

**LA CALIDAD DEL EMPLEO EN EL
URUGUAY 1984 - 2003**

Jorge Notaro
Febrero de 2005

INSTITUTO DE ECONOMÍA
Serie Documentos de Trabajo
DT 01/05

INDICE

Resumen.....	3
1. Introducción.....	4
2. La calidad del empleo como problema.....	6
2.1 Los principales enfoques.....	6
2.2 Las explicaciones alternativas	8
2.3 La importancia de Carlos Marx como antecedente.....	10
2.4 La construcción de indicadores.....	12
3. Los orígenes: el subempleo.....	14
3.1 Concepto y medida.....	14
3.2 El subempleo en el Uruguay	15
3.2.1 Los indicadores.....	15
3.2.2 Los principales resultados.....	16
4. El Sector Informal Urbano.....	19
4.1 El concepto de Sector Informal.....	19
4.2 El papel del Sector Informal Urbano.....	23
4.3 Indicadores y resultados.....	29
4.4 El SIU en el Uruguay	31
5. Protección social, participación y empleo digno.....	40
5.1 Conceptos y medidas.....	40
5.2 La protección social en el Uruguay.....	40
5.2.1 Los indicadores de la ECH del INE	41
5.2.2 Principales antecedentes con información.....	43
5.2.3 Principales resultados de las estimaciones realizadas....	44
6. Conclusiones finales.....	49
6.1 Particularidades en el Uruguay.....	50
6.2 Hipótesis sobre el caso uruguayo.....	54
6.3 Implicancias para las políticas, el sistema de información y las líneas de investigación.....	57
Bibliografía.....	60
Anexo Metodológico.....	69
Anexo Estadístico.....	80

Resumen

Durante el período de crecimiento del PIB no se aprecia un deterioro en la calidad del empleo; a diferencia del resto de América Latina, la mayor parte de los empleos generados hasta 1998 fueron en relación de dependencia en el Sector Formal Urbano Privado con un componente, moderado y estable, de empleo no registrado y subempleo. Durante la recesión 1999 – 2002 y hasta el año siguiente se deteriora la calidad del empleo por el aumento del subempleo y del empleo no registrado, que acompañan el aumento del desempleo, de la emigración, de la pobreza y de la exclusión.

El problema del empleo en Uruguay constituye un caso “atípico” con relación a la informalidad en América Latina y el mundo subdesarrollado. Una parte importante de los trabajadores que se consideran informales en la definición operativa de OIT/PREALC no tuvieron problemas de empleo entre 1991 y 2003. Por otra parte, se detectó un porcentaje importante de trabajadores asalariados con problemas de empleo en las empresas de mayor tamaño, de modo que la informalidad urbana no se identifica con los empleos de mala calidad (Fernández 1995, Notaro 1995 y 1999). ¿Es posible hablar de un sector informal integrado por micro y pequeñas empresas, con capacidad empresarial pero sin acceso al crédito, a los bienes de capital, al cambio tecnológico, al aumento de la productividad y los ingresos? En el caso uruguayo a comienzos del siglo veintiuno la categoría “sector informal” requiere una redefinición, que permita poner el énfasis en una parte de sus componentes históricos y, al mismo tiempo, incorporar el análisis de las limitaciones a la condición de ciudadanos y al ejercicio de los derechos que formalmente les reconoce el Estado a los trabajadores, como los sindicales o políticos. La información disponible permite construir indicadores confiables de subempleo y de cobertura de la seguridad social para los primeros años del siglo veintiuno. Se puede señalar como principal carencia la insuficiencia de información sobre el ejercicio de los derechos sindicales y la participación de los nuevos actores sociales, lo que sería imprescindible para tener un panorama más completo de la calidad del empleo.

Las políticas dirigidas a mejorar la calidad del empleo deben implementar un abordaje a partir de la actividad económica y la categoría ocupacional, para luego caracterizar a las empresas, a los trabajadores, sus condiciones de trabajo y niveles de ingresos. En primer lugar, se debe considerar el servicio doméstico y la construcción, por el predominio de trabajadores no registrados, altas tasas de subempleo y desempleo, y remuneraciones muy bajas. En segundo lugar, los trabajadores por cuenta propia sin local, principalmente en el comercio minorista y la construcción, presentan la menor cobertura de la seguridad social y los menores ingresos. Tercero, se debe plantear el rediseño de la cobertura de la seguridad social en salud y desempleo. En todos los casos, hay que evaluar la legislación vigente y promover su cumplimiento, no sólo por la acción del Estado como inspector, sino por la organización de los trabajadores afectados. Como es sabido, donde no hay sindicato la probabilidad de que las leyes no se cumplan es mayor y se manifiesta en la menor calidad del empleo en el interior del país, en las pequeñas empresas y en parte de las formales. Es necesario incorporar al Diálogo Social a los actores que no están comprendidos en la relación salarial, ampliando la base social para lograr una mejor representación, promoviendo la superación de las dificultades de organización con programas de fortalecimiento, no sólo de los actores tradicionales. Para los asalariados no registrados, los trabajadores por cuenta propia o del servicio doméstico, organizarse y tener representación ha resultado imposible hasta el momento. Para las empresas micro y pequeñas, negociar es difícil y caro y cuando existen negociaciones sectoriales, quedan representadas de hecho por las empresas grandes, sin que se manifiesten los matices de problemas e intereses, constituyendo un factor adicional de estímulo a la informalidad o al trabajo "en negro" ¿Cómo incorporar la representación de estos actores? jnotaro@iecon.ccee.edu.uy

1. Introducción

La problemática del empleo presenta diferencias según los países; en los de mayor desarrollo la preocupación central es el desempleo (Bean, Layard y Nickell 1986; Bean 1994; Layard, Nickell y Jackman 1991; Nickell 1990; Phelps 1992) y en los de menor grado de desarrollo la preocupación principal es la calidad del empleo. En estos países, tasas relativamente bajas de desempleo se combinan con empleos considerados de mala calidad por la baja productividad, los bajos ingresos o la insuficiente cobertura de la seguridad social. Como componente secundario de la problemática en los países desarrollados se observa empleo de mala calidad y en los subdesarrollados, el desempleo.

En los orígenes, la identificación del número de personas con empleo de mala calidad apuntaba a generar dos insumos para las políticas: por una parte, la disponibilidad de mano de obra para nuevos empleos, que iba más allá de los desempleados, y por otra, para definir las políticas requeridas para alcanzar el pleno empleo y mejores niveles de vida. Con el tiempo, estas dimensiones se han perdido; el desempleo y el empleo de mala calidad se aceptan como resultado de las leyes casi naturales de la economía y en particular, del subdesarrollo. Ya no se pone énfasis en la potencialidad de los desempleados y los ocupados en empleos de mala calidad como un recurso que permitiría la aceleración del crecimiento.

En el transcurso de los últimos cincuenta años, las expectativas de Lewis acerca de la superación del problema como resultado de un pujante proceso de acumulación en el sector moderno o capitalista, no se cumplieron. En los últimos treinta años, las recomendaciones de la OIT para los países subdesarrollados y del PREALC en América Latina no fueron escuchadas.

La preocupación por el deterioro de la calidad del empleo adquiere una mayor importancia como resultado de los cambios inducidos por la globalización de la economía, la integración regional, los cambios tecnológicos y en la organización del trabajo. No es frecuente acceder a un empleo estable de tiempo completo, que tenga cobertura de la seguridad social y permita el desarrollo de las capacidades del trabajador. Los empleos son inestables, se expanden los contratos de duración limitada y la probabilidad de la cesantía aumenta, es habitual la dedicación menor a la jornada y no todas las jornadas durante la semana o el mes. Surge como objetivo de las políticas la “flexiseguridad”, flexibilidad con seguridad, acompañar las inevitables fluctuaciones en el nivel de actividad y el empleo con mayor seguridad para los trabajadores facilitando su reinserción y atenuando los costos para su familia durante el desempleo.

La economía uruguaya ha acompañado estos cambios pero presenta particularidades que generan interrogantes. Durante el período de crecimiento del PIB no se aprecia un deterioro en la calidad del empleo; a diferencia del resto de América Latina, la mayor parte de los empleos generados hasta 1998 fueron en relación de dependencia en el Sector Formal Urbano Privado con un componente, moderado y estable, de empleo no registrado. Durante la recesión 1999-2002 y hasta el año siguiente cuando comenzó la recuperación del nivel de actividad con un crecimiento del 2.5%, se deterioró la calidad del empleo por el aumento del subempleo y del empleo no registrado, que acompañan el aumento del desempleo, de la emigración, de la pobreza y de la exclusión.

Los objetivos de ese documento son tres. En primer lugar, revisar críticamente las principales corrientes que abordan el tema con diferentes perspectivas. Segundo, analizar la evolución y la estructura de la calidad del empleo en el Uruguay, identificando los grupos más afectados, teniendo en cuenta las condiciones contextuales como la actividad, la categoría y la localización; las características personales de los trabajadores como la edad, el sexo y el nivel de instrucción;

los impactos sobre los niveles de ingresos. Tercero, generar insumos para el diseño de políticas que aborden los problemas detectados así como para considerar cambios en la recolección de información que permitan ilustrar mejor sobre la calidad del empleo. Para el diseño de políticas que intenten mitigar o resolver los problemas de calidad del empleo es necesario conocer su magnitud, la estructura, los ingresos y su papel en la economía.

La preocupación por lo que hoy llamamos empleo de mala calidad aparece en la economía clásica como problema del capitalismo emergente y se desarrolla desde mediados del siglo veinte hasta la actualidad centrando la atención en los países de menor desarrollo e incorporando la problemática de los países de mayor grado de desarrollo (capítulo 2). Los indicadores de empleo de mala calidad fueron cambiando en el tiempo, desde el comienzo caracterizado como “subempleo” con una definición muy amplia que comprende gran parte de las otras formas que se diferencian actualmente (capítulo 3). Con la identificación de un “sector informal urbano” el enfoque cambia desde las características de los empleos y los trabajadores, hacia una lógica de la economía en los países subdesarrollados que “segmenta” los mercados de trabajo (capítulo 4). En los últimos años se realizan nuevas aproximaciones con las categorías de “precariedad”, “empleo no registrado” o “déficit de trabajo decente” y en la terminología uruguaya, empleo digno, que ponen el énfasis en limitaciones en el ejercicio de los derechos de los trabajadores, desde la protección de la seguridad social hasta la posibilidad de organización sindical (capítulo 5). Se presentan las conclusiones finales identificando los grupos más afectados por el empleo de mala calidad, diseñando algunas hipótesis explicativas para el caso uruguayo y explicitando las implicancias para las políticas y el sistema de información (capítulo 6). Finalmente se incluye un Anexo Metodológico que detalla los procedimientos de estimación utilizados y un Anexo Estadístico con parte de la información comentada en el texto.

Dejo constancia de mi agradecimiento a las personas que con su generosa colaboración contribuyeron a la realización de este trabajo. Alma Espino y Verónica Amarante leyeron la versión preliminar y realizaron importantes sugerencias. Ruben Svirsky realizó una compleja y rigurosa tarea de edición. Diana Fernández y Andrés Tellagorry del Servicio de Información y Documentación de CINTERFOR/OIT, y Daisy Guigou del Instituto de Economía, persiguieron los materiales solicitados, en algunos casos con investigaciones que envidiaría Sherlock Holmes. Daniel Muracciole de la DINAÉ aportó rigurosos comentarios metodológicos y procesamientos de información que no estaba disponible. María Dolores Fernández y Carlos Calvo del INE contribuyeron a la mejor comprensión de la información de la Encuesta Continua de Hogares. Marisa Bucheli, Anna Caristo, Lorna García Barneche y Gabriel Lagomarsino me ayudaron con las estadísticas del BPS. Martín Vallcorba del BCU y Lucía Selios del Banco de Datos del ICP respondieron a la solicitud de información de su especialidad. Andrés Notaro procesó la información estadística en Excel, convirtió los resultados a Word y preparó las presentaciones en PowerPoint. Desde la secretaría del Instituto, Chantal Stajano y Miguel Acosta acompañaron todo el trabajo.

2. La calidad del empleo como problema

La preocupación por la calidad del empleo está presente tanto en la teoría económica como en los estudios empíricos desde hace mucho tiempo. Se considera que una parte de los ocupados tiene un empleo con restricciones, limitaciones o carencias de algún tipo, que impide considerarlo como empleo óptimo o adecuado y que llama la atención sobre la necesidad de hacer algo para mejorarlo para alcanzar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Para evaluar la utilización de los recursos humanos disponibles y para el diseño de políticas correctivas es necesario identificar el empleo de mala calidad.

Se diferencian los conceptos o categorías de análisis, de los indicadores diseñados para medirlos. Como señalan los estadígrafos, “Antes de emprender la medición del subempleo, conviene hacer un profundo examen de su naturaleza y límites” dado que una medición exacta requiere “conceptos y definiciones claramente formulados” (OIT 1957). La diferenciación que hace casi cincuenta años se refería al subempleo, primer aspecto considerado como empleo de mala calidad, adquiere mayor relevancia cuando se reconocen otras facetas del problema que lo vuelven más complejo, conceptual y operativamente. Los indicadores construidos y los procedimientos utilizados en este trabajo son sencillos pero aspiran a ser rigurosos y transparentes. Muchas veces los métodos sofisticados requieren ideas sencillas y a veces, simplistas¹. Si se presta más atención a la medida que a la categoría, no se percibe la complejidad de los fenómenos, ya sea la multiplicidad de variables económicas explicativas o la multiplicidad de dimensiones que obligan a considerar los aspectos sociales y políticos (en particular, el poder).

