es que se requiere tanto de una reformulación de ciertos aspectos del sistema, así como también de una consolidación de otros.

El proceso de reforma de los sistemas de jubilaciones y pensiones ha sido quizá la transformación más importante entre las políticas sociales puestas en vigor en América Latina durante el último cuarto de siglo. Mesa-Lago (2004a y 2004b) hace una caracterización de los distintos modelos adoptados en los países

1. Gerhard Reinecke hizo valiosos comentarios a una versión preliminar. El Equipo de Representación de los Trabajadores (ERT) en el Banco de Previsión Social contribuyó con información estadística. Los posibles errores y omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.

2. La literatura de seguridad social sobre América Latina caracteriza como modelo mixto a aquellos sistemas previsionales reformados que mantuvieron componentes públicos con esquemas de beneficio definido y que introdujeron en forma complementaria un esquema de contribuciones definidas a nivel individual, con administración por parte de entidades privadas, y en algunos casos también de entidades públicas (Mesa-Lago y Bertranou, 1998).

de la región: (i) sistemas públicos de reparto reformados o con “reforma paramétrica” (Brasil); (ii) sistemas paralelos o duales (Colombia y Perú); (iii) esquemas mixtos o integrados (Argentina, Costa Rica y Uruguay) y (iv) capitalización plena o sustitución total (Bolivia, Chile, El Salvador, México y República Dominicana).

La reforma del sistema de jubilaciones y pensiones realizada en Uruguay (1995-1996) fue la quinta reforma estructural de pensiones en América Latina después de las efectuadas en Chile (1980-1981), Perú (1992-1993), Colombia (1993-1994) y Argentina (1994-1995). En Uruguay, el nuevo modelo previsional mixto integra tanto el sistema público reformado de reparto, administrado por el Banco de Previsión Social (BPS), como el de capitalización individual, administrado en forma múltiple por empresas públicas y privadas (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, AFAP). Este nuevo esquema previsional no incluye a las cajas especiales civiles o “paraestatales” (bancaria, profesionales universitarios y notarial) y a las cajas militar y policial.

Después de casi una década de aplicación de la reforma del sistema de jubilaciones y pensiones en Uruguay, puede llevarse a cabo una evaluación de algunos de sus resultados y desafíos pendientes, teniendo en cuenta que el sistema mixto todavía se encuentra en plena transición previsional y que necesitará de varias décadas más para su completa maduración. Además, cualquier evaluación de la reforma debe considerar que una importante parte del período a examinar ha coincidido con un escenario de profunda crisis económica en el país: el nivel del Producto Interno Bruto (PIB) en el 2002 fue similar al del producto nacional registrado en 1993-1994, mientras el déficit fiscal subió desde un 0.9% a un 4.2% del PIB entre 1998 y 2002 y la deuda pública lo hizo de un 40.8% a un 92.4% del PIB entre 1999 y 2002 (Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004). Este contexto macroeconómico ha afectado el desempeño del sistema previsional, en especial, aquellos indicadores relacionados con la cobertura a través del deterioro del mercado laboral. El desempleo se elevó desde un rango de un dígito en 1998 (9.2%) a dos dígitos el año siguiente, alcanzando al 17% en el 2002, y el empleo registró una tendencia decreciente desde 1999 hasta principios del 2003. Los indicadores macroeconómicos y del empleo han experimentado una recuperación en el 2004, pero sin alcanzar a los niveles que tenían con anterioridad a la crisis, en particular en lo que respecta al mercado laboral.

Este capítulo incluye siete secciones además de esta introducción y un anexo. En la siguiente sección se examinan los efectos fiscales de la reforma. A continuación, en la tercera sección se comentan los indicadores de cobertura previsional. En la cuarta sección se analizan los desafíos institucionales de la reforma. En la sección posterior se presentan alternativas de reforma al pilar público del sistema mixto. En la sexta sección se proporcionan antecedentes sobre el sistema de pensiones no contributivo. Posteriormente, en la séptima sección se estudia la importancia de los sistemas de información como herramienta de evaluación y diseño de políticas públicas previsionales. En la

octava sección se presentan las consideraciones finales, y el capítulo concluye con un anexo estadístico.³

B. EFECTOS FISCALES DE LA REFORMA AL RÉGIMEN GENERAL DE PREVISIÓN

Una de las principales motivaciones de la reforma a los sistemas previsionales en América Latina ha sido la de poder controlar las presiones fiscales que estos esquemas generan. La estabilidad financiera del sistema previsional, a menudo condiciona la sostenibilidad fiscal agregada, por lo que en este contexto los sistemas de jubilaciones y pensiones no sólo cumplen objetivos sociales, sino que están estrechamente relacionados con el desempeño de las finanzas públicas y, por consiguiente, con la evolución de la macroeconomía.

Uno de los principales objetivos planteados por la reforma previsional en Uruguay fue controlar la carga fiscal que se originaba en el sistema contributivo civil de jubilaciones y pensiones. El déficit del BPS en el programa de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS), que en 1990 fue del 0.8% del PIB, se había más que triplicado en 1994, pasando a ser un 2.6% del PIB (Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004). Su principal causa fue la norma que otorgó a las jubilaciones y pensiones un reajuste igual al índice medio de salarios de la economía, aprobada a través de un plebiscito en 1989. Durante los años noventa, la economía creció con fuerza, estimulando también un importante aumento de los salarios reales. Asimismo, el deterioro financiero del esquema previsional público se agravó tanto por el avanzado envejecimiento de la población y por la expansión y generosidad observada en la entrega de las prestaciones, como también por la evasión previsional. La situación cuestionó la viabilidad financiera del sistema, convirtiéndose en uno de los principales incentivos para la puesta en marcha de la reforma estructural en 1995-1996.

1. Efectos fiscales de la reforma previsional: 1995-2040

Las proyecciones del déficit del BPS, antes de la reforma previsional, indicaban que éste sería del 3.3% del PIB en 1995, de un 5% en el 2000 y del 13.5% en el año 2040. Como se mencionó con anterioridad, este desequilibrio

3. El capítulo no ahonda en dos controvertidos aspectos. Por un lado, sobre el papel desempeñado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) en las inversiones del fondo de jubilaciones y pensiones y su impacto en el mercado de capitales, y por otro, en el funcionamiento mismo de la industria de AFAP y los problemas de competencia y sus efectos en las comisiones. Ambos temas merecen, por sí mismos, de un tratamiento especial que excede los objetivos planteados en este capítulo.

financiero debía ser financiado por el Estado. Sin embargo, controlar este déficit se convirtió en uno de los principales desafíos de la reforma previsional uruguaya. En 1995, el déficit efectivo del programa IVS del BPS fue del 3.1% del PIB, aumentando al 4.5% y 4.8% del PIB en el 2000 y el 2002, respectivamente (Forteza, 2004).

Diversos estudios han realizado estimaciones sobre los efectos fiscales de la reforma estructural al sistema previsional en Uruguay. Forteza (1999) presenta un resumen de numerosas proyecciones,⁴ mientras que Noya y Laens (2000) y Forteza (2004) tienen una visión más reciente. Todas las estimaciones realizadas en cuanto a los efectos fiscales de la reforma previsional presentan un aumento de la carga fiscal de entre 1% y 2% del PIB durante los primeros 20-25 años de ejecución de la reforma, después una recuperación entre los años 2020 y 2025, terminando en un balance positivo de entre 0.5% y 2% del PIB durante el período 2040-2050 respecto del escenario en que no se hace la reforma previsional (Forteza, 1999; Noya y Laens, 2000; Forteza, 2004). Las proyecciones coinciden en que sólo 30 años después del inicio de la reforma, el escenario sería más atractivo desde el punto de vista financiero que si ésta no se hubiese puesto en vigor.⁵

Las proyecciones también muestran, en un modelo de equilibrio general, que la reforma previsional aumentará el déficit global del sector público y la deuda pública, y que los efectos fiscales dependerán fundamentalmente tanto de la tasa de interés y de su relación con la tasa de crecimiento del producto, como de la disminución de la evasión previsional y del aumento efectivo de la edad de retiro de los asegurados. Es decir, los efectos fiscales, más que depender de los modelos previsionales adoptados, se encuentran estrechamente relacionados a la forma cómo el Estado financiará la transición previsional, el crecimiento de la deuda pública, y a la manera cómo reaccionarán los agentes económicos (asegurados) ante los nuevos incentivos y diseños institucionales previsionales en cuanto a la edad efectiva de retiro y a los incentivos para mantenerse cotizando o evadiendo / eludiendo las cotizaciones (Forteza, 1999 y 2004; Noya y Laens, 2000).

Otro aspecto relevante en materia fiscal, pero no necesariamente asociado a la reforma previsional, consiste en las políticas que han afectado las fuentes de financiamiento genuinas de la seguridad social como son los aportes patronales. Al igual que en otros países, como Argentina, la política económica implementada en Uruguay intentó mejorar la competitividad de la producción nacional, en un contexto de atraso en el tipo de cambio real, reduciendo los aportes de los empleadores a la seguridad social.

4. Las proyecciones que cita Forteza (1999) corresponden a Michelín: 1995, Camacho: 1997, Mainzer: 1997, Masoller y Rial: 1997, y Forteza: 1999.

5. Debe destacarse que un escenario generalmente no simulado es el que corresponde a una reforma paramétrica.

Las exoneraciones de aportes patronales, que consisten en una dispensa legal del pago total o parcial de la obligación previsional, fueron concedidas a partir de 1995 a determinados sectores de actividad con el objeto de incentivar la actividad productiva o fomentar el empleo. La industria manufacturera fue una de las actividades más favorecidas llegando en el 2001 a contar con una tasa de 0% de aporte patronal para el régimen de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) y a la mitad (de 5.0% a 2.5%) para los seguros de enfermedad. Otros sectores favorecidos fueron el transporte, la construcción, las actividades rurales y la Administración Nacional de Correo. De esta forma, todos los sectores, salvo el de Servicios Domésticos, cuentan con exoneraciones de aportes siendo la tasa de cotización promedio un 27.4% menor si se comparan los años 1998 (13.9%)⁶ y 2002 (10%). En la industria, la tasa promedio baja de 10.5% a 6.4%. De esta forma, los objetivos macroeconómicos de mejorar la competitividad y aumento del empleo, ocasionaron una pérdida de recursos a la seguridad social equivalente a 152 millones de dólares anuales en el 2002, correspondiendo 136.3 millones de dólares a aportes jubilatorios. Como resultado, ha cambiado también la composición del financiamiento con el que se financia la seguridad social.

C. COBERTURA PREVISIONAL

Uruguay es uno de los países pioneros en el desarrollo de la seguridad social y de los sistemas de jubilaciones y pensiones en América Latina (Mesa-Lago y Bertranou 1998; véase también el capítulo IV de este libro). En la primera mitad del siglo XX, la cobertura se consolidó, expandió y universalizó, creándose los programas de invalidez, vejez y sobrevivencia. En este contexto no deben sorprender sus altos índices de cobertura previsional, puesto que corresponden también a una estructura del mercado laboral con una relativamente alta formalidad. De hecho, la falta de cobertura no constituyó un motivo explícito para la reforma previsional, a diferencia de otros países. Por el contrario, uno de los principales desafíos del actual modelo consiste en mantener los altos índices de cobertura del sistema.

1. Antecedentes de la cobertura previsional

Para medir la cobertura de activos y pasivos como la agregada del sistema, existen distintos indicadores y dimensiones en la seguridad social, en general, y en los sistemas previsionales, en particular. Los indicadores de cobertura previsional más tradicionales son los siguientes: (i) *cobertura ocupacional*, que

6. Incluye sector público. Las tasas de aporte en el sector público (entes autónomos y servicios descentralizados 24.5%; administración central 19.5% y gobiernos departamentales 16.5%) son mayores que las tasas para el sector privado (12.5%).

mide la relación entre los trabajadores activos contribuyentes y ocupados; (ii) *cobertura efectiva*, que representa la proporción del número de activos contribuyentes sobre la Población Económicamente Activa (PEA); (iii) *cobertura poblacional*, que calcula el porcentaje de trabajadores activos contribuyentes, receptores de jubilaciones y pensionados y sus dependientes, respecto de la población total y (iv) *cobertura de jubilados y pensionados o cobertura en edades pasivas*, que mide la relación entre el número de jubilados y pensionados, y la población cuya edad es mayor a la edad de retiro en el sistema de pensiones. También se utiliza el concepto de “cobertura conjunta”,⁷ que consiste en considerar los cónyuges de los beneficiarios de jubilaciones y pensiones como cubiertos dado que potencialmente son receptores de una prestación en el caso de fallecimiento del beneficiario.

La cobertura ocupacional (porcentaje de contribuyentes respecto de los ocupados) de todo el sistema de jubilaciones y pensiones (BPS, cajas especiales, militares y policías) llegó a cerca del 85% en 1990 y aumentó aproximadamente al 89% en 1993; después declinó anualmente hasta alcanzar un 78.3% en el 2001. La cobertura efectiva (porcentaje de contribuyentes respecto de la fuerza de trabajo) alcanzó a cerca del 78% en 1990, subió al 81% en 1993 y disminuyó después al 66.3% en el 2001 (Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004). A pesar de la caída en la cobertura previsional, ésta se mantiene como una de las más elevadas en América Latina (Mesa-Lago, 2004a y 2004b). La importante caída en la cobertura previsional en los últimos 10 años se explica en parte por la recesión que comenzó en 1999, aunque existen otros factores determinantes de este fenómeno entre 1994 y 1998, que se acentúan en los períodos de crisis económica.

A partir de registros administrativos, otra fuente de estadísticas consolidadas de cobertura (Mesa-Lago y Bertranou, 2001) muestra que en el 2000, la cobertura de contribuyentes en relación a la Población en Edad de Trabajar (PET) alcanzaba al 49.8% y la correspondiente a la PEA, al 67% (cuadros A-1 y A-2 del anexo). La misma fuente indica que la cobertura de beneficiarios de prestaciones en edades adultas mayores (65 años y más) era del 91.9% en 1999, mientras que la encuesta de hogares señalaba para el mismo año una cobertura del 87.4% (cuadro A-3 del anexo).

En el 2001, la cobertura efectiva del sistema de pensiones en Uruguay fue la más elevada en América Latina, superando a los otros cuatro países pioneros en materia de seguridad social en la región (Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica; Mesa-Lago, 2004a y 2004b). La cobertura ocupacional durante el mismo año anterior también fue la primera en América Latina, con el mismo porcentaje que Chile (60%) (Arenas de Mesa y Hernández, 2001; Bertranou, 2001; Mesa-Lago, 2004a y 2004b).

7. Para el caso de Argentina, véase Bertranou, Grushka y Rofman (2001).

Los indicadores de cobertura previsional son también objeto de debate en Uruguay. Una de las principales críticas realizadas es que al utilizar estos indicadores puede generarse una potencial sobreestimación de la cobertura. Cuando se mide la cobertura, incluyendo a los contribuyentes de los sistemas civiles y militares previsionales, podría estar contándose a un contribuyente activo más de una vez, ya que pueden ocurrir casos en que un activo cotiza en más de un puesto de trabajo. Estimaciones de la cobertura previsional utilizando la encuesta de hogares arrojan que el 63% de los ocupados en el 2002 estaba cubierto por algún sistema previsional en Uruguay (Bucheli, 2004).⁸ Este antecedente se contrapone con la cobertura ocupacional del 78% en el 2001.

Resulta imprescindible en este contexto desarrollar un indicador confiable para la medición de la cobertura previsional. Para ello, es necesario diseñar sistemas de información donde se eviten la doble contabilidad de afiliados y contribuyentes con el objeto de tener certeza acerca de la fidelidad de la medición de la cobertura del sistema previsional, así como definir institucionalmente un administrador de las historias laborales de los asegurados al sistema mixto.⁹

Otro de los temas a estudiar con cautela en la experiencia uruguaya es la cobertura de los trabajadores independientes. A pesar de que la cobertura ocupacional de los trabajadores independientes disminuyó desde un 65% a un 59% entre 1995 y el 2000, estas cifras superan ampliamente el 5% y entre el 10% y el 15% de cobertura ocupacional de los trabajadores independientes en Chile y Argentina, respectivamente, en el 2000 (Arenas de Mesa y Hernández, 2001; Bertranou, Grushka y Rofman, 2001; Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004).