2.1 Los principales enfoques

A fines de los años treinta y principio de los cuarenta “se extendió la costumbre de utilizar, cuando se hacía referencia a ciertos aspectos del subempleo, los vocablos desempleo o empleo, a los cuales se añadía un calificativo para caracterizar el fenómeno, como por ejemplo desempleo 'parcial o latente', empleo 'parcial o de jornada parcial', empleo 'insuficiente o anormal', etc.” (OIT 1957).

El origen en los países desarrollados se puede ubicar en Joan Robinson (1939) que considera que cuando no existe alguna forma de ayuda a los desempleados, “una declinación en la demanda efectiva que reduzca el volumen de empleo ofrecido por el grueso de la industria, no llevará al ‘desempleo’ en el sentido de la total ociosidad absoluta, sino que empujará a los trabajadores a cierto número de ocupaciones –venta de cigarrillos en las calles, cortar madera en los bosques o realizar actividades temporales– que son aún accesibles para ellos”. Destaca que estas ocupaciones son de menor productividad y reafirma que “La causa de este desplazamiento, una contracción en la demanda efectiva, es exactamente la misma que la del desempleo en su sentido ordinario; es natural describir esa adopción de ocupaciones inferiores por los trabajadores despedidos, como *desempleo disfrazado*” (68:69).

Para la Sra. Robinson el deterioro de la calidad del empleo se manifiesta en la pérdida de productividad e ingresos, por el cambio de categoría ocupacional de asalariado a cuenta propia sin local y por el cambio de la industria a los servicios principalmente². Es el resultado de

¹Lo mismo ocurre con otras categorías, como por ejemplo la pobreza, ya que los indicadores como las “líneas” más rigurosas sólo pueden dar una idea aproximada de la magnitud de la dimensión económica pero no captan la complejidad del fenómeno en sus dimensiones sociales y culturales. La implicancia es que si se identifica el indicador con el fenómeno, las políticas definirán objetivos de mejorar ingresos o consumo, sin resolver el problema al no abordar sus diversas dimensiones.

² Robinson agrega la situación del que tuvo una pensión por desempleo pero ya no la tiene y cita como otros ejemplos de actividades, como sembrar papas o llevar maletas de viajeros en las estaciones de ferrocarril (71:73)

fluctuaciones en la demanda en lo que podríamos llamar el Sector Moderno y la inexistencia de cobertura de la seguridad social a los desempleados. Tiene carácter coyuntural, transitorio y, por lo tanto, reversible cuando la demanda aumenta. En el sector servicios no aumenta el producto pero se redistribuye el ingreso y el consumo; por ejemplo, la venta callejera de cigarrillos o de cualquier otro bien reduce las ventas de los comercios instalados³.

Nurkse (1953) lo considera un fenómeno característico de los países subdesarrollados y teniendo en cuenta la productividad utiliza el concepto de subempleo, señalando que “hay siempre empleos que son relativamente improductivos, mientras que otros son relativamente productivos; una transferencia de los primeros a los segundos daría como resultado el incremento de la producción total; en tal sentido, las personas que se desempeñan en esos empleos relativamente improductivos pueden considerarse en estado de subempleo.” Myrdal (1957) se refiere al subempleo como problema derivado de la duración del trabajo o de su productividad, en la situación de trabajadores dispuestos al cambio y a la modernización.

En los países de menor grado de desarrollo, la hipótesis de que los problemas de empleo no se agotaban en el desempleo abierto, y que por el contrario existe una gama de grises entre el blanco del empleo y el negro del desempleo, ha sido abordada desde diversas perspectivas. Dos puntos de referencia ineludible son el análisis sobre las economías duales (Lewis 1954) y el informe sobre Kenya (OIT 1972). En América Latina cabe mencionar los trabajos sobre la “heterogeneidad estructural” (Pinto 1970) que fijan el contexto de la informalidad; la marginalidad de base territorial (DESAL 1969), el “polo marginal” (Quijano 1970), la “masa marginal” (Nun 1969) o la capacidad de absorción del sector moderno determinando un empleo “residual” funcional a su ritmo de acumulación (Singer 1970, 1976 y 1977). El Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) investigó la problemática de la informalidad y diseñó políticas durante más de veinte años. Su delimitación operativa, apoyada en la información usual en las encuestas de hogares, incluye determinadas categorías y grupos ocupacionales. Como revisiones de la literatura sobre los mercados de trabajo en América Latina se puede citar a Berry y Sabot (1978) y Sethuraman (1981), así como su relación con la estrategia de desarrollo (Caincross y Puri 1976). En los últimos años se agregan los estudios del Banco Mundial y sus estimaciones sobre condiciones de trabajo y niveles de ingresos (BM 1995); nuevos enfoques de la informalidad (Maloney 1998a y b, 2003, Cacciamali 2000) y diversos estudios del BID (BID 1998 y 2003, Márquez 1995 y 1998).

Cabe mencionar los trabajos sobre mercados segmentados que se refieren a países desarrollados y que podrían considerarse puntos de referencia del análisis de los problemas de calidad del empleo en los subdesarrollados (Harris y Todaro 1970, Solow 1979 y 1986, Agenor y Aizenman 1994, Edwards *et al.* 1975, Feige 1979 y 1990, Castells y Portes 1989, Piore 1983, Portes 2000, St. Paul 1996). Son enfoques que diferencian un mercado de empleos relativamente seguros y otro con menores salarios y mayor rotación, y se preocupan por los niveles de las tasas de desempleo y su relación con el salario de eficiencia (Wapler 2000). La segmentación del mercado de trabajo también se analizó en diversos trabajos sobre países ex-socialistas (Schneider y Burger 2004, Böröcz 1989, Lomnitz 1988, Grossman 1989, Feige 1988). La preocupación por una economía “oculta” o “en negro” que evade los impuestos y controles está presente en los países desarrollados desde principios de la década de los ochenta, a lo que se agrega luego el trabajo ilegal y las actividades ilícitas (OCDE 1981, Tanzi 1982).

³ Sin saberlo, las reivindicaciones en el Uruguay de hoy de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, validan el argumento de Joan Robinson. Aunque lo aceptan sólo en parte.

2.2 Las explicaciones alternativas

La búsqueda de una explicación a los problemas de calidad de empleo requiere un análisis más global, y éste a su vez se relaciona con el contexto económico y, en particular, con las características del proceso de crecimiento o desarrollo. En una breve síntesis se trata de explicar las altas de desempleo, la expansión del empleo de mala calidad y las brechas de ingresos entre trabajadores de condiciones similares. Se presenta un modelo explicativo que opera como sistema de hipótesis, que en parte tuvieron y en parte requieren, verificación empírica. El enfoque básico utilizado por OIT-PREALC se apoya en la tradición de la economía clásica y, en particular, en los trabajos de CEPAL. Se considera que el aumento de la oferta supera al aumento de la demanda de mano de obra en el Sector Moderno y los que no acceden a un empleo formal bien remunerado y con cobertura de la seguridad social se insertan en el Sector Informal Urbano o permanecen en el Sector Atrasado Rural (PREALC 1976)

El aumento de la demanda de mano de obra está determinado por el ritmo de crecimiento de la inversión en el sector moderno (indicador “proxy” de acumulación de capital), su asignación sectorial y el cambio técnico. La expansión vertical del sector moderno con tecnología intensiva en capital genera un aumento de la demanda, pero su expansión horizontal desplazando a otras empresas la contrae, y el efecto neto puede acercarse a cero (Tavares y Serra 1972). En el Sector Público la demanda agrega consideraciones político–electorales, por lo que el aumento del empleo puede no reflejarse en un aumento de la producción de bienes y servicios.

Afirmar que la inversión aumenta la demanda de mano de obra implica suponer que la estructura del producto y la técnica utilizada son constantes. En economía cerrada, el impacto directo se multiplica en el sentido keynesiano, en las actividades que producen los bienes de capital e insumos, así como en las que producen los bienes y servicios de consumo de los trabajadores. En economía abierta el multiplicador se debilita por la importación de bienes de capital y algunos bienes de consumo. Por otra parte, la nueva inversión puede sustituir a la existente (en la misma o en otras empresas) sin aumentar el producto y aún, operar con un porcentaje alto de capacidad ociosa.

Cabe señalar también que una inversión con aumento del producto podría no generar un aumento neto del número de personas ocupadas, si:

- a. se modifica la estructura del producto por sustitución de algunos bienes y servicios más intensivos en mano de obra⁴ e insumos nacionales por unidad de valor agregado, por otros más intensivos en capital e insumos importados;
- b. considerando que un mismo bien o servicio puede ser producido por empresas con distintas intensidad de uso de factores, el efecto empleo neto puede ser negativo si aumenta el nivel de actividad de empresas intensivas en capital e insumos importados;
- c. el cambio técnico ahorrador de mano de obra o neutro (ahorra capital y trabajo) también permite aumentos de producto sin aumentos de empleo;
- d. para un stock de recursos y un nivel de producción dados, los niveles de empleo pueden ser distintos. Es necesario investigar las condiciones en las que el crecimiento del producto es compatible con el del empleo en el corto y en el largo plazo (Morawetz 1974, Meller 1978). Incidirá la importancia relativa del origen sectorial de bienes y servicios así como de la heterogeneidad; en la demanda, la importancia relativa de bienes de inversión o de consumo, y

⁴ Una actividad, un producto o una técnica serían intensivos en mano de obra si la importancia relativa del costo de mano de obra es mayor que el de otras actividades, productos o técnicas (Morawetz 1974). Este indicador supera las objeciones a la función de producción neoclásica que tiene en cuenta el grado de mecanización en la relación capital – trabajo, pero no la intensidad de uso de capital que tiene en cuenta la capacidad ociosa (Sen 1975).

entre estos últimos, de bienes - salarios⁵.

El aumento de la oferta está determinado por el crecimiento de la población (en particular, en edad de trabajar) y las tasas de actividad. El primer componente, demográfico, fija un techo y el segundo, que refleja comportamientos orientados por criterios económicos y culturales, define el nivel de la oferta.

Si la tasa de crecimiento de la demanda es mayor a la de la oferta, aumenta el empleo, el producto y la productividad, en un proceso autosostenido (Singer 1970) que lleva al pleno empleo⁶. Si por el contrario la oferta crece a mayor ritmo, se genera un excedente de mano de obra que constituye el sector informal urbano; el empleo queda determinado por la interrelación entre el crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) y la capacidad de absorción del sector moderno (Souza y Tokman 1975 y 1978). En los períodos de entrecimiento del crecimiento o recesivos el sector atrasado es el refugio hacia el que se dirigen los que deben desarrollar alguna actividad para subsistir y al que se agregan las empresas pequeñas y medianas que pierden capacidad de acumular (Singer 1976).

Con un enfoque neoclásico se podría esperar un funcionamiento distinto del mercado de trabajo. Si existe la posibilidad de contratar mano de obra excedente de bajo costo, las técnicas elegidas serían intensivas en mano de obra, aumentando el nivel de empleo hasta que se produjera un aumento de los salarios por encima de la productividad marginal del trabajo; en ese momento se recurriría a técnicas ahorradoras de mano de obra, a la inmigración de trabajadores o a la exportación de capital.

La elección de técnicas en el sector moderno se puede explicar desde otros enfoques, entre los que destacamos tres:

- a. La oferta de técnicas, incorporada a los bienes de capital importados, es determinante, lo que implica suponer una elasticidad de sustitución de factores irrelevante. Se genera para la dotación de factores y las escalas de producción de los países desarrollados, su oferta comercial es selectiva y utiliza el crédito como argumento de venta.

Se objeta esta argumentación desde dos puntos de vista: i. existen actividades y productos que presentan opciones que no tienen demanda (PREALC 1978); ii. si las técnicas intensivas en mano de obra fueran rentables tendrían demanda (Kay 1975), argumento que supone que la rentabilidad es condición necesaria y suficiente.

- b. La explicación por los precios relativos de capital y trabajo supone una importante elasticidad de sustitución de factores positiva y competencia perfecta en los mercados de bienes y factores. Los cambios en los precios relativos inducen a adoptar técnicas intensivas en capital si los salarios aumentan más que el costo del capital. Sería el resultado de la distorsión de precios relativos derivada de aumentos de salarios que resultan de la acción sindical y las regulaciones de los gobiernos.

⁵ A principios del siglo veintiuno, ¿la canasta de consumo de los sectores de bajos ingresos es más intensiva en mano de obra? ¿las exportaciones generan más empleo que la sustitución de importaciones, como creía demostrar Krueger (1978), o por el contrario, los supuestos del modelo Hecksher–Ohlin–Samuelson invalidan estas conclusiones? En particular, considerar que el trabajo es homogéneo, la alta sustitución de factores, los precios como reflejo de la escasez relativa de factores y la competencia en los mercados internacionales (Morawetz 1974).

⁶ Sólo si se suponen constantes las tasas de inversión y la relación capital – producto se fundamentan las propuestas neo malthusianas de adecuar el crecimiento de la población.

Esta explicación tiene múltiples objeciones: i. la gama de opciones es restringida, acotada por la especificación detallada del producto y la escala de producción; ii. se requiere detectar actividades con elasticidad de sustitución de factores alta (Morawetz 1974); se suponen mercados de competencia y factores homogéneos, pero el trabajo no es homogéneo y el mercado está segmentado (Souza 1977 y 1978); iii. el aumento de la productividad permite pagar mayores salarios y aumentar la rentabilidad, la relación de precios de capital y trabajo se hace irrelevante y pueden tener más importancia los precios del insumo principal y del producto final (Meller 1978); iv. los sindicatos y las políticas salariales forman parte del funcionamiento normal, por lo que los precios relativos de los servicios de factores no reflejan sus eficiencias relativas (Kay 1975).