2. Cobertura efectiva: El impacto de la densidad de contribuciones¹⁰

El 45% de los contribuyentes en el BPS también cotizó en una AFAP en el 2001. La densidad de contribuciones es un indicador importante de cobertura efectiva del sistema, tanto para los afiliados en forma obligatoria a una AFAP, como para aquellos que decidieron hacerlo voluntariamente. Junto con la rentabilidad de los fondos de pensiones, este indicador es sumamente relevante en el nivel de acumulación de capital en las cuentas individuales que al finalizar la vida activa financiarán y determinarán el valor de una parte relevante de las prestaciones.

8. El cuadro A-4 del anexo incluye información sobre el perfil sociodemográfico y laboral de los ocupados respecto a su cobertura previsional.

9. El BPS tiene registros de historias laborales a partir de 1996 pero sin consolidar la información con otros subsistemas de previsión.

10. Por “densidad de contribuciones” se entiende la proporción de años del ciclo de vida laboral que el(la) trabajador(a) realiza cotizaciones a la seguridad social.

En general, la densidad de contribuciones es desconocida por los administradores de los nuevos sistemas previsionales. La información pública y disponible de los sistemas previsionales no contiene usualmente la densidad individual de cotizaciones, sino más bien la cobertura agregada en un mes determinado. Además, es difícil encontrar información de cobertura separada por género y grupos etarios.

La densidad de contribuciones será fundamental para el nuevo sistema uruguayo, tanto en lo que respecta al valor de las prestaciones que se generarán en el futuro, como en las posibilidades de acceso a los beneficios previsionales. Para acceder a los beneficios del sistema público reformado que es administrado por el BPS, el asegurado debe contar con 35 años de contribuciones. Esto significa para un trabajador (hombre o mujer) que ingresa al mercado laboral a los 20 años y jubila a los 60 años de edad, una densidad de contribuciones del 88%. Un trabajador (hombre o mujer) con estudios avanzados, que ingresa a trabajar al mercado laboral a los 25 años y se jubila a los 60 años de edad, requiere de una densidad de contribuciones del 100% para estar cubierto por los beneficios previsionales del sistema público reformado. Dadas las dificultades observadas recientemente en el mercado laboral, es improbable que los trabajadores con o sin estudios avanzados alcancen estas densidades de contribución. Esta materia constituye un reto pendiente a estudiar en la cobertura previsional efectiva del sistema mixto uruguayo.

La cobertura real y la calidad de la cobertura que alcance el sistema previsional en Uruguay serán determinadas por la densidad de contribuciones, entre otros factores. Para obtener este indicador es necesario contar con las historias laborales y previsionales de los asegurados (afiliados) al sistema previsional y que contribuyen en el BPS. Esta institución pública es la encargada de la recaudación previsional tanto del sistema de capitalización individual como del esquema público reformado; lleva el registro de los asegurados y sus historias laborales y previsionales. Tal variable, como se señaló, será sin duda uno de los principales indicadores a evaluar debido a que cerca de 500 000 afiliados en el 2001 contribuyeron exclusivamente en el sistema público reformado. Estos asegurados necesitarán de una alta densidad de contribuciones para poder acceder a sus beneficios previsionales.

La exigencia de 35 años de contribuciones para acceder a los beneficios previsionales puede ser un requisito difícil de cumplir, especialmente por las mujeres. En general, éstas presentan una mayor rotación en el mercado laboral, más ausentismo por maternidad o cuidado de familiares, períodos y tasas de desempleo en la vida activa laboral superiores a los hombres, lo que reduce la probabilidad de cumplir los años exigidos por el nuevo sistema previsional. Todos estos factores indican que, probablemente, una alta proporción de mujeres no cumplirá con los requisitos de densidad de contribución exigidos para acceder a los beneficios básicos del esquema previsional.

3. Mercado laboral y género

En el *Panorama Laboral 2003. América Latina y el Caribe* de la OIT se indica que en la estructura laboral no agrícola, el mercado laboral informal en Uruguay ha crecido desde una participación del 39.1% al 42.2% entre 1990 y el 2001. Esto fundamentalmente se explica por el incremento de la participación de los hombres en el mercado laboral informal, desde un 33.7% a un 39.5%, mientras que entre las mujeres se observó una pequeña caída, del 46.6% al 45.6%, en el mismo período (OIT, 2003).

En este escenario, el género es otro factor importante en la composición y proyección de los sistemas laborales y previsionales de Uruguay. Una de las explicaciones para la disminución de la cobertura previsional ha sido el crecimiento de las tasas de desempleo en los últimos años. Cuando partió la reforma, en 1995, la tasa de desempleo alcanzó el 10.3%, siendo en hombres y mujeres de un 8% y 13.3%, respectivamente. El desempleo aumentó durante los siguientes años y todavía más con la crisis económica, llegando a una tasa del 17% en el 2002, con una marcada diferencia por sexos, por cuanto en los hombres era del 13.5% y en las mujeres un 21.2% (Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004).

La participación femenina en el mercado laboral creció desde un 43% en 1991 a un 51.5% en 1999. Como se prevé que esta tendencia proseguirá en los próximos años, es plausible esperar un importante ingreso de las mujeres al mercado laboral, lo que, entre otros aspectos, implicaría que en las próximas décadas se registre una elevada participación de éstas como beneficiarias directas y no secundarias (dependientes del hombre) de prestaciones previsionales.¹¹

Considerando la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, la importante participación femenina en el sector informal, las altas tasas de desempleo, particularmente entre las mujeres, combinado con los requisitos de 35 años de contribuciones para optar a los beneficios previsionales del sistema público, existen elementos suficientes para aseverar que la desprotección previsional puede tener una importante dimensión de género. Un desafío pendiente en la agenda de políticas públicas será la inclusión de esta dimensión en el diseño de las políticas, especialmente de aquéllas relacionadas con las políticas previsionales de cobertura y protección social en general.

D. INSTITUCIONALIDAD Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

El desempeño de un sistema reformado de previsión social dependerá esencialmente de cuán preparado se encuentra el Estado para poner en marcha y administrar esta reforma. Por este motivo, la modernización del Estado

11. Véanse, al respecto, Bertranou y Arenas de Mesa (eds.) (2003) y Bertranou (2004).

constituye un factor clave para enfrentar un proceso de reforma previsional, en especial en Uruguay, donde el empleo público tiene una importante incidencia en el empleo total de la economía. Tanto la consolidación del sistema público reformado y del esquema de capitalización individual están en directa relación con el desarrollo, la probidad, la transparencia y la confianza que exista en las estructuras y en la institucionalidad del Estado. Un Estado que no se moderniza, que no profesionaliza su servicio civil, al que la ciudadanía no le otorga legitimidad, es muy improbable que pueda conducir con éxito una reforma estructural al sistema previsional.

En una revisión sobre las reformas previsionales emprendidas en América Latina, Gill, Packard y Yermo (2003) señalan que en esta materia se le han entregado al Estado las siguientes funciones: (i) administración y financiamiento de las prestaciones definidas del pilar básico estatal (primer pilar, en los términos del Banco Mundial, 1994); (ii) regulación del sistema de pensiones (inversiones, fiscalización y normas) y fijación de las contribuciones obligatorias del segundo pilar, y (iii) regulación y diseño de incentivos tributarios para estimular la participación del ahorro voluntario (tercer pilar).

La reforma estructural de 1995-1996 que creó el sistema mixto de pensiones en Uruguay, entregó un papel fundamental al sector público en cinco aspectos: (i) la recaudación centralizada y administración de las contribuciones del sistema, a través del BPS; (ii) la regulación financiera de las inversiones de las AFAP, a través del Banco Central; (iii) la autorización para que las instituciones públicas administren el sistema de capitalización individual a través de una AFAP pública; (iv) el financiamiento y administración de la prestación básica de todos los asegurados al sistema mixto de pensiones a través del BPS, y (v) la administración y financiamiento del sistema público reformado para aquellos que opten por permanecer contribuyendo sólo en el BPS. Además, el Estado a través del BPS administra y financia el programa de pensiones no contributivas o asistenciales y otros programas de protección social que no fueron modificados con la reforma previsional.

En cuanto a la institucionalidad del componente de capitalización individual, la AFAP más importante en el nuevo sistema mixto uruguayo es pública (AFAP República). En el 2003, ésta reunía al 38% de los afiliados, el 50% de los contribuyentes y el 57% de los fondos de ahorro previsional (Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS, 2004).

La reforma uruguaya no incluyó en su institucionalidad la creación de un organismo integrado de seguridad social encargado tanto de la regulación y fiscalización del sistema de capitalización individual como del sistema público reformado de los programas de protección social del BPS y de las otras cajas especiales de previsión (civiles, militares y policiales). Esto constituye una tarea pendiente en cuanto a la institucionalidad del sistema previsional en Uruguay, entre otros factores debido a las relaciones que existen entre los sistemas de jubilaciones y pensiones (civiles y militares, de reparto y capitalización, contributivos y no contributivos), la administración de la información, los efectos

fiscales de la reforma y las relaciones entre el poder ejecutivo y los administradores de la previsión social.

1. Relaciones entre el BPS y el poder ejecutivo

A pesar de que la ley orgánica establece la autonomía del BPS, el gasto de éste representó un 14.6% del PIB en el 2002, es decir, más del 70% del gasto social y cerca de la mitad del gasto del gobierno central en el 2002. Esta dependencia hace que, en definitiva, el desarrollo de la política fiscal esté condicionado, entre otros factores, por las relaciones entre el ejecutivo y la administración del BPS.

Las proyecciones del gasto público en Uruguay están determinadas, en una proporción considerable, por la evolución de los gastos del BPS y, en consecuencia, la reforma previsional y las relaciones institucionales entre el ejecutivo y el BPS son piezas esenciales para una exitosa puesta en marcha y administración de la reforma del sistema de seguridad social en Uruguay.

2. Los otros subsistemas previsionales

Un asunto sobre el que no existe mayor cuestionamiento en Uruguay se refiere a la situación especial en la que se encuentran las cajas de previsión civiles (notarial, profesores universitarios y bancaria), militar y policial, no incluidas en la cobertura del sistema previsional mixto. La estandarización de los beneficios previsionales que impulsó la reforma al sistema de pensiones en Uruguay no rigió para estas cajas especiales, en particular las que brindan cobertura a los colectivos de trabajadores civiles. Lograrlo es un reto pendiente y un objetivo básico a alcanzar en este país, en especial si el objetivo es erigir un sistema de protección social que no discrimine a los trabajadores menos calificados.

Funcionando en régimen, es decir una vez pasada la transición, en el sistema previsional uruguayo no deberían existir diferencias tanto en las condiciones de acceso y cálculo de los beneficios como en las contribuciones previsionales de los asegurados, entre civiles (de distintas profesiones) y trabajadores calificados y no calificados o de altos y bajos ingresos. Lo anterior sugiere la conveniencia de estudiar la estandarización y posible unificación de la cobertura en el primer pilar para todos los trabajadores, y que las cajas previsionales paraestatales se transformen en cajas complementarias. De esta manera, podría mejorarse el cumplimiento de objetivos como el de otorgar mayor movilidad laboral a los trabajadores y reforzar el carácter solidario del sistema.

E. REFORMAS AL PILAR PÚBLICO DEL SISTEMA MIXTO DE JUBILACIONES Y PENSIONES

Se han planteado distintas alternativas para perfeccionar el sistema mixto en Uruguay. Entre aquellas propuestas que han sido debatidas para el

componente público reformado, se encuentran las siguientes: (i) aumentar la edad de retiro (actualmente 60 años para ambos sexos); (ii) disminuir los años exigidos para acceder a los beneficios previsionales (actualmente 35 años de contribuciones) y (iii) disminuir la edad (actualmente 70 años) para acceder a una tasa de reemplazo del 50% con 10 años de contribuciones.

Otros estudios, como Camacho (2001), examinan temas como la reestructuración del primer pilar público de protección. Sus proyecciones sostienen que la asistencia financiera del BPS aumentará del 1.72% al 3.82% del PIB entre 1995 y el 2040. Para enfrentar esta situación, propone una contracción del primer pilar del nuevo sistema mixto de pensiones.

A casi una década de puesta en marcha de la reforma previsional, el debate del equilibrio financiero del primer pilar todavía no ha concluido. Dado que, como se señaló, los efectos fiscales son todavía inciertos para el sistema previsional agregado, las opciones de política que se comentan en esta sección deberían evaluarse, considerando un modelo de equilibrio general del sistema previsional uruguayo.

1. Edad de retiro y expectativa de vida

La edad de retiro en el sistema mixto es de 60 años de edad para hombres y mujeres. En 1996, la reforma previsional aumentó la edad de retiro de las mujeres de 55 a 60 años, igualándola a la que tenían los hombres y mantuvo la de éstos últimos. Para el grado de desarrollo del sistema de jubilaciones y pensiones y el perfil demográfico de la población en Uruguay, la edad de retiro podría ser considerada baja. Los países pioneros en la seguridad social que han realizado reformas previsionales en América Latina (Argentina, Chile y Costa Rica) fijaron la edad de retiro de los hombres en 65 años, cinco años más que en Uruguay.

En otros países de la región con menor grado de desarrollo de sus sistemas previsionales y que han realizado reformas (Bolivia, Colombia, México y Perú), la edad de retiro de los hombres también es de 65 años, superior al caso uruguayo. Sólo en los casos de países con sistema de seguridad social de menor desarrollo, menor expectativa de vida y que han realizado reformas previsionales, se observan edades de retiro de los hombres de 60 años (El Salvador, y República Dominicana) (Mesa-Lago, 2004a).

En el caso de las mujeres, también la mayoría de los países que realizó reformas previsionales fijó en 65 años la edad de retiro, aunque en el caso de Chile y Argentina quedó en 60 años, al igual que Uruguay. Sin embargo, ambos casos no son comparables al revisar las edades de retiro y las estructuras demográficas, porque la reforma chilena comenzó en 1980-1981 y la de Uruguay en 1995-1996.

La transición demográfica, el envejecimiento de la población y el aumento de la expectativa de vida tanto al nacer como a la edad de retiro en Uruguay hacen incluso más controvertidas las edades de retiro establecidas por la reforma

previsional de 1995-1996. En los indicadores demográficos se observa una clara tendencia al envejecimiento, dado que las expectativas de vida al nacer han aumentado en los últimos 35 años; la esperanza de vida a la edad de retiro (60 años) también ha crecido para hombres y mujeres, siendo en el caso de los primeros menor el incremento, de sólo 0.44 años entre 1970 y 1999, mientras que entre las segundas fue de casi tres años (2.91 años) en el mismo período. El envejecimiento de la población también puede apreciarse en la proporción de la población mayor de 65 años, que se incrementó desde un 8.9% a un 12.9% entre 1970 y el 2000 y las proyecciones muestran que este grupo aumentará del 13% al 19.1% entre los años 2005 y 2050. El resultado es que el índice de vejez de la población en Uruguay aumentó entre 1990 y el 2001 de 44.2 a 53.7 (Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004).

Resulta recomendable estudiar el aumento de la edad de retiro en el sistema mixto uruguayo, al menos en el caso de los hombres, aunque sería conveniente no diferenciar por sexo, en especial porque las mujeres tienen una expectativa de vida mayor que éstos. Para aminorar los problemas políticos y sociales que generaría un aumento de la edad de retiro, esta medida podría aplicarse gradualmente durante varios años, por ejemplo en un período de cinco a 10 años. Reducir el período en que se otorga la prestación ayudará, además, a elevar los beneficios, en especial, las mujeres en el sistema de capitalización individual.¹²

2. Densidad (años) de contribuciones para acceder a las prestaciones previsionales

El sistema previsional en Uruguay exige a los asegurados un mínimo de 35 años de contribuciones para acceder a las prestaciones públicas administradas por el BPS. Como se ha señalado, esto requiere una densidad de contribución muy elevada de hombres y mujeres, en especial, de aquellos que tengan estudios avanzados. Por ejemplo, quienes ingresen al mercado laboral a la edad de 24 ó 25 años, requieren de una densidad de contribuciones cercana o igual al 100% de la vida laboral de los asegurados.

La cobertura efectiva del pilar público del sistema mixto es incierta. Para reducirla, es fundamental que el sistema de información incluya las historias laborales de los afiliados al sistema previsional. Esta información permitiría determinar si es necesario disminuir este requisito con el objeto de ampliar la cobertura del sistema público reformado.