- c. El modelo de desarrollo como determinante de la demanda de mano de obra. La inversión en el sector moderno, oligopólico y transnacionalizado, consolida la concentración del ingreso así como la utilización de las técnicas de las matrices. En los próximos años es previsible un descenso de la relación capital-producto y de la relación capital-trabajo, por el aumento del tamaño de las plantas, el alto porcentaje de capacidad ociosa, el desplazamiento de producciones preexistentes y el lento crecimiento de la demanda de los bienes producidos (PREALC 1978)

El aumento de la productividad del trabajo tiene efectos directos negativos sobre la generación de empleo pero los indirectos podrían ser positivos al reducir costos, si aumentan la demanda, el nivel de actividad y el empleo. Requiere alta elasticidad precio de la demanda, baja elasticidad de sustitución de factores de modo que los mayores niveles de producción no impliquen mayor intensidad de capital, mercados competitivos que aseguren que los menores costos se trasladan a los precios y bajo coeficiente de bienes de capital importados de modo que opere el efecto multiplicador (Meller 1978).

2.3 La importancia de Carlos Marx como antecedente

Diversos autores que tratan los problemas de calidad del empleo hacen referencia al aporte de Marx acerca de la “sobrepoblación relativa o ejército industrial de reserva” (*El Capital*, Tomo I, capítulo XXIII), lo que justifica la consideración de su aporte y su vigencia. Marx consideraba que *‘la acumulación capitalista produce constantemente, en proporción a su intensidad y su extensión, una población obrera excesiva para las necesidades medias de explotación del capital, es decir, una población obrera remanente o sobrante’*⁷ (1968:533). Es una condición necesaria ya que “A la producción capitalista no le basta, ni mucho menos, la cantidad de fuerza de trabajo disponible que le suministra el crecimiento natural de la población. Necesita, para poder desenvolverse desembarazadamente, un ejército industrial de reserva, *libre de esta barrera natural*” (:537).

La acumulación de capital aumenta la demanda de mano de obra, pero en proporción decreciente, por los cambios en su composición que se dedica en mayor grado a la compra de maquinarias que a pago de salarios: “conforme crece la fuerza productiva del trabajo, el capital hace crecer *su oferta de trabajo* más rápidamente que *su demanda de obreros*” (:538). Marx observa el impacto negativo sobre la demanda de trabajo derivada del aumento del cambio técnico ahorrador de mano de obra y el aumento de la productividad del trabajo, destaca los gigantescos recursos técnicos que dispone Inglaterra para “ahorrar” trabajo, el papel del crédito estimulando el ritmo de la acumulación lo que requiere trabajadores disponibles y al aumento de la productividad del trabajo que alimenta esta disponibilidad.

⁷ Se cita la quinta edición del tomo I de *El Capital*, del Fondo de Cultura Económica, 517:606. La primera edición en alemán es de 1867. Las palabras en itálica son del original.

El impacto sobre los salarios es que “Para decirlo en términos matemáticos: la magnitud de la acumulación es la variable independiente, la magnitud del salario la variable dependiente, y no a la inversa” (:523). Más adelante, “A grandes rasgos, el movimiento *general* de los salarios se regula exclusivamente por las *expansiones y contracciones del ejército industrial de reserva, que corresponden a las alternativas periódicas del ciclo industrial*”⁸ (:539).

Marx hace una referencia específica a la situación en los países coloniales: “Por otra parte, en cuanto en las colonias, por ejemplo, surgen circunstancias que estorban *la formación de un ejército industrial de reserva* e impiden, por tanto, *la supeditación absoluta* de la clase obrera, a la clase capitalista, el capital, y con él su Sancho Panza abarrotado de lugares comunes, se rebelan contra la “sagrada” ley de la oferta y la demanda y *procuran corregirla un poco, acudiendo a recursos violentos*” (:542).

Cuando analiza lo que llama las “modalidades de la superpoblación relativa” (543:549) presenta varias formas del desempleo contemporáneo así como el germen de la informalidad, la marginalidad y la exclusión. Se destacan cinco situaciones:

- i. “Todo obrero forma parte de ella durante el tiempo que está desocupado o trabaja sólo a medias” acompañando las fases del ciclo industrial. En esta consideración hay referencias a dos fenómenos contemporáneos, el desempleo por fluctuaciones de demanda, que en el sector formal se protege con los seguros de desempleo, y el subempleo visible.
- ii. “Flotante” en los centros industriales por los cambios de corto plazo en la demanda de trabajo.
- iii. “Latente” en la agricultura, expulsada del medio rural por la expansión del capitalismo y obligada a emigrar hacia las ciudades.
- iv. “Intermitente”, “forma parte del ejército obrero en activo, pero con una base de trabajo muy irregular” que se caracteriza por “máxima jornada y salario mínimo” y tiene en el trabajo domiciliario su principal ejemplo. “Su volumen aumenta a medida que la extensión y la intensidad de la acumulación dejan “sobrantes” a mayor número de obreros”. También son referencias al subempleo y al germen de la informalidad urbana.
- v. “Los últimos despojos de la superpoblación relativa son, finalmente, los que se refugian en la órbita del *pauperismo*”. Dejando de lado al “lumpenproletariado” (vagabundos, criminales, prostitutas), “esta capa social” está integrada por “tres categorías”, i. “personas capacitadas para el trabajo” que se reincorporan al trabajo cuando aumenta el nivel de actividad; ii. “huérfanos e hijos de pobres” que en épocas de gran actividad acceden al empleo; iii. “degradados, despojos, incapaces para el trabajo” por edad o invalidez, “cuyo número crece con las máquinas peligrosas, las minas, las fábricas químicas, etc., los mutilados, los enfermos, las viudas, etc.” “El pauperismo es el asilo de inválidos del ejército obrero en activo y el peso muerto del ejército industrial de reserva.”

Sin embargo los problemas contemporáneos de calidad del empleo en los países subdesarrollados y en particular la informalidad urbana en América Latina, parecen coincidir sólo en parte con el ejército industrial de reserva como trabajo disponible para permitir la acumulación de capital sin aumento de los salarios. Al ilustrar su análisis con la situación de Inglaterra de 1846 a 1866, Marx (549:554) contrasta una tasa de crecimiento de la población descendente –que sobre el final del período se situaba en el 1.14% anual– con las utilidades (indicador aproximado de la capacidad de acumulación) que presentaban una tasa creciente y en 1864 había sido de 9.3%. En los países subdesarrollados en la segunda mitad del siglo veinte se observan tasas mayores de crecimiento de la población así como menores ritmos de inversión, lo que sumado al importante aumento de la inversión por trabajador haría innecesario, en la lógica de Marx, un excedente de mano de obra de

⁸ “Detengámonos un momento, pues es lugar oportuno para hacerlo, a recordar una de las grandes hazañas de los economistas apologeticos” (:541), refiriéndose a los que consideran que el aumento de la acumulación genera un aumento similar de la demanda de trabajo.

gran magnitud. Se agregan impactos previstos por Marx, como el aumento de la proporción “constante” del capital, el desarrollo de tecnologías intensivas en capital y ahorradoras de mano de obra, así como el aumento de la productividad del trabajo; estos tres elementos llevan a que una misma magnitud de inversión genere cada vez menor demanda de mano de obra y una parte de la población quede fuera del ejército industrial de reserva.

2.4 La construcción de indicadores

Los aspectos operativos, es decir, los procedimientos para identificar empíricamente la calidad del empleo, son trabajados por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) que se reúne desde 1923, aproximadamente cada cinco años y llevaba diecisiete reuniones en el año 2004 (Ver www.ilo.org /Estadísticas). A partir de esta conceptualización se identifican las múltiples dimensiones a tener en cuenta en la calidad del empleo y se reconoce que “resulta difícil desarrollar indicadores sencillos que capten la complejidad de estas dimensiones” (Rodgers y Reinecke 1998).

En el Uruguay, el Instituto Nacional de Estadística (INE) así como la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) originalmente, acompañaron la mayor parte de los cambios en el mercado de trabajo con modificaciones en la generación de información. La Encuesta Continua de Hogares (ECH) incorporó cambios que acompañaron las principales resoluciones de las CIET, como la información sobre distintas formas de subempleo, la informalidad urbana, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la precariedad y el empleo no registrado. Como señala A. Fernández⁹ (1995:11) “A nuestro juicio, las personas que son detectadas como subempleadas o con empleos precarios presentan limitaciones o restricciones a su trabajo. Ello también es aplicable a las personas que declaran realizar tareas de servicio doméstico”.

Entre los cambios recientes de mayor importancia corresponde señalar la cobertura y algunas preguntas del cuestionario a partir de 1998; en el año 2000 la clasificación de ocupaciones pasó de la COTA 70 a la CIUO 88 (por último año se presentaron los dos resultados, Cuadros 21 y 21B) y en la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de actividades económicas se sustituyó la Revisión 2 por la Revisión 3 (por último año se presentaron los dos resultados, Cuadros 20 y 20B); en el año 2001 se modificó la definición de subempleo; en el año 2001 se discontinuó el indicador de “empleo precario” y se incorporó un indicador de “empleo no registrado” para todas las categorías ocupacionales; en el año 2001 cambió el procedimiento para relevar la cobertura de la seguridad social; las proyecciones de PET que se utilizan fueron elaboradas a partir de los resultados del CPHV 97 y no tienen en cuenta la aceleración de la emigración en el período 1999-2003. A veces los usuarios no percibimos los cambios y deseáramos que se continuaran también las series. En el Anexo Metodológico se ubican en el tiempo los cambios en los indicadores y las muestras, con el objetivo de mostrar las posibilidades y las limitaciones de elaborar series de un mismo indicador por plazos largos.

La definición de mercado de trabajo y los indicadores que se utilizan habitualmente para su análisis requieren algunas precisiones previas, que implican delimitar la oferta, la demanda y la formación de los salarios. Se debe considerar oferentes de mano de obra a quienes están dispuestos a realizar un trabajo (con cierta calificación y una duración preestablecida) percibiendo como contrapartida una remuneración, el salario. Por lo tanto no se podría incluir como oferentes a los que venden bienes y servicios (cuenta propia), así como a los que compran (patrones). La oferta es menor que la Población Económicamente Activa. Como contrapartida, la demanda tampoco es igual que la ocupación dado que parte de los ocupados realizan un trabajo que no fue demandado y al mismo tiempo, se puede suponer una demanda potencial que no

⁹ En ese momento era Director del INE.

deriva en ocupación al no encontrar una oferta adecuada, sobre todo en calificación pero también por las condiciones ofrecidas; se podría considerar desde el punto de vista de los empleadores un fenómeno de “empleador desalentado” que no demanda porque considera que no va a encontrar a los oferentes adecuados, que sería la contrapartida del “trabajador desalentado” (Notaro 1981 14:15). En el Uruguay se agrega la particularidad del empleo en el sector público, con inamovilidad de los funcionarios; las variaciones en el nivel de empleo y la fijación de los salarios no responden a una lógica de mercado ya que son independientes de condicionantes como el nivel de actividad o la competitividad.¹⁰ Souza (1978) llamó la atención sobre la paradoja del excedente con escasez de mano de obra, ya que una parte de los trabajadores no son oferentes a pesar de un mayor ingreso potencial, en particular para los migrantes del campo (y sobre todo para los provenientes de comunidades indígenas). De modo que todo análisis del mercado de trabajo debería tener en cuenta que sólo se refiere a una parte de la Población Económicamente Activa tanto en su condición de oferentes como de ocupados, y que el mercado de trabajo está condicionado por un contexto formado por ocupados que no son oferentes o cuyo empleo no está relacionado con la demanda de los bienes y servicios en cuya producción participan.

¹⁰ Un ejemplo reciente es el de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, empresa pública con el monopolio de la refinación de petróleo. El período durante el cual se suspendió la actividad de la refinería por una nueva inversión (2003) tuvo un impacto importante en la caída del PIB industrial con un nivel de empleo constante.

3. Los orígenes: el subempleo

3.1 Concepto y medida

La CIET analizó en siete reuniones la definición y la medida del subempleo, desde la Segunda en 1925 hasta la Décimo Sexta en 1998. En la Novena en 1957 se acuerda la primera definición y hasta la última sólo se mide el “subempleo visible”.

Se considera que “El subempleo existe cuando la ocupación que tiene una persona es, cuantitativa y cualitativamente, inadecuada respecto a determinadas normas. Pueden distinguirse dos grandes clases de subempleo:

- a) el subempleo visible, que indica una insuficiencia cuantitativa de las oportunidades de empleo;
- b) el subempleo invisible, que refleja una insuficiencia cualitativa del empleo.” (OIT 1966)

Existe subempleo visible “cuando una persona tiene un empleo de duración inferior a la normal y se halla buscando o aceptaría un trabajo suplementario.” En el subempleo invisible, cuando el empleo tiene una duración normal o acorde con lo aspirado por el trabajador, se diferencian tres situaciones: a. el subempleo encubierto, que existe: i. cuando el ingreso que percibe una persona de su empleo es anormalmente bajo, o ii. cuando el empleo que tiene la persona no le permite utilizar plenamente sus capacidades o calificaciones; b. el subempleo potencial, que existe cuando una persona ejerce su actividad en un establecimiento o unidades económicas cuya productividad es anormalmente reducida.” (OIT 1966)¹¹.

En la mayor parte de los países subdesarrollados el subempleo potencial es crónico tanto en la agricultura, por la dimensión de los predios, como en la industria, por la escasez de bienes de capital y atraso tecnológico, de modo que “El rendimiento individual de los trabajadores es normal, pero las condiciones de trabajo, el equipo, la organización de la empresa, frustran todos esos esfuerzos.” (OIT 1957). El cambio tecnológico en la oferta competitiva o en la propia empresa genera desempleo, mostrando que no siempre el aumento de la inversión se refleja en un aumento del empleo.

Se tiene en cuenta el número de personas subempleadas así como la magnitud del subempleo. Este último “debería expresarse por medio de unidades uniformizadas, tales como las horas hombre o los años-hombre de un ingreso o productividad uniforme de la mano de obra”. Se puede estimar por dos procedimientos: a. tomar como punto de referencia la duración del trabajo y el nivel de ingreso para las calificaciones del trabajador, considerados normales en cada país; b. preguntando directamente sobre el número de horas adicionales que los trabajadores preferirían y estarían disponibles (OIT 1998 c:43).

Se recomienda distinguir entre: i. estacional o de temporada, con períodos de inactividad derivados del ciclo de producción o de prestación del servicio, que se reproducen cada año en la misma época (por ejemplo, agricultura, agroindustria o servicios turísticos); ii. crónico o estructural, cuando tiene carácter permanente; iii. accidental, como resultado de condiciones imprevisibles y transitorias, como el impacto del clima sobre una cosecha o la escasez de una materia prima sobre una industria.

¹¹ En la Novena CIET de 1957 se consideraba también subempleo cuando se realizan “trabajos poco útiles o eficaces” y se agrega: “En los países menos desarrollados la falta o deficiencia de medidas de asistencia a los desempleados y de un mecanismo administrativo para la reubicación de la mano de obra obliga a los trabajadores que han perdido su empleo a aceptar trabajos que se caracterizan por su escasa productividad e ingresos reducidos.”

Para la Décimo Sexta Conferencia una Comisión de Expertos preparó un documento (OIT 1998c) con el objetivo de lograr una delimitación y una medida más rigurosa. Propone distinguir dos situaciones:

- a. subempleo visible como la situación de las personas que “durante un breve período de referencia, estaban dispuestas a trabajar más horas, estaban disponibles para ello y trabajaron menos de la duración normal del trabajo en su actividad” (20:21). No se incluye por lo tanto a los que aspiran a una mayor duración pero trabajaron con una duración normal.
- b. subempleo invisible, manteniendo el enfoque de la Décimo Tercera Conferencia de 1982 según la cual “es ante todo un concepto analítico, que refleja una mala distribución de los recursos de mano de obra o un desequilibrio fundamental entre la mano de obra y los otros factores de producción. Sus síntomas característicos podrían ser el bajo nivel de los ingresos, el aprovechamiento insuficiente de las calificaciones y la baja productividad. Los estudios analíticos estarían encaminados al examen y análisis de una variedad muy amplia de datos, incluyendo los niveles de ingreso y calificación (subempleo encubierto) y las medidas de productividad (subempleo potencial)” (:33). Estas formas de subempleo se excluyen con el subempleo visible y son por lo tanto complementarias.

3.2 El subempleo en el Uruguay

3.2.1 Los indicadores

Se diferencian tres etapas en los indicadores de subempleo construidos por el INE:

a. Desde 1984¹² y hasta 1992 se estimaban dos tipos:

i. "Por insuficiencia de horas", para los asalariados o miembros de cooperativas de producción, que trabajan menos de cuarenta horas semanales, tienen voluntad de trabajar más y están disponibles para hacerlo. Como se ha visto en 3.1 se le llama "subempleo visible".

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

b. Desde 1993 y hasta el año 2000 se consideran subempleadas “Las personas con trabajo en la **categoría de asalariados** (empleados u obreros) o miembros de cooperativas de producción, que **trabajan menos de 40 horas semanales** y tienen la voluntad de trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo. Las personas que trabajan **por cuenta propia o que son trabajadores familiares no remunerados** y que *buscan otro trabajo para sustituir al actual* porque disponen de más tiempo para trabajar o quieren obtener mayores ingresos” (INE, 2002, *Encuesta Continua de Hogares. Principales resultados 2001*. 6:7).

Se consolidan los dos tipos de subempleo del período anterior en uno sólo con la misma cobertura de categorías ocupacionales y para los no dependientes se elimina el requisito de trabajar cuarenta horas semanales o más. En la diferenciación anterior, para estimar el subempleo total se sumaban los dos tipos sin dar lugar a duplicaciones. Según señala C. Calvo, para un trabajador por cuenta propia es muy difícil medir las horas trabajadas. Esta categoría hacía referencia a aquellas personas que se incorporaron al mercado de trabajo porque necesitaban trabajar pero no consiguieron un trabajo en relación de dependencia con la duración y el ingreso adecuado (por falta de volumen, es decir, no hay trabajos independientemente del horario que ellos trabajen). Es un indicador

¹² Para Montevideo y desde 1986 también para el Resto Urbano

aproximado al subempleo invisible mostrando un trabajo considerado no adecuado por la persona de acuerdo a sus características o necesidades.

c. A partir del año 2001 la nueva definición considera que “son subempleadas las personas con trabajo, que trabajan menos de 40 horas semanales y desean y están disponibles para trabajar más horas” (INE, 2002, *Encuesta Continua de Hogares. Principales resultados 2001*. 6:7). Los tres criterios deberán ser satisfechos simultáneamente.

La nueva definición tiene tres diferencias con el indicador del período anterior: i. se incluye al servicio doméstico; ii. para los trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados, se agrega el requisito de que hayan trabajado menos de 40 horas semanales; iii. se les considera subempleados aunque no busquen otro trabajo para sustituir al actual. Para el año 2000 se calculó el indicador con la nueva definición (11.9%) y el correspondiente a la definición anterior (8.7%).

d. Cabe mencionar la construcción de otros tres indicadores durante parte del período.

i. Desde 1986 y hasta 1998, se presenta un indicador aproximado al concepto de "Subempleo por insuficiencia de ingresos", como el porcentaje de la PEA que trabajando treinta horas semanales o más hasta 1990 y desde 1991, cuarenta horas semanales o más, perciben un ingreso inferior al salario mínimo nacional correspondiente a ese horario. Se considera que el salario mínimo nacional corresponde a 46.6 horas de trabajo semanal. Los indicadores de subempleo “visible” y por ingresos no se pueden sumar, ya que ambos incluyen un grupo de personas que pueden cumplir las dos condiciones.

ii. Hasta 1996 se estimó el “desempleo equivalente” como porcentaje de la PEA, hasta 1990 sobre treinta horas semanales y desde 1991 sobre 40. Se presentaban dos estimaciones de acuerdo a las horas efectivamente trabajadas durante la semana anterior (que se publicaron hasta 1998) o las horas habitualmente trabajadas.

iii. La estimación del desempleo equivalente sumado a la tasa de desempleo permite medir la "Subutilización total" de trabajo, una medida más completa de los requerimientos de puestos de trabajo.

3.2.2 Los principales resultados

i. En el transcurso de veinte años se aprecian fluctuaciones en las tasas de subempleo. Desde 10.3% en 1986 desciende hasta poco más del 3% entre 1992 y 1993. Comienza una tendencia ascendente con una leve contracción en 1997-1998, que acelera en el período recesivo hasta alcanzar un máximo de 19.3% en 2003 (Cuadro 1). Sólo una parte de este aumento se explica por la incorporación del servicio doméstico.

ii. Una estimación del indicador con la definición del año 2001, para el período que comienza en 1991 y en localidades de 5.000 habitantes y más (Amarante y Arim 2004) presenta una evolución paralela al indicador del INE, aunque con mayores tasas (Cuadro 1) y permite visualizar el impacto de la inclusión del servicio doméstico.

iii. Como se ha visto, el subempleo tiene dos dimensiones, el número de personas y el volumen. En este segundo aspecto cabe preguntarse cuántas horas semanales trabajan los subempleados y por qué; es una preocupación derivada de considerar "ocupadas" a las personas que durante la semana anterior a la encuesta trabajaron como mínimo una hora, según las recomendaciones internacionales de la OIT. Se podría sospechar que hay muchas personas que trabajan una hora y media por semana y se consideran ocupados. Corresponden tres precisiones. En primer lugar, ¿por qué se considera ocupados a los que trabajaron una hora o más? Porque sólo existen tres posibilidades, ser inactivo si no se busca trabajo, ser desempleado si se busca trabajo y no se consigue, o ser ocupado. Segundo, el indicador incluye a todos los que trabajan menos de 40 horas semanales. Tercero, entre 1991 y 1998 trabajaron un promedio de 26 horas semanales y algo más de 22 horas semanales en los años siguientes (Cuadro 1).

iv. El indicador de insuficiencia de ingresos, para aquellos que ganan menos de un salario mínimo trabajando cuarenta horas semanales o más se reduce permanentemente hasta llegar a un 0.3% en 1998. Es resultado de la pérdida de significación del salario mínimo nacional y la

permanente reducción de su poder de compra. El problema del subempleo por ingresos es lo suficientemente importante como para justificar la construcción de un nuevo indicador, que tome otro criterio para definir un ingreso “normal” para un trabajo de duración “normal”.

v. En los años 2001-2003 el subempleo es significativamente superior para las mujeres, pasando de 19.8% a 22.8%, que para los hombres, que pasa de 12.0% a 16.6%¹³. Para un año en el que se dispone de información, se encontró que los profesionales y técnicos eran el 33.3% de los subempleados en 1991 (Calvo y Sucazes 1993) por lo que se podría investigar el grado en que el fenómeno está asociado a características de los ocupados.

vi. Se verifica la hipótesis sobre el carácter procíclico del subempleo¹⁴. Cuando aumenta el nivel de actividad, aumenta el empleo y se reduce el subempleo; cuando cae el nivel de actividad, se reduce el número de ocupados y aumenta el subempleo. La asociación es menor con la tasa de desempleo y la consideración de ambos fenómenos indica que los cambios en el nivel de actividad generan un ajuste en las horas trabajadas antes que en el número de personas ocupadas.

vii. Se puede apreciar que las dos dimensiones del subempleo, el número de personas y las horas trabajadas, evolucionan en el mismo sentido. Cuando se reduce la tasa de subempleo paralelamente aumenta el promedio de horas trabajadas por semana y por el contrario, el aumento de la tasa de subempleo se acompaña con una reducción de las horas (Cuadro 1).

CUADRO 1
SUBEMPLEO Y DESEMPLEO EQUIVALENTE, 1986-2003

TOTAL URBANO	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Subempleo, como % del total de Ocupados																		
Estimación 1 (1)	10,3	8,3	8,1	7,2	7,7	5,1	3,9	3,3	4,0	5,7	6,9	5,9	5,2	7,3	11,9	15,3	18,4	19,3
Estimación 2 (2)						7,8	5,9	5,3	7,1	9,9	12,1	9,6	8,9	9,7	s/i	16,1	19,0	s/i
Servicio Doméstico						1,1	0,9	0,7	1,0	1,5	1,5	1,6	1,4	1,6	s/i	3,1	3,7	s/i
Resto						6,7	5,0	4,6	6,1	8,4	10,6	8,0	7,5	8,1	s/i	13,0	15,3	s/i
Indicador de Insuficiencia de Ingresos (3)	7,0	6,1	4,6	3,7	3,5	4,3	2,3	1,8	1,7	1,4	1,1	1,2	0,3					
Desempleo Equivalente, como % sobre PEA																		
Hs. trab. por los Subempleados en la semana anterior	17,7	16,8	16,2	16,6	16,7	24,7	24,8	25,9	25,7	25,5	26,4	25,9	25,4	23,3	23,0	21,5	22,0	22,0
Estimación Propia - 40hs. (4)	4,2	3,7	3,6	3,0	3,4	1,6	1,1	1,0	1,3	1,9	2,0	1,8	1,7	2,7	4,4	6,0	6,9	7,2
Desempleo Abierto	10,0	9,1	8,7	8,0	8,5	8,9	9,0	8,3	9,2	10,3	11,9	11,4	10,4	11,3	13,6	15,3	17,0	16,9
Subutilización Total	14,2	12,8	12,3	11,0	11,9	10,5	10,1	9,3	10,5	12,2	13,9	13,2	12,1	14,0	18,0	21,3	23,9	24,1

FUENTE: ECH del INE.

(1) Incluye Subempleo por Insuficiencia de Horas y de Volúmen de Trabajo. Desde 2001 se incorpora el Servicio Doméstico

(2) Resultado del reprocesamiento de los microdatos de la ECH del INE con la definición de Subempleo del año 2001 (Amarante y Arim 2003)

(3) Se considera que el Salario Mínimo Nacional corresponde a 46,6 hs. de trabajo semanal.

Por lo tanto, para 40 hs. semanales corresponde un salario proporcional, que se calcula multiplicando el valor del Salario Mínimo de cada período por 40/46,6. Hasta 1990 se estimaba para 30 hs. semanales, y el coeficiente era 30/46,6

(4) Estimación: (1 - Hs. trabajadas por Subempleados/40) por % Subempleados por Insuficiencia de hs hasta 1993. Desde 1994 Subempleo Total.

El desempleo equivalente a fines de la década de los ochenta agrega algo más de un 3% al desempleo abierto y la subutilización total se ubicó entre 12% y 14% de la PEA; se reduce a poco más de un 1% en los primeros años de la década de los noventa y fluctúa en torno al 2% en los últimos, para mostrar una acelerada tendencia ascendente en el período de recesión hasta representar un 7% adicional de desempleo en los años 2002 y 2003. En la explicación del aumento del subempleo hay que tener en cuenta la caída del empleo femenino de mayor

¹³ INE – Encuesta Continua de Hogares. Principales Resultados. Años 2001 a 2003.

¹⁴ En mi proyecto presentado a CSIC, sin éxito, *La calidad del empleo en el Uruguay, 1984 – 1999. Proyecto de Investigación*, página 9.

calificación y la reducción del ingreso de los hogares, que contraen la demanda de servicio doméstico ajustando en horas y no en número.