Al comparar la situación en Uruguay con los casos de Argentina y Chile, países que cuentan con grados similares de desarrollo en sus sistemas previsionales, podría plantearse que los 35 años representan una condición

12. Véase el efecto en las prestaciones de las mujeres en Bertranou y Arenas de Mesa (2003).

restrictiva al momento del retiro. En Argentina, donde el requisito para optar a la prestación básica universal es de 30 años de contribuciones, se ha estimado que este valor puede llegar a ser excluyente (Arenas de Mesa y Bertranou, 1997; OIT-MTESS, 2003). En el caso de Chile, donde el requisito es de 20 años de cotizaciones para acceder a la garantía estatal de la pensión mínima, según los últimos antecedentes proporcionados por una encuesta de seguridad social,¹³ este requisito será excluyente, especialmente para un importante grupo de mujeres (Bravo, 2004).

Pueden destacarse dos comentarios particulares para el caso uruguayo: En primer lugar, el levantamiento y desarrollo del sistema de información del sistema previsional, en especial de las historias laborales de los asegurados, es urgente para definir si los requisitos para acceder a los beneficios previsionales (35 años de contribuciones) son elevados y, con esta información, estimar la proporción de los afiliados que quedarían excluidos de los beneficios jubilatorios otorgados por el BPS. En segundo término, es evidente que un número importante de trabajadores a los 60 años no habrá logrado los 35 años de contribuciones y, por ende, a la edad legal de retiro obtendrían solamente una (baja) prestación del componente de capitalización individual.

3. Pensiones no contributivas y pensiones básicas contributivas

Otro aspecto a debatir en el pilar público previsional en Uruguay, es la consistencia en los requisitos de acceso y el valor de los beneficios no contributivos y contributivos. El adecuado diseño de estos beneficios puede resultar determinante en la generación de incentivos a los asegurados para que participen del régimen contributivo y efectúen sus contribuciones, especialmente en el caso de los trabajadores de menores ingresos.

Si bien el requisito de 35 años de contribuciones a la edad legal de retiro (60 años) es bastante estricto, en el nuevo sistema mixto previsional el pilar público administrado por el BPS también otorga a los asegurados un 50% de tasa de reemplazo con 10 años de cotizaciones a los 70 años de edad. Asimismo, en el mismo BPS el programa no contributivo otorga una prestación también a los 70 años de edad. Por esta razón, las diferencias en el valor de las prestaciones entre el régimen previsional contributivo y no contributivo deberían ser tanto o más importantes que la diferencia de 10 años de cotizaciones exigidos a los asegurados en el componente público contributivo.

Es posible estimar el valor presente de los dos casos y concluir qué puede convenirle a un asegurado: no contribuir y pasar de alguna manera la barrera de los sistemas de verificación de requisitos socioeconómicos para acceder a una pensión no contributiva, o contribuir 10 años y optar a una pensión a los 70

13. Encuesta de historias laborales y seguridad social denominada Encuesta de Protección Social (EPS), 2002, en www.proteccion-social.cl

años de edad en el sistema contributivo. Lo anterior debe evaluarse adecuadamente, ya que es esencial la consistencia en el valor de las prestaciones otorgadas por los regímenes contributivo y no contributivo. Esto es particularmente importante si también se tiene el objetivo, entre otros, de elevar la cobertura y las densidades de contribuciones de los trabajadores de bajos ingresos y con menores calificaciones en el mercado laboral.

F. POBREZA Y EXCLUSIÓN: LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Con anterioridad a la crisis económica del 2002, Uruguay, junto a Chile y Costa Rica, mostraba los mejores indicadores de pobreza, siendo el país con menor proporción de población en situación de indigencia en América Latina.¹⁴ La pobreza urbana en el país había disminuido desde un 17.4% a un 15.3% del total de la población entre 1995 y 1999. Sin embargo, posteriormente ésta aumentó al 23.7% en el 2002 debido, entre otros factores, a la crisis económica experimentada a partir de 1999. Entretanto, la indigencia se mantuvo bajo el 2% de la población total entre 1995 y el 2002 (Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004). La crisis del 2002 provocó un deterioro de los indicadores de pobreza e indigencia, aunque desde una perspectiva regional, Uruguay siguió manteniendo una situación relativamente favorable.

En cuanto a la población excluida del sistema previsional, una estimación aproximada para el 2002 indica que más de medio millón de trabajadores no realiza contribuciones en alguno de los sistemas civil, militar o policial de jubilaciones y pensiones en Uruguay, de los cuales 280 000 están ocupados y 220 000 desempleados.

El sistema que acoge a estas personas en la vejez, siempre que demuestren insuficiencias de ingreso, es el programa de pensiones no contributivas financiado por el Estado y administrado por el BPS que, por tanto, es un componente del sistema de protección que desempeña un papel importante en la erradicación de la pobreza y en la reducción de la exclusión en la vejez (Saldain y Lorenzelli, 2002).

1. Cobertura y beneficios del programa de pensiones no contributivas

El gasto público en el programa de pensiones no contributivas creció desde 0.45% a 0.62% del PIB entre 1990 y el 2000, y a la vez se mantuvo en forma estable durante la década de los noventa en torno a un 5.5% del gasto total del BPS. De manera consistente con lo anterior, la cobertura del régimen de

14. Arenas de Mesa y Benavides, 2003, con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

pensiones no contributivo aumentó desde cerca de 58 000 a 64 000 beneficiarios en pensiones de vejez e invalidez entre 1993 y el 2001. Este crecimiento superior al 10% en el número de pensiones no contributivas incluye una caída de las pensiones de vejez de 24 200 a 18 500 y un incremento de las pensiones de invalidez de 33 500 a 45 500 en similar período (Saldain y Lorenzelli, 2002). Una posible explicación del aumento de las pensiones de invalidez es que el desplazamiento de trabajadores del empleo por la crisis laboral provocaría una mayor demanda por este tipo de prestaciones entre aquellos que cumplirían con las condiciones de elegibilidad.

El valor de las pensiones de vejez no contributivas promedio alcanzó a \$ 1 833 y la de invalidez a \$ 1 798 (en ambos casos en pesos uruguayos de diciembre del 2000), que respectivamente representaron un 43% y un 42% del valor de las jubilaciones contributivas promedio del sistema previsional (BPS) en Uruguay. Esta participación puede considerarse elevada, puesto que en el caso del sistema contributivo, los asegurados necesitan tener 35 años de cotizaciones, y en el no contributivo, calificar por ingreso. Además, las pensiones no contributivas completas son más elevadas que el mínimo jubilatorio del sistema contributivo a las edades de 65 años y menos (Saldain y Lorenzelli, 2002). Esto último, comentado anteriormente, debería ser objeto de estudio, ya que podrían debilitarse los incentivos para que los asegurados se mantengan contribuyendo en el esquema contributivo, o para que se formalicen aquellos que no están afiliados.

2. ¿Puede cerrarse la brecha de indigencia y pobreza?

El número de personas indigentes en Uruguay es relativamente reducido, y como se ha señalado, antes de la crisis del 2002 era inferior al 2% de la población total. Otorgar a estas personas indigentes una pensión no contributiva les permitiría elevar sus ingresos por sobre la línea de la indigencia y que calificaran como pobres (en algunos casos, dependiendo del número de personas en el grupo familiar, incluso podrían quedar situados por sobre la línea de pobreza). Es evidente que una medida como la descrita no está impedida por restricciones fiscales, sino más bien por restricciones institucionales, tales como la identificación de las personas, el mecanismo más adecuado para llegar a ellas, la administración del sistema para el seguimiento de los beneficiarios y la focalización de las prestaciones.

Diversos países en la región están poniendo en marcha nuevos programas sociales con el objetivo de eliminar o, al menos, reducir la pobreza más extrema. Un ejemplo ilustrativo al respecto, sin que esto necesariamente implique que debería replicarse en Uruguay, corresponde a la experiencia del programa Chile Solidario. A partir del 2002, en Chile se creó un sistema básico de protección social, en el que se identificaron todas las familias indigentes del país (225 000 familias en extrema pobreza, un 4.6% de los hogares) a través de un sistema de información nacional, lo que se prevé permitirá, en un plazo de tres años, cerrar

las brechas de cobertura efectiva en la población indigente por intermedio del sistema de pensiones no contributivas o asistenciales.

Un programa similar al aplicado en Chile podría ser diseñado y puesto en vigor en Uruguay. La cobertura potencial de beneficiarios indigentes es muy acotada: en la población urbana no había más de 60 000 personas indigentes de todas las edades en el año 2002. Además, la población urbana pobre mayor de 65 años era de aproximadamente 22 000 personas según la encuesta del Instituto Nacional de Estadística (INE) en el mismo año, por lo que según estiman los autores, la población urbana indigente mayor de 65 años ó 70 años según el requisito para optar a las pensiones no contributivas es incluso menor a esta cifra. Lo anterior implica que, con un aumento de la cobertura de las pensiones no contributivas de no más del 15% de lo que hoy existe en el programa, se podría llegar a dar cobertura a todas las personas indigentes mayores de 65 años.