Caben tres comentarios adicionales. Por una parte, un porcentaje de desempleados coexiste con puestos vacantes y requiere cierto tiempo hasta que ambos se reúnen. Por otra, el problema de empleo es mayor que el registrado por la subutilización total, debido a la mala calidad de una parte de los empleos. Finalmente, el subempleo por ingresos agregaría aproximadamente otro 1%.

4. El Sector Informal Urbano

A mediados del siglo veinte la investigación sobre los países subdesarrollados comienza a referirse a “economías duales” y a mercados de trabajo “segmentados”, inspirada fundamentalmente en la situación de la mayor parte de los países asiáticos y africanos. Se destaca la magnitud y la asignación de la inversión para explicar la demanda de mano de obra y el crecimiento de la población, en general a altas tasas, como condición del crecimiento de la oferta.

El origen de este enfoque se sitúa en un artículo publicado en 1954 por W. Arthur Lewis en el que diseña una explicación para aquellos países subdesarrollados que presentan como particularidad una oferta ilimitada de trabajo; el centro de su reflexión es el proceso de acumulación de capital, primero en una economía cerrada y luego en una economía abierta, con cambio técnico y participación del gobierno. Este trabajo revolucionó el pensamiento de su época y el concepto de dualismo del mercado de trabajo proporciona un marco útil para analizar algunos problemas contemporáneos (Ranis 2004).

En un rápido balance se ha señalado que “Después de treinta años de uso más o menos generalizado y a veces arbitrario del concepto, hay que admitir que es frecuente que acudan a la idea de informalidad investigadores, académicos y funcionarios gubernamentales adscritos a las más variadas corrientes teóricas.” Al mismo tiempo, las explicaciones sobre su origen y papel “difieren notablemente” (Candia 2003:3)

Portes (2000) destaca la historicidad del fenómeno, señalando que “los elementos constitutivos del sector informal varían según los países y el momento. La relación entre el Estado y la sociedad civil define el carácter de la informalidad, y esa relación está sometida a un fluir constante... Las situaciones concretas tienen en común la existencia de prácticas económicas que violan o eluden las regulaciones estatales, pero el carácter de esas infracciones varía según las relaciones entre el Estado y la sociedad” (:44). Analiza el auge de la informalidad en los Estados Unidos en la vestimenta, la electrónica y el comercio minorista (34:38).

En el mundo desarrollado con un enfoque de Nueva Economía Institucional, Feige (1990) considera la existencia de una economía subterránea, diferenciando cuatro situaciones según las reglas institucionales que no respetan: i. ilegal, produce bienes y servicios prohibidos como el tráfico de drogas, algunas formas de prostitución y de juego; ii. no declarada, para evadir impuestos, como las ventas en negro o los trabajadores fuera de planilla; iii. no registrada, como característica de las empresas; iv. informales, excluidas de la protección de la seguridad social, la propiedad, las licencias comerciales o el crédito.

En lo que sigue nos limitaremos al análisis de la informalidad en los países subdesarrollados y en particular latinoamericanos, su delimitación (en 4.1), la controversia sobre su papel (en 4.2), las formas de medirla (en 4.3) y la situación del Uruguay (4.4).

4.1 El concepto de Sector Informal

a. Lewis (1954) se inserta en la tradición de la economía clásica y por lo tanto supone que la oferta ilimitada de trabajo disponible para un salario de subsistencia¹⁵ supera la demanda en una economía cerrada, con impactos en los niveles de salarios y de excedentes disponibles para

¹⁵ “Classical systems thus determined simultaneously income distribution and income growth, with the relative prices of commodities as a minor by-product...” “The classics, from Smith to Marx, all assumed, or argued, that an unlimited supply of labour was available at subsistence wages.” (:139) “The price of labour, in these economies, is a wage at the subsistence level (we define this later). The supply of labour is therefore ‘unlimited’ so long as the supply of labour at this price exceeds the demand” (:142).

acumular. Al mismo tiempo aclara que este supuesto no se puede establecer para todas las regiones del mundo; no es cierto en el Reino Unido o Europa Noroccidental y aún para algunos países considerados subdesarrollados, pero es relevante para Egipto, India o Jamaica.¹⁶ Existe oferta ilimitada de trabajo cuando la población supera relativamente al capital y los recursos naturales, de modo que en muchos sectores de la economía la productividad marginal es irrelevante, cero o eventualmente negativa. Se aprecia tanto en la agricultura como en las ciudades; por ejemplo, changadores en los puertos, servicio doméstico o comercio. Se refiere al trabajo sin calificación, ya que al mismo tiempo puede existir escasez de trabajo calificado, desde albañiles a biólogos (:145).

Lewis diferencia dos sectores, “capitalista” y “de subsistencia”, que es la parte de la economía que no utiliza capital y genera un menor producto per cápita. En la medida que se dispone de más capital, más trabajadores se trasladan del segundo al primer sector¹⁷; el sector de subsistencia fija un piso a los salarios del sector capitalista, que podría contar con una oferta ilimitada de mano de obra no calificada ofreciendo un salario ligeramente superior. Los bajos salarios contribuyen a generar excedentes que se acumulan aumentando la productividad y el empleo, en un proceso en el que el sector capitalista absorbe el excedente de mano de obra aún con crecimiento de la oferta. Cuando el excedente de mano de obra desaparece y podría promover un alza de salarios, el proceso se traslada a la economía mundial, mediante la inmigración de trabajadores no calificados o la exportación de capital.¹⁸

Algunos años más tarde (1969) afirma que “La economía se divide en dos sectores, un sector altamente productivo que utiliza capital y tecnología moderna y paga salarios elevados; y el resto de la economía”. Más adelante señala “... la alta intensidad de capital del sector moderno reduce su capacidad de ofrecer empleo... el sector tradicional despide a los obreros más rápidamente de lo que tarda el sector moderno en absorberlos y el desempleo abierto aumenta progresivamente.” La incorporación de técnicas intensivas en capital en la agricultura y los salarios en el sector moderno urbano mayores que el ingreso en la agricultura familiar o campesina, estimulan el éxodo rural-urbano por lo que en las ciudades “los mercados están llenos de buhoneros y puesteros que ocasionalmente hacen una venta y existe una amplia reserva de trabajadores eventuales, jardineros, cargadores, albañiles y porteros. Así, todos tienen una especie de trabajo, no obstante la presión de la población.”... “Las ciudades generalmente pueden ofrecer unos cuantos días de trabajo a la semana en ocupaciones ocasionales. Es normal en un país subdesarrollado que ciertos sectores vivan empleando mano de obra ocasional; los más comunes son las actividades de estiba, la industria de la construcción, algunas fábricas, algunas agencias de servicios personales, autocamiones (y en el campo, las minas y las plantaciones agrícolas).”

Lewis explica el funcionamiento de la economía y del mercado de trabajo, el desempleo, algunas formas de subempleo o de empleos de mala calidad, las diferencias de ingresos derivadas de distintas técnicas y productividades, así como el germen de un sector informal urbano. La dualidad original capitalista-de subsistencia o moderno industrial-atrasado rural, genera una tercera categoría con características que, por los bajos ingresos y la baja productividad, en la terminología actual se considera un sector informal urbano La oferta ilimitada de mano de obra

¹⁶ “It is obviously not true of the United Kingdom, or of North West Europe. It is not true either of some of the countries usually now lumped together as under-developed; for example there is an acute shortage of male labour in some parts of Africa and of Latin America. On the other hand it is obviously the relevant assumption for the economies of Egypt, or India or of Jamaica. Our present task is not to supersede neo-classical economics, but merely to elaborate a different frame-work for those countries which the neoclassical (and Keynesian) assumptions do not fit.” (140:141).

¹⁷ “As more capital becomes available more workers can be drawn into the capitalist from the subsistence sector, and their output per head rises as they move from one sector to the other” (:147).

¹⁸ “In the classical world all countries have surplus labour. In the neo-classical world labour is scarce in all countries. In the real world, however, countries which achieve labour scarcity continue to be surrounded by others which have abundant labour” (:178).

asegura un proceso de acumulación y aumento de la productividad media de la economía, pero es insuficiente para resolver los problemas de empleo y se requiere la intervención del Estado con una estrategia y una política dirigida a lograr este objetivo. Se ha señalado como crítica que en el sector capitalista los salarios aumentan acompañando el aumento de la productividad sin reducir el excedente ni frenar la acumulación, lo que genera una brecha creciente con los ingresos del sector de subsistencia (Meller 1978). Una crítica más global considera que es necesario centrar la atención en la demanda de mano de obra ya que las características de la oferta son irrelevantes (Morawetz 1974). Cabe subrayar que Lewis criticó el enfoque neoclásico del desarrollo económico aún antes que se publicara el modelo de Solow (1979). Fue precedido por el informe de la CEPAL de 1949, que a su vez se apoyó en los trabajos de Lewis anteriores sobre industrialización y comercio internacional.

b. La categoría “informalidad urbana” surgió de los trabajos de los investigadores de la Universidad inglesa de Sussex sobre África, Hart (1973) sobre Ghana y como misión de la OIT (1972) sobre Kenia, así como de los investigadores africanos. Analizaron las relaciones con el “sector formal” así como su papel en la estrategia de desarrollo y empleo, aportes que los treinta años siguientes han confirmado sin desconocer que algunos aspectos continúan en debate (Bangasser 2000).

El informe sobre Kenya¹⁹ define las actividades informales como “una manera de hacer las cosas” (“Rather, informal activities are the way of doing things...OIT 1972 5:6) que se caracteriza por la facilidad de entrada, el uso de recursos nacionales, empresas familiares, operación de pequeña escala, tecnología intensiva en mano de obra y adaptada, calificaciones adquiridas fuera del sistema formal de enseñanza, mercados competitivos y sin regulación. Agrega que “Informal sector activities are largely ignored, rarely supported, often regulated and sometimes discouraged by the Government.”

El informe presenta una visión positiva afirmando que “La misión llegó a la conclusión de que el sector no formal, tanto urbano como rural, representa una parte vital de la economía de Kenia y que su existencia constituye una adaptación necesaria, y en general beneficiosa, a las dificultades creadas por la situación económica prevaleciente” (Singer y Jolly 1973 120:121). Ello no implica desconocer un componente de desempleo encubierto o actividades delictivas. “Pero la misión estimó que dar demasiada importancia a estos aspectos hacía menos comprensible el papel auténtico y las actividades predominantes del sector no formal”. El desempleado que no tiene ingresos busca un empleo por cuenta propia con “inteligencia, espíritu de empresa, ingenio y sentido de la conveniencia”. Se requiere un apoyo más activo para promover su desarrollo, ya que “todo esfuerzo por extender las normas ‘modernas’ del sector formal al no formal –esfuerzo que de todas maneras estaría condenado al fracaso– mediante la implantación en todas partes de las mismas prácticas ‘modernas’ (salarios mínimos u otras condiciones) constituirían un remedio peor que la ausencia de toda política en este sentido. Lo que se necesita es una política nueva y positiva para fomentar el sector no formal y vincularlo con el otro.”

c. En América Latina se destacan los trabajos pioneros de A. Pinto sobre la “heterogeneidad estructural” (1965,1970) contextualizados por los de Prebisch (por ejemplo, 1963), de DESAL (1969) sobre la marginalidad y los del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde principios de la década de los setenta. Se ha señalado que "PREALC (1975) por primera vez aborda el problema desde un punto de vista específico de mercado laboral... el número y características de los

¹⁹ El Jefe de Misión fue Hans Singer y el adjunto Richard Jolly, ambos del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex. En su informe dejan constancia como nota al pie que la idea de sector informal es originaria de los investigadores del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Nairobi, “a fact which has been generally forgotten since then” (Bangasser 2000). En cambio Tokman (2000) considera que “Se reconoce que el trabajo pionero de Keith Hart de comienzos de los años setenta (1970) introdujo por primera vez el concepto de sector informal y que la misión de la OIT en Kenia (OIT, 1972) lo proyectó a nivel internacional.”

trabajadores del sector probablemente eran bien aproximados por los de un grupo compuesto por los trabajadores por cuenta propia – excluidos aquellos poseedores de grados universitarios – los trabajadores familiares, los patronos y asalariados de empresas pequeñas, el servicio doméstico y los trabajadores ocasionales." (Mezzera 1990).

Pinto presenta las particularidades del dualismo latinoamericano por los recursos base de la exportación, la consolidación de Estados nacionales y la significación y grado de permeabilidad de la sociedad tradicional, como por ejemplo en los países integrantes del imperio incaico, de modo que "... se delineó la contextura dualista de las economías primario-exportadoras de América Latina, referida básicamente a los radicales desniveles de productividad y a los nexos o 'comunicación' entre el sector exportador y 'el resto' ". Destaca que para ciertos fines analíticos se podría considerar un estrato intermedio con una productividad cercana a la media del sistema nacional. En cuanto a la significación de los diversos estratos, "en tanto que las actividades, poblaciones y áreas 'rezagadas', 'marginadas' o como quiera llamárselas representan fracciones pequeñas o insignificantes en los países 'centrales', ocurre lo contrario en el ámbito latinoamericano (y subdesarrollado en general)." Con perspectiva histórica se apreciaría que "más que un progreso hacia la 'homogeneización' de la estructura global, se perfila un ahondamiento de la heterogeneidad de la misma" y entre un 40 y un 50% de la población latinoamericana tiene ingresos medios similares a los de los países de Asia y Africa (Pinto 1970). Las implicancias llevan a diseñar una modalidad de crecimiento distinta "por diversificación" y expone algunos lineamientos para "otro modelo y otra estrategia", que tenga en cuenta las diferencias nacionales, ya que mientras en Argentina no tenía mayor significación el empleo en el sector "primitivo", en Centroamérica las tres cuartas partes de las personas ocupadas lo estaban en este tipo de actividades, tanto rurales como urbanas, agrícolas, industriales o de servicios.

Los investigadores de DESAL (Cabezas 1969, Vekemans 1970) visualizan un sector de la sociedad de carácter marginal de acuerdo a indicadores económicos, sociales, políticos, psicológicos, ecológicos y culturales, que se localizaba en callampas, favelas, villas miserias o cantegriles, según se tratara de Chile, Brasil, Argentina o Uruguay.

La definición de PREALC "continúa trabajando con la unidad de producción, es decir, con la manera de producir como unidad de análisis." (Tokman 2000:65). El sector informal urbano se caracteriza por el fácil acceso, su escasa o nula capacidad de inversión y de acceder al crédito, sin organización y con tecnologías atrasadas, bajos niveles de productividad e ingresos para trabajadores con igual calificación que en el sector moderno y en la mayor parte de las empresas, incumplimiento de la legislación fiscal y laboral (PREALC 1978). Los bienes de consumo se utilizan como bienes de capital, como por ejemplo la cocina o la máquina de coser, la vivienda o el automóvil (Mezzera 1992:6, Tokman 1978) Por estas características se asocia al subempleo invisible, que implica que con un trabajo de duración normal o superior, se obtienen ingresos muy bajos.

La segmentación del mercado de trabajo se aprecia porque personas con las mismas características personales (educación, edad, sexo) y ocupacionales (categoría, rama de actividad) que desarrollan actividades similares perciben distintos ingresos según el sector en que se insertan las unidades económicas que las ocupan (Souza y Tokman 1975)²⁰. Los mayores salarios del sector moderno indican la existencia de más de un mercado, en los que la oferta y la demanda no se desplazan fluidamente de uno a otro, lo que genera desequilibrios parciales acumulativos.

Con el transcurso del tiempo la literatura destaca nuevos rasgos que se agregan a la definición original del informe de OIT sobre Kenia, como el cumplimiento de tareas de producción, comercialización o administración simultáneamente; el patrón (cuando existe) participa en las

²⁰ Luego de eliminar la influencia de las características personales y controlar por las ocupacionales, se aplicó un modelo de regresión que explica los residuos en función de dichas variables. Ver también Mezzera 1992 7:17, Harris – Todaro 1970, Llona 1985, Grosskoff y Melgar 1990, Márquez y Mezzera 1988, Mezzera 1978 y 1990.

mismas tareas que el resto; o la importancia como puerta de ingreso al trabajo urbano para los migrantes rurales. Actualmente se relativiza el criterio del tamaño de la empresa medido por el número de personas ocupadas, que deriva en la consideración como informales de trabajadores ocupados en pequeñas empresas formales (y que excluye la eventual informalidad en las empresas grandes). Se pone énfasis en diferenciar informalidad de ilegalidad: "La dotación de capital es, en cambio, el elemento que más claramente divide ambos sectores: el necesitado de protección (trabajo "informal") y el que debe ser obligado a acatar la ley ("economía negra)." (Grzetich y Mezzera 1994). Esto llevará a la definición de una nueva categoría de empleo de mala calidad, el precario o no registrado (ver 5).

Cacciamali (2000) incorpora la categoría "proceso de informalidad" a partir de la dinámica capitalista internacional y sus impactos sobre una sociedad determinada, "São as mudanças estruturais – econômicas, sociais e políticas – que ocorrem em uma determinada sociedade ou território, em especial, as articulações criadas na estrutura produtiva e os efeitos sociais e institucionais provocados, que configuram de uma maneira concreta um determinado processo de informalidade" ... "defino o processo de informalidade como a expressão das relações de produção, dos processos de trabalho e das formas de inserção dos trabalhadores, decorrentes das mudanças estruturais em andamento na economia mundial e dos processos de ajustamento estrutural que estão sendo implementados nas diversas economias nacionais." Al analizar el mercado de trabajo con esta perspectiva se perciben los cambios en las formas de inserción laboral, las relaciones de trabajo asalariado, los contratos individuales, las negociaciones colectivas y la construcción de nuevas normas. Desde el punto de vista de la estructura productiva, se percibe una redefinición de los espacios del sector formal y del informal, considerando en el segundo "os espaços econômicos, dimensão e natureza das atividades associadas aos pequenos produtores. É nesse sentido que no contorno das informalidades posso apreender tanto inserções que dizem respeito à determinadas formas de organização da produção, o trabalho por conta própria e a micro empresa, por exemplo; como posso captar diferentes formas de assalariamento ilegal ou de assalariamento disfarçado. Esses dois fenômenos são os recortes primordiais, a meu juízo, que devem ser destacados como típicos do processo de informalidade contemporâneo, especialmente no caso latino-americano".

Los cambios en las relaciones de trabajo en el mercado formal pueden ser legales o ilegales. Entre los primeros, los contratos de duración limitada y de tiempo parcial, así como las tercerizaciones utilizando agencias de trabajo temporario o empresas independientes que encubren una relación de dependencia; entre los segundos, el trabajo asalariado que no se registra, se evaden impuestos y aportes a la seguridad social, se reduce la protección y los derechos de los trabajadores (seguro de desempleo, jubilación). El trabajo por cuenta propia y las micro empresas son muchas veces estrategias de supervivencia, "novas e velhas formas de unidades produtivas informais devem ser avaliadas, segundo suas características, inserção e práticas no mercado, potencialidades e restrições ao seu funcionamento, entre outras, não apenas por constituírem uma forma específica de produção articulada a estrutura produtiva hegemônica, mas principalmente pela dimensão e mudanças em sua natureza no momento contemporâneo das sociedades latinoamericanas." (3:9). La categoría que propone Cacciamali es "mais abrangente" que las anteriores en la medida que articula con una perspectiva histórica la estructura productiva y la inserción internacional contemporáneas, con el funcionamiento del mercado de trabajo y el deterioro de la calidad del empleo.

4.2 El papel del Sector Informal Urbano

La literatura sobre heterogeneidad estructural en América Latina ha sido objeto de numerosas revisiones. Según la perspectiva predominante en el análisis se diferencian los enfoques desde el aparato productivo, desde el mercado de trabajo o desde los niveles de ingreso y bienestar (Raczynski 1977). Teniendo en cuenta el factor predominante en la explicación, se diferenciaron tres corrientes denominadas de la dependencia, de la acumulación interna y de la política económica (STPS-PNUD/OIT 1977); ubica el análisis del mercado de trabajo y el papel de la

informalidad urbana en el contexto de las corrientes de pensamiento sobre el desarrollo latinoamericano “desde la perspectiva del proceso de acumulación de capital y las modalidades del mismo que dan cuenta del origen, papel, evolución y dinámica futura del sector”²¹. Se señala que las diversas definiciones aluden a diferentes rasgos y universos; se hace referencia a marginalidad en trabajadores desplazados a la periferia del sistema; sector atrasado o tradicional en comparación con un sector moderno, por su dinámica e incapacidad de acumulación; sector informal, por un perfil y un papel diferente al de un sector formal, en la producción y en el mercado de trabajo (10:14).

En una revisión reciente (OIT 1999:3) se destacan tres aspectos como principales lecciones de las investigaciones de treinta años. En primer lugar, la heterogeneidad del sector, que incluye desde actividades de subsistencia hasta actividades muy rentables. En segundo lugar, sus actividades no son desorganizadas, ya que han encontrado sus propios mecanismos de financiamiento, capacitación y aun de seguridad social; por otra parte, algunas empresas informales operan vinculadas a las formales. En tercer lugar, el no cumplimiento de las leyes tributarias y laborales es el resultado de su incapacidad de absorber los costos y sobrevivir al mismo tiempo.

La controversia en torno a la informalidad urbana incluye la explicación de su origen, su caracterización como sector o modalidad de inserción laboral, su carácter de residuo o de condición necesaria para el sector formal, el grado de autarquía o de articulación con el resto de la economía. Se pueden distinguir cuatro enfoques según se consideren los sectores formal e informal independientes o interrelacionados, el carácter benéfico o de subordinación de los vínculos, así como un quinto que combina elementos de ambas dicotomías. El punto de partida de los enfoques sobre la dualidad es que el crecimiento de la oferta a mayor ritmo que la demanda en el sector moderno o formal de las economías, genera un excedente que en parte permanece como desempleo y en su mayor parte se inserta como trabajo informal. A partir de esta observación se considera la informalidad como residuo o como condición de la acumulación en el sector formal (Tokman 1978 y 2000, Tokman *et al.* 2001, Notaro 1981).

a. La informalidad como opción

Este enfoque considera que la informalidad es una forma de resistencia al Estado expropiador (Maloney 2003, Portes 2000, De Soto 1987, Castells y Portes 1989).

Maloney acepta que las estimaciones de CEPAL y OIT sobre la expansión de la informalidad son exactas, pero se pregunta en qué medida es voluntaria (“But the critical question is whether it was voluntary!” 2003:6), ya que gran parte o la mayoría del sector representa un saludable, voluntario sector de pequeñas empresas que debería ser tratado como tal (“...much or most of the sector represents a healthy, voluntary small firm sector that should be treated as such.” :14). La pobreza es resultado de los bajos niveles de capital humano y no importa si el trabajador se inserta en el sector formal o informal. La informalidad crece como respuesta a la ineficiencia de la asistencia médica, las jubilaciones o los ascensos y ofrece mayor dignidad y autonomía (“Neither job will lead to an exit of poverty, but the informal option may actually offer a measure of dignity and autonomy that the formal job does not”:15). Las reformas en Colombia, Chile y México que tienden a alinear los costos con los beneficios de la protección social serían pasos importantes para reducir la informalidad.

El argumento de Maloney tiene un punto débil en la medida que la información empírica muestra que trabajadores con igual capital humano perciben ingresos muy distintos en uno u otro sector. Al mismo tiempo, se rescata el énfasis en la existencia de micro y pequeñas empresas así como trabajadores por cuenta propia con niveles de calificación, productividad e ingresos similares a los

²¹ El equipo estuvo integrado por dos economistas de la Dirección General del Empleo, María Luisa Mateo y Emilio Caballero, Juan Carlos Dean como consultor de OIT y Samuel Lichtensztejn como coordinador del proyecto.

del sector formal, lo que cambia la perspectiva original de la informalidad relativizando su papel como “refugio”.

Según Portes, “La economía informal puede considerarse como una respuesta construida por la sociedad civil ante la interferencia estatal no deseada. El carácter universal del fenómeno refleja la considerable capacidad de casi todas las sociedades para resistirse al ejercicio del poder estatal” (Portes 2000:45). Con esa perspectiva revisa la informalidad en los Estados Unidos así como en los países ex-socialistas, y lo proyecta en América Latina. La especificidad de lo informal es “la manera en que ese producto es producido y/o intercambiado” (:28). Se pueden diferenciar tres tipos de economías informales según su objetivo: i. de subsistencia, como la venta callejera; ii. explotación dependiente, cuando es promovida por la empresa formal para ganar flexibilidad y reducir costos, como el trabajo de inmigrantes clandestinos; iii. de crecimiento, cuando se logra acumular mediante relaciones solidarias, como las microempresas artesanales de Italia central o los emprendimientos exitosos de inmigrantes latinos en los Estados Unidos. La economía informal se relaciona con la formal por una parte, porque sufre la interferencia estatal y la competencia de las grandes empresas, provee de bienes de consumo más baratos y una reserva de trabajo flexible. Finalmente, se diferencia un tercer tipo de economía, las actividades criminales, que tienen diversas relaciones con el formal y el informal (Castells y Portes 1989). Se considera paradójico que “los esfuerzos estatales destinados a eliminarla (la economía informal) por medio de la expansión de reglas y controles pueden exacerbar las condiciones que dieron origen a esas mismas actividades” (Portes 2000 :33)²².

En el matiz de De Soto (1987) la informalidad es la respuesta del dinamismo empresarial popular a los rígidos Estados mercantilistas dominantes en el Perú y otros países latinoamericanos y representa la irrupción de las genuinas fuerzas del mercado. Se señala como objeción que “Los mercados capitalistas no son fenómenos económicos espontáneos sino instituciones deliberadamente estructuradas y reguladas...el dominio adecuado de los mercados capitalistas es la economía formal, no la informal.” (Portes 2000:32).

b. La informalidad como residuo

Se considera que existe una segmentación por la oferta, los ocupados en el Sector Informal no podrían incorporarse al Sector Moderno y sus ingresos deprimidos no afectan los del Sector Moderno; por lo tanto, no cumplen ninguna función en el proceso económico. En el Sector Moderno la demanda de mano de obra crece menos que la oferta y requiere calificaciones que la oferta no dispone (Souza 1978, Tokman 1978 y 1980) y el excedente de mano de obra se inserta en el sector informal urbano y en el sector atrasado rural. Supone que la población es exógena, de lo contrario se promovería un ajuste de la oferta en el largo plazo.

El Sector Moderno paga mayores salarios para reclutar a los trabajadores de mayor calificación y financiar las condiciones de vida requeridas (alimentación, transporte, etc.); el carácter monopólico u oligopólico permite el traslado a precios y la mayor productividad reduce los costos laborales unitarios (Nun 1969, Murrin 1969, Quijano 1970 y 1998, PREALC 1976). En este contexto los factores institucionales como la acción sindical o los salarios mínimos legales son irrelevantes.