La estimación preliminar del costo directo de este programa sugiere que se trata de montos factibles de ser invertidos en gasto social, y que no son las restricciones fiscales las que lo impiden, sino que, más bien, se necesita de una institucionalidad pública y de sistemas de administración e información adecuados para poner en marcha un esquema de la naturaleza descrita.

G. SISTEMAS DE INFORMACIÓN PREVISIONAL

Los sistemas de información, las estadísticas previsionales de los esquemas públicos y privados y el acceso y publicación de información de los sistemas de jubilaciones y pensiones constituyen elementos claves para el desempeño de los mismos y para su propia evaluación. Se trata de desafíos pendientes a desarrollar en la institucionalidad de la reforma previsional uruguaya. El nivel y la calidad de los sistemas de información no están de acuerdo con el nivel de desarrollo alcanzado por el sistema uruguayo, considerado uno de los pioneros en América Latina. Se observan especialmente deficiencias en lo que respecta a la información relativa a cobertura.

1. Diseño de sistemas de información

Una herramienta básica para la gestión y el diseño de políticas en el sistema previsional es el nivel, acceso y calidad de la información del sistema previsional. La institucionalidad pública que regule esta actividad, así como las orientaciones (implícitas o explícitas) que su diseño genere y la administración de los sistemas de información en cuanto a sus publicaciones y periodicidad son factores determinantes para la gestión eficaz de la provisión de protección para los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia.

Ferreira-Coimbra y Forteza (2004) realizan una comprensiva revisión de las principales estadísticas e indicadores básicos del sistema de protección social

en Uruguay. De este trabajo, también se desprende la necesidad de modernizar los sistemas de información relacionados con los esquemas de jubilaciones y pensiones tanto del Banco de Previsión Social (BPS, sistema público), cajas especiales de previsión (Civiles, Militar y Policial) y de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP).

El reto consiste en diseñar y administrar un sistema estandarizado de información y de publicaciones consolidadas del sistema de jubilaciones y pensiones con el propósito, entre otros, de evaluar la cobertura previsional; por ejemplo: por grupos etarios, sectores económicos, niveles de ingreso, tipo de dependencia laboral, género y localidad (urbano o rural). Esta tarea la debería realizar el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social o un organismo con cierta autonomía bajo la órbita del mismo. El BPS genera un anuario estadístico con una buena cantidad de información; sin embargo, no existen datos consolidados para los distintos esquemas, que permitan un rápido cálculo y seguimiento de importantes variables como la cobertura ocupacional.

2. Información sobre contribuyentes y beneficiarios

Al analizar los antecedentes de la cobertura previsional del nuevo sistema mixto en Uruguay, se observa que no existen cifras definitivas y que hay desacuerdos entre las publicaciones realizadas en ámbitos académicos y centros de investigación, en el poder ejecutivo (Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Oficina de Planificación y Presupuestos) y en el BPS (principal administrador del sistema) respecto de si la cobertura ha disminuido, se ha mantenido o ha crecido durante los ocho años posteriores a la reforma.

En términos generales, las estadísticas básicas sobre el sistema previsional están diseñadas para proporcionar antecedentes de trabajadores activos contribuyentes y de participantes en la fuerza laboral afiliados. Esta información a nivel agregado está disponible en el BPS, pero los datos desagregados no son de fácil acceso. En general, las cifras de cobertura de prestaciones por jubilaciones y pensiones no están adecuadamente contempladas en los sistemas de información, es decir, no existe el debido seguimiento de la cobertura previsional de los pasivos, que debería descomponerse por género, nivel de ingreso, grupos etarios y tipos de sistemas contributivos y no contributivos. Los registros llevan número de prestaciones pagadas, pero no de individuos receptores. La efectiva puesta en marcha de políticas en previsión social dependerá, entre otros factores, de la información que se obtenga para seguir el desempeño de la cobertura de la población mayor de 60 ó 65 años.

Las cajas especiales de previsión cuentan con sus propios sistemas y no existe una institución pública que regule, administre, coordine, sistematice, consolide y publique periódicamente la información del sistema previsional integrado (BPS, AFAP, cajas especiales y pensiones no contributivas). Este es

otro desafío pendiente de modernización de la institucionalidad de la previsional social en Uruguay.

Las fuentes tradicionales utilizadas para estimar la cobertura son los registros administrativos y las encuestas a los hogares. Como se señaló, la fragmentación del sistema genera dificultades para la consolidación de los datos provenientes de los registros administrativos. En numerosos países, esto es suplido mediante la información de las encuestas de hogares. En Uruguay, sin embargo, sólo a partir del 2001 la Encuesta Continua de Hogares (ECH) releva información de trabajadores que realizan contribuciones a la seguridad social. Durante los años anteriores se capturaban datos de cobertura de salud y de seguros de salud (Bucheli, 2004).

H. COMENTARIOS FINALES

A casi una década de la puesta en marcha de la reforma, puede hacerse una evaluación de algunos aspectos del sistema previsional mixto en Uruguay. En este capítulo se enumeran aquellas áreas donde es necesaria una revisión más acuciosa de las políticas relacionadas con el sistema de jubilaciones y pensiones, se plantean algunas medidas de acción y se proponen estudios para perfeccionar y ejecutar diseños de políticas en el nuevo sistema que tiendan a mejorar la protección de la seguridad económica durante la vejez.

Los *sistemas de información* constituyen herramientas necesarias e imprescindibles, que deben ser desarrollados. En particular, se requiere de un sistema transparente de información que registre y administre las historias laborales de los asegurados. Esta tarea ha comenzado a realizarse en el BPS, sin embargo sólo recientemente la información está quedando disponible para su estudio y evaluación. Además, es preciso modernizar la institucionalidad para la administración de este sistema de información, con el objetivo de realizar un seguimiento a la historia de las contribuciones y sus densidades por sexo, grupos etarios y distintos niveles de ingresos de los asegurados.

Los efectos fiscales de la reforma previsional uruguaya constituyen un gran desafío para el desempeño de la misma, debido a que representan una importante fuente de incertidumbre en pleno período de transición previsional. Distintos estudios acerca de las *consecuencias fiscales* de la reforma previsional señalan que sólo 30 años después de su puesta en vigor, en el año 2025, comenzarían a generarse superávits financieros y fiscales.

La *disminución de la cobertura* previsional en el período 1999 y 2002 puede explicarse por la crisis económica, el aumento del desempleo y una caída en la cobertura en el sistema de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, esta reducción de la cobertura pareciera haber comenzado con anterioridad a la recesión. Además, otros estudios, basados en encuestas socioeconómicas, sostienen que la cobertura efectiva de los ocupados estaría cercana a 2/3 de la fuerza de trabajo y no 3/4 de la misma, de acuerdo a las cifras obtenidas a partir de los registros administrativos oficiales.

Es fundamental establecer *indicadores de cobertura previsional* para poder realizar un adecuado seguimiento del sistema y de la efectiva protección social que se entrega a la población, lo que permite un eficiente y oportuno diseño de políticas que corrijan los potenciales desvíos.

En cuanto a la *modernización de la institucionalidad*, parece importante reforzar las unidades encargadas de la previsión y protección social en el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, al igual que la relación entre las distintas áreas del poder ejecutivo con el BPS. La reforma estructural al sistema previsional en Uruguay es suficientemente compleja, lo que sugiere que un servicio público, distinto a la entidad que administra el sistema de jubilaciones y pensiones, debería regular, fiscalizar y supervisar tanto los sistemas previsionales (civiles contributivos, incluyendo cajas especiales, no contributivos, militar y policial) como los sistemas públicos de información previsional.