Para Quijano (1970 2:3) “está en curso una tendencia del capital a ‘marginalizar’ a los trabajadores respecto de las relaciones salariales, en medida creciente” superando al “ejército industrial de reserva” analizado por Marx; se forma un “polo marginal”, “un conjunto de ocupaciones o actividades establecidas en torno al uso de recursos residuales de producción; que se estructuran como relaciones de modo precario e inestable; que generan ingresos reducidos, inestables y de

²² En una aproximación muy anterior (Portes 1983 y Portes, Blitzer y Curtis 1986 727:728) definía al sector informal como las actividades que se desarrollan al margen de los controles y regulaciones gubernamentales y más específicamente como “the sum total of income-generating activities outside modern contractual relationships of production” y desde esa perspectiva la informalidad se detecta también en países desarrollados.

incompleta configuración respecto del `salario´ o de la `ganancia´; que producen bienes y/o servicios para un mercado constituido por la propia población de trabajadores `marginalizados´”. Con una perspectiva similar, Nun (1969) considera que esa mano de obra excedente constituye una “masa marginal”. Estos autores “utilizaron el término marginalidad para hacer referencia al carácter específico que adopta la llamada superpoblación relativa en la fase monopólica del capitalismo” (STPS–PNUD/OIT 1977 16:17), en la cual una parte creciente de desempleados ya no es funcional y los efectos se agravan en las sociedades dependientes. En cambio F. H. Cardoso (1970) consideraba que el ejército industrial de reserva continúa operando como en sus orígenes, como reserva de mano de obra y depresor de los salarios.

Quijano (1998 12:13) diferencia en el espacio “informal” del capital (y no un sector informal o una población al margen) a las empresas formales que operan parcialmente como informales o que crean subsidiarias informales; empresas informales de diversos tamaños; trabajadores informales que venden el resultado de su trabajo a empresas formales, como trabajo a destajo, “putting out system” o subcontratación; las verdaderas microempresas o pequeña producción mercantil, con capacidad de acumulación y germen de una pequeña burguesía; el “polo marginal” ya visto; la producción para autoconsumo, de familias o grupos, que no pasa por el mercado.

Una parte de los argumentos de este enfoque se debilita cuando la investigación empírica identifica trabajadores con similares calificaciones y brechas de ingresos, según se inserten en uno u otro Sector. Al mismo tiempo, la persistencia de un grupo importante y creciente de trabajadores que no forman parte del mercado de trabajo formal alimenta la hipótesis del “residuo”.

c. La informalidad como condición

En este enfoque se considera que el Sector Informal contribuye a la acumulación en el Moderno como ejército de reserva y transfiriendo excedentes. Provee mano de obra para acompañar la demanda y deprime los salarios por la oferta excedente y por la producción de bienes salarios a bajos precios (Oliveira 1972). Transfiere excedentes por los términos de intercambio, compra caro algunos bienes de consumo, insumos y herramientas; vende barato por la competencia y la sub remuneración de factores, bienes salarios, servicios personales y algunos insumos. En los períodos de rápida expansión del Sector Moderno transfiere mano de obra y en la recesión opera como refugio (Singer 1976)²³. Se apoya en investigaciones que encuentran ocupados con iguales características de educación, edad y sexo, e importantes diferenciales de ingresos según la inserción en uno u otro sector (Souza y Tokman 1975 y 1978).

El antecedente inspirador de estas propuestas es el Ejército Industrial de Reserva de Marx resultante de la acumulación de capital, que proveía una reserva de mano de obra para que la acumulación se realizara sin aumentos de salarios (ver 2.3.). Supone un solo mercado y movilidad de la oferta de mano de obra, lo que implica una calificación adecuada a la demanda del Sector Moderno.

El enfoque es compatible con la consideración de la población como variable endógena al proceso económico. El modelo BACHUE de la OIT considera la tasa de fecundidad dependiente de la participación femenina en la fuerza de trabajo y del porcentaje de población agrícola; la tasa de actividad femenina se considera condicionada por la demanda de fuerza de trabajo y el porcentaje de ocupación agrícola (Uthoff 1977).

La brecha de ingresos se explica por la interrelación de los sectores. Los bajos ingresos del Informal son una necesidad para sostener bajos salarios, alta rentabilidad y el ritmo de acumulación en el Moderno. Se manifiesta en el mercado laboral por la movilidad del excedente de mano de obra y en

²³ Lewis también consideró la funcionalidad del Sector Atrasado, pero prestó atención al largo plazo esperando su desaparición. El enlentecimiento de la acumulación, las “décadas perdidas” y las fluctuaciones lo convierten en permanente.

los mercados de bienes y servicios por el conjunto de condiciones que abaratan los bienes y servicios del Informal.

El papel del Sector Informal como ejército industrial ha sido objetado con diversos argumentos: i. los trabajadores del Informal podrían estar en condiciones de acceder al Moderno pero no tener interés por no responder al estímulo del mayor ingreso (Souza 1978, Portes 2000); ii. el Moderno podría pagar mayores precios para asegurar bienes y servicios de mayor calidad que los provistos por el Informal; iii. los precios del Informal no son menores. En calzado y vestimenta la producción barata la realizan las grandes empresas; en alimentos, independientemente de su origen en uno u otro sector, pasan por el comercio mayorista moderno de modo que los precios del comercio informal son superiores a los de los supermercados (Souza 1978); iv. el Informal como demandante no tiene particularidades, sus insumos deberían provenir del propio sector para bajar costos y los bienes de consumo se pagan a los mismos precios con independencia de la inserción del consumidor como trabajador en uno u otro sector.

d. El enfoque de PREALC: subordinación y complementariedad

Según Mezzera “El problema del empleo urbano, en su descripción más simplificada, se da porque el sector moderno de las ciudades no es capaz de generar empleos bien remunerados para todos los miembros de la fuerza laboral urbana” (1992 :1). Los que no pueden insertarse en el sector moderno tienen que desarrollar alguna actividad que les permita lograr algún ingreso (PREALC 1975). El excedente de oferta es estructural y puede aumentar coyunturalmente por caídas en el nivel de empleo del sector moderno. El contexto es la heterogeneidad tecnológica, los mercados segmentados que permiten que el progreso técnico se traduzca en aumentos de salarios reales en el Sector Moderno a pesar de la existencia de un excedente de oferta de trabajo urbano (Mezzera 1990 1:3), “Probablemente lo más crucial de esta concepción es que no descansa en `distorsiones’ introducidas exógenamente en el mercado de trabajo – por el gobierno, por la acción de los sindicatos, etc. – sino en características endógenamente no competitivas en mercados *distintos del trabajo*” como mercados de bienes oligopólicos y de capitales a los que las empresas pequeñas no acceden. La segmentación y el excedente de oferta de trabajo son estructurales, con aumentos en los períodos de caída del empleo formal, ya que “la determinación del volumen del empleo moderno se hace de un modo autónomo de las circunstancias del mercado laboral y atendiendo principalmente a la tecnología en uso y al nivel previsto de las ventas”. La determinación del nivel de empleo en el Sector Moderno fija al mismo tiempo, el excedente de oferta de trabajo, el empleo informal, el desempleo abierto y el nivel medio de los ingresos informales. Esto lleva a afirmar que “el desempleo abierto es voluntario; lo que es involuntario es pertenecer al excedente de la oferta de trabajo”.

La segmentación no implica aislamiento sino que “la segmentación y subordinación del sector informal urbano principalmente se originan en los mercados de bienes y capital, y se manifiestan en el de trabajo.” (Mezzera 1992:21). Las unidades productivas del sector informal compiten con las del formal en algunos mercados de bienes y servicios, y en otros son complementarias. Los trabajadores del informal pueden trasladarse al formal si tienen oportunidades y, a veces, desarrollan al mismo tiempo una actividad en el sector formal y otra informal.

Finalmente, una de las principales relaciones entre ambos sectores se da por el gasto de la masa salarial del sector moderno como condicionante del ingreso del informal, ya que “el ingreso total que puede generarse en el sector informal urbano depende directamente – en relación cercana a la unidad – de la evolución de la masa salarial en el sector formal (Mezzera 1992 41:43)²⁴.

e. Una propuesta integradora

²⁴ Véanse Márquez y Mezzera 1988, Grosskoff y Melgar 1990, Mezzera 1990 y 1992.

A partir de la información empírica y la discusión de los enfoques precedentes, se intentará estructurar un sistema de hipótesis que incorpora aspectos que se pueden considerar, desde un punto de vista “popperiano”, falsables pero no falsados.

La dualidad y los mercados segmentados parecen un resultado de la superposición de dos sociedades, incluyendo desde la economía a la cultura, en los países colonizados con alta densidad de población y culturas preexistentes desarrolladas, incluida la gestión de unidades de producción de diverso tipo, como la mayor parte de los países de África, Asia y América Latina. Características diferentes se observa cuando no se cumple la segunda condición, como por ejemplo en EE.UU., Canadá, Australia, Nueva Zelanda²⁵ o en los países del Cono Sur de América Latina (hipótesis de Pinto).

Podemos enfocar el análisis desde tres ángulos: las características personales de los trabajadores, las actividades que desarrollan y el impacto en los ingresos

Con relación a los trabajadores del Sector Informal se puede considerar que:

- i. Una parte está en condiciones (por calificación, disponibilidad, etc.) y tiene interés en acceder a un empleo en el Moderno, pero no lo consigue por insuficiencia de demanda.
- ii. Otra parte de los ocupados en el Informal podría ser necesaria y suficiente para dar fluidez a la acumulación. En general, ese papel lo cumplen los desempleados cubiertos por los seguros de desempleo y en mayor medida, sostenidos por otros ingresos del hogar.
- iii. Finalmente, otra parte no tiene interés o no está en condiciones para incorporarse al Moderno.

Entre los primeros se podría citar a trabajadores y empresas que si omiten los aportes a la seguridad social pueden al mismo tiempo mejorar su ingreso y bajar los costos con relación al sector formal (hipótesis de Portes y Maloney); de hecho, eligen un ingreso presente y sacrifican el futuro. Entre los segundos se puede mencionar a jubilados y pensionistas, amas de casa que pueden cumplir un trabajo domiciliario, estudiantes que aspiran a un trabajo a tiempo parcial; cesantes con calificaciones obsoletas, de actividades en contracción o de regiones deprimidas que no tienen acceso a políticas públicas que faciliten su reinserción en el Sector Formal. Está implícita la hipótesis de que la población es exógena al proceso económico, así como la tasa de actividad femenina que se explicaría en gran medida por razones culturales.

En el segundo aspecto, entre las actividades del Informal se pueden diferenciar según su relación con el Formal y el papel que cumplen:

- i. Actividades funcionales, con un papel en la acumulación en el Sector Moderno. Se pueden subdividir en no competitivas y competitivas. Las primeras son aquellas donde la oferta tiene origen predominante en el Informal, ya que el Moderno no produce esos bienes salarios, que reducen el valor de la fuerza de trabajo. Los insumos reducen costos, pero tendrían menor importancia ya que el Moderno requiere calidad y puede afrontar los mayores costos. Las actividades competitivas son aquellas con oferta predominante en el Moderno; la producción del Informal aumenta los precios y permite que la mayor productividad del Moderno no se transfiera a los precios. En ambos casos, el Informal contribuye a mayores niveles de rentabilidad y de excedentes en el Moderno. La verificación de estas hipótesis requiere investigación empírica sobre el origen sectorial y los precios de los bienes salarios.

²⁵ Véase por ejemplo Baran 1957.

- ii. Actividades marginales, que no cumplen ningún papel en la acumulación del Moderno pero permiten la subsistencia del excedente de mano de obra. No tienen interés para el Moderno, como por ejemplo el comercio minorista o reparaciones diversas, incluyendo actividades agrícolas en tierras montañosas o erosionadas.

Estas relaciones determinan el futuro de las distintas actividades. En las no competitivas el crecimiento es compatible con el Sector Moderno, por el aumento de la demanda de bienes salarios acompañando el empleo y los salarios en el Moderno, con efecto inducido sobre el propio sector. Algunas actividades podrían generar cierta capacidad de acumulación y transitar hacia el Moderno.

Las actividades competitivas tienen limitadas las posibilidades de expansión por el Moderno y es poco probable que mejoren los niveles de productividad e ingresos. Finalmente, las actividades marginales continuarán operando para la subsistencia de parte de la población, con los ingresos más bajos, y su dimensión estará determinada por la capacidad de absorción de los otros componentes del Informal.

Con relación a los ingresos, el excedente de mano de obra deprime los del Informal, reduce el valor de la fuerza de trabajo y permite menores salarios reales en el Moderno. La brecha de ingresos se manifiesta en el mayor nivel relativo de los salarios del Moderno comparado con la sub remuneración en el Informal; en el Informal el salario fluctúa en torno a la subsistencia, lo que se refleja en la baja esperanza de vida de los trabajadores; la reposición de la mano de obra sin calificación es fácil y de costo casi nulo, ya que requiere muy baja inversión en educación y salud.

El excedente de mano de obra comprime los salarios por la producción de algunos bienes y servicios baratos que reducen el valor de la fuerza de trabajo, como por ejemplo alimentos, vestimenta, construcción y reparación de viviendas. Los bajos precios del Informal compensan los precios oligopólicos del Moderno como componentes de la canasta de consumo que fija el valor de la fuerza de trabajo y permiten menores niveles absolutos de salarios en el Moderno, a pesar de su mayor nivel relativo.

Las empresas y trabajadores que no pagan impuestos ni aportan a la seguridad son un conjunto secante con el Sector Informal Urbano. Podemos considerar parte de este último a los que no pueden pagar, mientras que en el Formal se detectan numerosos casos de quienes pudiendo pagar no lo hacen, cometiendo un delito.

4.3 Indicadores y resultados

La OIT ha desarrollado los indicadores en sucesivas Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo²⁶. La última (OIT 2003)²⁷ considera que la economía informal abarca el empleo en el sector informal y otros empleos informales fuera del sector, diferenciación importante para el diseño de políticas.