Por último, el esquema no contributivo de pensiones requiere de un sistema de información básico que permita determinar dónde están las familias pobres e indigentes con el objeto de cerrar las brechas de cobertura en estos hogares. Según los antecedentes estadísticos, más que un problema de restricciones fiscales, este asunto es propio de la naturaleza del diseño institucional y de los sistemas de información. Asimismo, es necesario estudiar las relaciones entre los beneficios del régimen de pensiones no contributivo y las prestaciones jubilatorias del esquema contributivo, la *consistencia del monto de los beneficios* y de los incentivos que esto genera, especialmente entre los trabajadores no calificados y de menores ingresos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arenas de Mesa, A.; Benavides, P. 2003 *Protección social en Chile. Financiamiento, cobertura y desempeño: 1990-2000* (Santiago, OIT).
- Arenas de Mesa, A.; Hernández Sánchez, H. 2001 "Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile", en F. Bertranou (ed.) *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F. 1997 "Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina", en *World Development*, Vol. 25, N° 3 (Oxford, Pergamon), marzo.
- Banco Mundial, 1994 *Envejecimiento sin crisis* (Washington, D.C., Oxford University Press).
- Bertranou, F. 2004 *Pensions and gender in Latin American social protection systems: Where do we stand in the Southern Cone?*, trabajo presentado en ISSA Expert Group Meeting on Gender, Retirement, and Active Aging: Implications for Social Security in Long-Life Societies, junio 24-25 (Ginebra, OIT).
- _____ (ed.) 2001 *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Bertranou, F.; Arenas de Mesa, A. (ed.) 2003 *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Bertranou, F.; Grushka, C.; Rofman, R. 2001 "Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina", en F. Bertranou (ed.) *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Bravo, D. 2004 *Análisis y principales resultados. Primera Encuesta de Protección Social* (Santiago, Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Departamento de Economía, Universidad de Chile).

- Bucheli, M. 2004 “Uruguay: La cobertura de la seguridad social en el empleo. 1991-2002”, en F. Bertranou (ed.) *Protección social y mercado laboral* (Santiago, OIT).
- Camacho, L. 2001 *La reestructuración del primer pilar de protección: Efectos financieros de la contracción del primer pilar del nuevo régimen provisional mixto uruguayo*, trabajo presentado en el Seminario de Actuarios y Estadísticos, Asociación Internacional de la Seguridad Social, 21-22 de noviembre (Montevideo).
- Equipo de Representación de los Trabajadores (ERT) en el BPS 2004 “Proyecto Alternativo, Documento de Trabajo” (Montevideo, BPS).
- Ferreira-Coimbra, N.; Forteza, A. 2004 *Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempeño: 1990-2002* (Santiago, OIT).
- Forteza, A. 2004 *Uruguay, options for pensions reform* (Montevideo).
- _____ (ed.) 1999 *La reforma de la seguridad social en Uruguay: Efectos macroeconómicos y mercado de capitales* (Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
- Gill, I., Packard, T.; Yermo, J. 2003 *Keeping the promise of old age income security in Latin America: A regional study of social security reforms* (Washington, D.C., World Bank).
- Mesa-Lago, C. 2004a *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, Serie de Financiamiento del Desarrollo N° 144, (Santiago, CEPAL).
- _____ 2004b “Desafíos y lecciones de 23 años de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, en *El sistema de pensiones de Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos*, ponencia del Seminario Internacional, 22 y 23 de abril de 2004 (Santiago, OIT).
- Mesa-Lago, C.; Bertranou, F. 2001 *Uruguay: Assessing the coverage gap*, estudio para International Social Security Association (no publicado).
- _____ 1998 *Manual de economía de la seguridad social en América Latina* (Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana).
- Noya, N.; Laens, S. 2000 *Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay*, Serie de Financiamiento del Desarrollo N° 101 (Santiago, CEPAL).
- OIT, 2003 *Panorama Laboral 2003. América Latina y el Caribe* (Lima, OIT).
- OIT-MTESS, 2003 *Historias laborales en la seguridad social* (Buenos Aires, OIT).
- Saldain, R.; Lorenzelli, M. 2002. “Estudio del programa de pensiones no contributivas en Uruguay”, en F. Bertranou, C. Solorio, C. y W. Van Ginneken (eds.) *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT).

ANEXO A ESTADÍSTICAS PREVISIONALES

Cuadro A-1 Uruguay: Asegurados (contribuyentes) en la previsión social y cobertura de la población en edad de trabajar (PET) y de la población económicamente activa (PEA), 2000
(números y porcentajes)

Institución / esquema	Asegurados activos	
	Número	Porcentaje
Banco de Previsión Social (BPS) ^{a/}	601 720	58.6
Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) ^{b/}	311 231	30.3
Caja Bancaria	16 482	1.6
Caja Notarial	6 696	0.6
Caja de Profesionales Universitarios	34 613	3.4
Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFAA) ^{c/}	30 847	3.0
Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP)	25 371	2.5
Total	1 026 960	100.0
Población en edad de trabajar (PET)	2 061 510	
1. Cobertura (porcentaje) ^{d/}	49.8	
2. Cobertura (porcentaje) ^{e/}	62.1	
Población económicamente activa (PEA)	1 532 372	
1. Cobertura (porcentaje) ^{d/}	67.0	
2. Cobertura (porcentaje) ^{e/}	83.6	

Fuente: Mesa-Lago y Bertranou (2001).

a/ Incluye a todos los asegurados en el sistema antiguo, en la transición y en el primer pilar del sistema mixto.

b/ Contribuyentes en ambos pilares del sistema mixto.

c/ Diciembre 1999.

d/ Basado en contribuyentes a las AFAP.

e/ Basado en afiliados a las AFAP.

Cuadro A-2 Uruguay: Estimación de asegurados (contribuyentes) a la previsión social y porcentajes de la PET y PEA, 1990-2000
(miles y porcentajes)

Esquema	1990	1995	2000
Banco de Previsión Social (BPS) vejez + primer pilar ^{a/}	823.4	926.8	601.8
Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional (AFAP) ambos pilares ^{b/}	£/	£/	311.2
Subtotal	823.4	926.8	913.0
Otras cajas ^{c/}	106.6	112.2	114.0
Total	930.0	1 039.0	1 027.0
Población en edad de trabajar (PET)	1 939.2	2 016.8	2 061.5
1. Cobertura (porcentaje) ^{d/}	48.0	51.5	49.8
2. Cobertura (porcentaje) ^{e/}	s.i.	s.i.	62.1
Población económicamente activa (PEA)	1 355.9	1 450.5	1 532.4
1. Cobertura (porcentaje) ^{d/}	68.6	71.6	67.0
2. Cobertura (porcentaje) ^{e/}	s.i.	s.i.	83.6

Fuente: Mesa-Lago y Bertranou (2001).

a/ Trabajadores en el primer pilar con ingreso menor a 5 000 pesos en el momento de la reforma y que no optaron por el segundo pilar.

b/ Sistema mixto, ambos pilares, contribuyentes.

c/ Caja Bancaria, Caja Notarial, Caja de Profesionales Universitarios, Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFCAA) y Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP); datos corresponden a 1993.

d/ Contribuyentes como porcentaje de la PET y PEA.

e/ Afiliados como porcentaje de la PET y PEA.

f/ El sistema mixto no existía en esos años.

s.i.: Sin información.

Cuadro A-3 Uruguay: beneficiarios de jubilaciones y pensiones, 1999
(números y porcentajes)

Jubilados y pensionados	Edad 60 y más años			Edad 65 y más años		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Estadísticas para los esquemas						
Vejez e invalidez	178 176	209 546	387 722	152 201	177 168	329 369
Sobrevivencia	1 170	82 945	84 115	938	67 272	68 210
Total jubilados y pensionados ^{a/}	179 346	292 491	471 837	153 139	244 440	397 579
Total población	233 109	342 470	575 579	171 163	261 067	432 230
Cobertura (%)						
Vejez e invalidez	76.4	61.2	67.4	88.9	67.9	76.2
Sobrevivencia	0.5	24.2	14.6	0.6	25.7	20.7
Total jubilados y pensionados	76.9	85.4	82.0	89.5	93.6	91.9
Encuesta de hogares^{b/}						
Vejez e invalidez	158 870	164 026	322 896	132 691	136 602	269 293
Sobrevivencia	7 680	141 683	149 363	6 761	120 820	127 581
Total jubilados y pensionados	164 571	246 464	411 035	137 703	204 790	342 493
Total población	210 953	306 954	517 907	155 307	236 498	391 805
Cobertura (%)						
Vejez e invalidez	75.3	53.4	62.3	85.4	57.7	68.7
Sobrevivencia	3.7	46.1	28.8	4.4	51.1	32.5
Total jubilados y pensionados	78.0	86.2	79.4	88.7	86.6	87.4

Fuente: Mesa-Lago y Bertranou (2001).

a/ Banco de Previsión Social (contributivo y no contributivo) 1999; Caja Bancaria, Caja Notarial y Caja de Profesionales Universitarios 2001; excluye Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA) y Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP).

b/ La suma de vejez, invalidez y sobrevivencia es mayor que el total debido a que una persona puede ser receptora de más de una prestación.