El Sector Informal se define por las características de las unidades de producción y no por las de las personas (OIT 2003 51:55). Estas unidades comprenden a las empresas privadas que no están constituidas como entidades jurídicas separadas de sus propietarios, cuya producción de bienes o servicios se destina por lo menos en parte a la venta o el trueque, incluyendo los servicios domésticos o personales como asalariados; su volumen no debe superar un umbral que se establece según las características nacionales y se excluyen las actividades agrícolas y conexas. El término empresa se entiende en un sentido amplio y comprende a trabajadores por cuenta

²⁶ Véase por ejemplo los informes de la Decimocuarta Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo de 1987 10:29, la Decimoquinta de 1993 36:42 y 58:73 y la Decimoséptima de 2003 51:58, que es la última que trata el tema.

²⁷ Véase el informe *El trabajo decente y la economía informal* preparado para esa Conferencia.

propia o con ayuda de familiares no remunerados (por ejemplo vendedores ambulantes, taxistas, trabajadores a domicilio). El empleo en el sector comprende a “todas las personas que, durante un período de referencia determinado, estaban ocupadas como mínimo en una unidad del sector informal, independientemente de su situación en el empleo y de si se trataba de su actividad principal o secundaria”.

La definición y medición del empleo del sector informal se complementa con una definición y medición del empleo informal fuera del sector. Se construye un marco conceptual que “desglosa el empleo total atendiendo a dos aspectos: el tipo de unidad de producción y el tipo de empleo.” Se diferencian tres grupos de unidades de producción: empresas del sector formal, empresas del sector informal y los hogares. Los hogares como unidades de producción son aquellos que producen bienes para su consumo (por ejemplo, construcción de su vivienda) o que emplean trabajadores domésticos remunerados (empleados del hogar, lavanderas, jardineros, cuidadores, choferes, etc.)²⁸

Como resultado, el empleo informal comprende: a. a los trabajadores por cuenta propia y a los empleadores dueños de sus empresas en el sector informal, como resultado de las características de la empresa; b. los trabajadores familiares auxiliares, si no tienen contrato; c. los asalariados que tienen puestos de trabajo informal ya sea en empresas del sector formal, del informal o en hogares, “si su relación de trabajo no se rige por la legislación laboral común”, no tributan ni tienen protección, ya sea por no estar registrados los trabajadores o las empresas, puestos localizados fuera de la empresa o trabajos de corta duración, etc.; d. miembros de cooperativas informales; e. trabajadores en la producción de bienes para su propio hogar.

Portes revisa los diferentes indicadores que se utilizan en la literatura sobre informalidad urbana (2000 38:45) y detecta cuatro procedimientos de medida de la magnitud del sector , incluyendo las de OIT por el mercado laboral y las pequeñas empresas, que considera limitadas. Agrega otros dos como la importancia de bienes y servicios producidos por actividades informales en el consumo familiar, citando un estudio para EEUU (McCrohan, Smith y Adams 1991) que revela que el 83% de los hogares recurre al sector informal y éste representa el 14.6% del gasto del hogar; los más importantes son las reparaciones de la vivienda, los servicios personales y domésticos y la reparación de automóviles. Este método tiene como limitación dejar afuera las actividades informales que no generan bienes y servicios de consumo. El segundo indicador son las diferencias con el PIB, para el que no existe suficiente información y cita como ejemplo una estimación en México.²⁹

La informalidad urbana mantiene plena vigencia como categoría y como problema en América Latina. Hace casi treinta años, “la subutilización total de la mano de obra alcanza alrededor del 27% de la fuerza laboral, lo que significa que se pierde por completo el potencial productivo de una persona cada cuatro activas en el continente” (PREALC 1976); de ese total el 20% es por desempleo abierto, el 40% por subempleo rural y el 40% por subempleo urbano, y el subempleo a su vez, en gran medida invisible, es el resultado de empleos en actividades de mayor atraso relativo con baja productividad e ingresos. Durante treinta años el producto industrial creció al 7% y el empleo al 3%³⁰ (PREALC 1974). Se pronosticaba la expansión del sector sin mejoras en el nivel de ingresos (Tokman 1978).

Como resultado de la reforma laboral que se inició en los años ochenta se expande el trabajo en negro, el trabajo temporal y las microempresas. Tokman (2000 66:73) considera que “Si el

²⁸ Hasta la Decimoquinta CIET los hogares que empleaban a trabajadores domésticos remunerados se incluían en el sector informal.

²⁹ Otro ejemplo serían las estimaciones de la División de Cuentas Nacionales del BCU con el apoyo de un convenio con el equipo de Empleo e Ingresos del IECON de la FCCEEyA de la UDELAR en el Uruguay.

³⁰ Conclusiones similares sobre las limitaciones de la inversión y el crecimiento industrial para resolver el problema del empleo aparecen en Baer y Hervé 1966, Turnham 1971 y Morawetz 1974.

trabajo en negro se presenta en empresas medianas y grandes, la conclusión obvia es que se está evadiendo la ley y que existe ilegalidad respecto al sistema vigente.” (:69). Los contratos temporales legislados por la reforma pueden generar precariedad por la inestabilidad o la protección limitada, pero no se pueden considerar informalidad.

Durante el período “se observa un desplazamiento en la creación de empleo, primero de la empresa moderna a las microempresas, y posteriormente, del empleo público a microempresas y trabajos autónomos” (70:71). Entre 1950 y 1980, el sector informal generó cuatro de cada diez nuevos empleos y desde los noventa, seis de cada diez (Tokman 2001 20:21), llevando la importancia relativa en el total de ocupados del 42.8% al 46.4%. Se aprecia un cambio en la composición del sector, que durante la década de los ochenta se caracterizó por la expansión de la microempresa y en los noventa, de cada seis nuevos puestos, tres fueron trabajadores por cuenta propia, dos en microempresas y uno en el servicio doméstico. Desde 1990 siete de cada diez nuevos empleos generados fueron informales (OIT 2003 b).

Tokman observa continuidades y cambios en la informalidad urbana contemporánea, que “sigue reflejando en gran medida la incapacidad de generación de empleo en los sectores modernos. Sin embargo, es cierto también que, como resultado del ajuste, se descentralizan la producción y el proceso de trabajo y emergen nuevas actividades concentradas en pequeña escala, pero vinculadas a las empresas modernas. Existe también un problema de inadecuación de los procesos regulatorios.” (71:72)

4.4 El SIU en el Uruguay

Los indicadores disponibles no permiten conocer la lógica económica de “esa forma de hacer” que es la informalidad urbana. Es posible aproximarse a sus cambios de magnitud y composición, los que a su vez permiten establecer hipótesis sobre su funcionamiento. Podemos considerar seis aspectos predominantes en la literatura revisada:

- a) ¿Cómo evoluciona la magnitud y en particular, la relación con el PIB y el desempleo?
- b) ¿Cómo evolucionan sus condicionantes externos como la localización, la composición por categorías y por actividades económicas?
- c) ¿Cuáles son las características personales predominantes de los ocupados en el sector?
- d) ¿Cómo afecta la calidad del empleo?
- e) ¿Cómo afecta el nivel de ingresos?
- f) ¿Cuál es su papel en la economía?

Corresponde una precisión previa sobre la no consideración del empleo en las actividades agropecuarias o rurales que, como se ha visto en la revisión teórica, es uno de los componentes clave para explicar la informalidad urbana³¹. El Uruguay tuvo una acelerada urbanización, por lo que el empleo rural disperso tuvo en los últimos veinte años una baja importancia relativa. Sin embargo, un análisis del problema del empleo del país requeriría incorporar los Sectores Moderno y Tradicional Rural, su capacidad de generar empleo con relación al crecimiento de la oferta de mano de obra rural y finalmente, la eventual expulsión de trabajadores y la emigración a los centros poblados, así como su inserción en el Sector Informal o en el Formal Urbano.

4.4.1 Indicadores y resultados

³¹ Véase por ejemplo las investigaciones sobre la agricultura familiar en el Uruguay en las décadas de los setenta y los ochenta de Astori, Alonso, Buxedas o Pérez Arrarte.

El INE estimaba desde 1991 hasta 1999 un indicador aproximado a los ocupados en el Sector Informal Urbano y los presentaba como "microempresas" incluyendo "patrón o empleado u obrero privado que trabajan en empresas de menos de cinco ocupados, miembro de cooperativa de producción, cuenta propia con y sin local y trabajador no remunerado. Exceptuando profesionales, etc. (grupo 0), gerentes, etc. (grupo 1), trabajadores en tareas agropecuarias (grupo 4 excepto la 422 v. g. cuidadores de parques, jardineros, obreros y peones paseos públicos) y servicio doméstico en casa de familia (ramas 920, 921 y 943)." De modo que "Este grupo responde a la definición operativa que ha venido utilizando PREALC para cuantificar al sector informal de la economía" (Calvo y Sucazes 1993).

Esta presentación promovía interpretaciones que sobreestimaban el problema de calidad del empleo y el INE intentó aclarar la situación mediante un comunicado de prensa (14/9/95), destacando que "las categorías que presentan limitaciones las constituirían el subempleo y los precarios en su totalidad y sólo en parte el resto de las anotadas." Complementariamente, modificó la presentación de la información sobre empleos con restricciones en la publicación de los resultados de la Encuesta de Hogares de 1995, incluyendo la serie desde 1991 para Montevideo e Interior Urbano, la que reconfirma que los empleos con restricciones oscilaron, en esos cinco años, entre el 19% y el 21% del total de ocupados. La nueva presentación de la información permite identificar con más precisión la relación entre empleo de mala calidad y sector informal urbano.

- a) La importancia relativa de la informalidad en la ocupación total muestra una leve tendencia ascendente durante un período largo con fluctuaciones en el nivel de actividad y de desempleo (1981–1998) pero aumenta significativamente durante la recesión de los últimos años. Se destaca el alto grado de permanencia en el largo plazo de los componentes, tanto en términos de formal-informal, como de empleo con o sin restricciones.

La importancia relativa del Sector Informal Urbano en el total de ocupados presenta una lenta tendencia ascendente desde un 27% a fines de la década de los ochenta hasta aproximarse a un 30% diez años después, en un período de importante crecimiento del PIB. El bienio 1999/2000, con cambios en la cobertura geográfica y caída del PIB, presenta una importancia relativa en el total de ocupados levemente menor a la del bienio 1997/1998 (Cuadro 2). En el año 2001 presenta un salto de difícil explicación, que en parte podría responder a cambios en la forma de relevar y procesar la información. El resultado final, que señala un aumento de la importancia relativa del sector informal urbano en la ocupación total, se explica por el aumento de la importancia relativa de dos categorías: a. los asalariados en empresas de menos de cinco ocupados, que entre 1998 y 2003 se estabilizan en torno a las doscientas cincuenta mil personas y por lo tanto, aumentan su importancia relativa en un total de ocupados que se reduce, en el sector formal³²; b. los trabajadores por cuenta propia sin local aumentan en número, desde algo menos de ochenta mil a algo más de cien mil.

Cuadro 2
Sector Informal Urbano y Servicio Doméstico. Como porcentaje del total de ocupados

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total Urbano	26.8	26.6	27.6	26.4	27.5	28.8	29.2	29.9	30.1	29.0	29.4	27.6	36.5	37.1	37.8
<i>Mydeo</i>	23.7	23.5	25.2	24.0	23.4	23.9	24.4	25.5	24.7	25.5	25.1	32.1	40.2	41.5	42.1
<i>Interior</i>	30.2	29.5	29.0	27.4	29.0	31.4	31.6	32.7	33.1	33.3	34.6	42.6	52.1	53.3	53.8
Servicio Dom.	s.i	s.i.	6.4	7.8	7.4	7.4	7.3	7.3	7.5	7.6	7.9	9.5	9.3	9.9	9.9

Fuente: INE – ECH. Para 1987–1990, reprocesamiento de microdatos (Ferrari 2000). El SIU no incluye el Servicio Doméstico, excepto durante los años 2000 a 2003 para Montevideo e Interior (pero no para el total). Hasta 1997 localidades de 900 habitantes y más; desde 1998, localidades de 5.000 habitantes y más.

³² Estimaciones a partir de los resultados de la ECH y Amarante y Arim 2004 Cuadro A 10.

La informalidad urbana para Montevideo se estimó por primera vez para los segundos semestres de 1981 y 1985 con información de la Encuesta de Hogares de la DGEC en torno al 14.5% y 15.5% de la PEA respectivamente en una definición restringida (cuenta propia y familiares no remunerados, excluyendo trabajadores en actividades agropecuarias, así como profesionales universitarios, técnicos y gerentes) y en 27.6% en 1981 y 28.7% en 1985 si se agregan asalariados y patrones de empresas con cuatro o menos ocupados (Diez de Medina y Gerstenfeld 1986). Como porcentaje del total de ocupados, eran 29.8% y 32.9% respectivamente y en los mismos semestres la tasa de desempleo había sido de 7.4% y 12.8%. El aumento del desempleo no pudo reducirse por la inserción de los desempleados en el sector informal, pero en el transcurso de ese período recesivo se aprecia un aumento del 5% en la tasa de desempleo y de un 3% en la informalidad urbana.

Las estimaciones de informalidad en el total de ocupados de Montevideo, con la misma delimitación operativa, eran 25,8% en 1982 y 25,7% en 1987 (último año estimado, Grosskoff y Melgar 1990). "Las fluctuaciones en el excedente de la fuerza de trabajo determinadas por la expulsión de mano de obra del sector moderno no implicaron en el período de estudio variaciones concomitantes en el empleo informal". Nótese que el período incluye el año de máximo nivel de actividad y mínimo desempleo abierto de la década (1981) así como el opuesto con mínimo nivel de actividad y tasa máxima de desempleo (1983), y la diferencia en la magnitud de la informalidad es de 1%.

- b