Cuadro A-4 Perfil sociodemográfico y laboral de los ocupados respecto a su cobertura previsional, 2002
(porcentajes)

	Cobertura (porcentajes)	Distribución de ocupados entre grupos		
		No contribuyentes	Contribuyentes	Empleo total
Total ocupados	63.2			
Grupo de edad		100.0	100.0	100.0
14 a 17	6.5	3.5	0.1	1.4
18 a 24	50.1	16.7	9.7	12.3
25 a 34	66.7	20.7	24.1	22.8
35 a 44	68.7	20.8	26.5	24.4
45 a 54	67.7	19.5	23.8	22.2
55 a 64	63.6	13.1	13.4	13.3
65 y más	41.9	5.7	2.4	3.6
Sexo	100.0	100.0	100.0	
Hombre	63.1	57.3	56.9	57.0
Mujer	63.4	42.7	43.1	43.0
Relación de parentesco con el jefe de hogar		100.0	100.0	100.0
Jefe	66.6	44.6	51.6	49.1
Cónyuge	64.3	22.1	23.1	22.7
Hijo	56.5	25.1	19.0	21.2
Otro parentesco	56.8	8.2	6.3	7.0
Nivel educativo		100.0	100.0	100.0
Primaria o menos	44.9	42.6	20.2	28.4
Media incompleta	60.9	38.4	34.7	36.1
Media completa	72.2	13.1	19.7	17.3
Terciaria incompleta	79.5	4.2	9.4	7.5
Terciaria completa	94.0	1.8	16.0	10.8
Zona geográfica		100.0	100.0	100.0
Montevideo	69.5	44.1	58.5	53.2
Interior	56.1	55.9	41.5	46.8
Formalidad e informalidad		100.0	100.0	100.0
Informales	29.9	75.7	18.8	39.7
Asalariado microempresa ^{a/}	43.2	18.4	8.2	11.9
Patrón microempresa ^{a/}	84.6	1.0	3.2	2.4
Coop. prod. microempresa ^{a/}	46.4	0.1	0.0	0.0
Cuenta propia ^{b/}	13.3	39.3	3.5	16.7
Servicio doméstico	31.0	13.5	3.5	7.2
Familiar no remunerado	16.6	3.5	0.4	1.5
Formales	85.2	24.3	81.2	60.3
Asalariado público	99.0	0.5	28.0	17.9
Asalariado privado ^{c/}	85.8	12.9	45.1	33.2
Patrón ^{c/}	90.5	0.3	1.9	1.3
Cooperativa de producción ^{c/}	73.7	0.1	0.1	0.1
Cuenta propia ^{d/}	50.1	10.5	6.1	7.7
Sector de actividad		100.0	100.0	100.0
Agricultura y minas	55.1	5.3	3.8	4.3
Industria manufacturera	58.7	15.2	12.6	13.5
Electricidad gas y agua	98.8	0.0	2.0	1.3
Construcción	32.2	13.6	3.8	7.4
Comercio hoteles y restaurantes	55.3	26.8	19.3	22.0
Transporte y servicios	72.0	39.1	58.6	51.5

Fuente: Bucheli (2004) con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

a/ En establecimientos con menos de cinco trabajadores.

b/ Excluye profesionales, técnicos, categoría administrativa y empleados.

c/ En establecimientos con cinco trabajadores o más.

d/ Profesionales, técnicos, categoría administrativa y empleados.

GLOSARIO

ACJ	Asociación Cristiana de Jóvenes
AF	Asignaciones Familiares
AFAP	Administradora de Fondos de Ahorro Provisional
ANEP	Administración Nacional de Educación Primaria o Pública
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
BCU	Banco Central del Uruguay
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BPS	Banco de Previsión Social
BSE	Banco de Seguros del Estado
CAC	Cámara Argentina de la Construcción
CBA	Canasta Básica de Alimentos
CCS	Consejo Consultivo Sectorial
CECAP	Centro de Capacitación y Producción
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPT	Consejo de Educación Técnico Profesional
CHPV	Censo de Hogares, Población y Vivienda
CIUI	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
CIMO	Programa Calidad Integral y Modernización
CINCO	Programa de Capacitación Integral y Competitividad para la Micro y Pequeña Empresa
CINTERFOR	Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional
CNUO	Clasificación Nacional Uniforme de Ocupaciones
COCAP	Consejo de Capacitación Profesional
CODEFAT	Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador
COFIS	Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social
COPRIN	Comisión de Productividad e Ingresos
COTA 70	Clasificación Ocupacional del Programa del Censo de América de 1970
CUOPYC	Centro de Unión de Obreros Papeleros y de Celulosa
DGI	Dirección General Impositiva
DINACOPRIN	Dirección Nacional de Productividad, Precios e Ingresos
DINAE	Dirección Nacional de Empleo

DINATRA	Dirección Nacional de Trabajo
DISSE	Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad
ECA	Entidades de Capacitación
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EHR	Encuesta sobre Empleo, Ingresos y Condiciones de vida de los Hogares Rurales
ENEVISA	Encuesta sobre Estilos de Vida y Salud de la Población Adulta
ERT	Equipo de Representación de los Trabajadores
FANAPEL	Fábrica Nacional de Papel
FAT	Fondo de Amparo al Trabajador
FNR	Fondo Nacional de Recursos
FORMUJER	Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Profesional y Técnica de Mujeres de Bajos Ingresos en América Latina cap. 6 p. 10
FRL	Fondo de Reconversión Laboral
FSC	Fondo Social de la Construcción
FUNSA	Fábrica Uruguaya de Neumáticos S.A.
IAMC	Instituciones de Asistencia Médica Colectiva
IMABA	Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias
IMAE	Instituciones de Medicina Altamente Especializada
IMESI	Impuesto Específico Interno
IMESSA	Impuesto Específico a los Servicios de Salud
IMS	Índice Medio de Salarios
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INE	Instituto Nacional de Estadística
INET	Instituto Nacional de Educación Tecnológica
INFOCAL	Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
IPC	Índice General de Precios al Consumidor
IPM	Índice de Precios Mayorista
IRA	Impuesto a las Rentas Agropecuarias
IRIC	Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio
IRP	Impuesto a las Retribuciones Personales
ISR	Índice de Salario Real
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IVF	Índice de Volumen Físico
IVF	Índice de Valor Físico C.1
IVS	Invalidez, Vejez y Supervivencia
JTPA	Job Training Partnership Act
JUNAE	Junta Nacional de Empleo
LP	Línea de Pobreza
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MEVIR	Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural

MGAP	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTSS	Ministerio del Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NIDT	Núcleos de Investigación y Desarrollo Tecnológico
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OPYPA	Oficina de Programación y Política Agropecuaria
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Población Económicamente Inactiva
PET	Población en Edad de Trabajar
PFP	Programa de Fortalecimiento de PYMES
PIB	Producto Interno Bruto
PIP	Programas de Inversión Productiva
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores-Congreso Nacional de Trabajadores
PRL	Programa de Reconversión Laboral
PROCAL	Programa de Capacitación Laboral
PROCAPRO	Programa de Capacitación Productiva
PROCLADIS	Proyecto de Capacitación Laboral de Personas con Discapacidad
PROCOL	Programa de Colocación
PROIMUJER	Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Empleo y la Formación Profesional
PRONCAL	Programa de Nivelación para la Capacitación Laboral y Superación de Deficiencias de Escolarización
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RUCAF	Registro Único de Cobertura Formal
SABE	Encuesta Salud, Bienestar y Envejecimiento
SM	Salario Mínimo
SMN	Salario Mínimo Nacional
SMNR	Salario Mínimo Real
SPE	Servicios Públicos de Empleo
SR	Salario Medio Real
SRPFFAA	Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas
SRPP	Servicio de Retiros y Pensiones Policiales
SUNCA	Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos
TSD	Trabajadores en Seguro de Desempleo

UCP	Unidad Coordinadora del Programa
UF	Unidad de Fomento
UI	Unidad Indexada
UOCRA	Unión Obrera de la Construcción
UR	Unidad Reajutable
UTU	Universidad del Trabajo de Uruguay
VI	Variables Instrumentales
VIS	Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia

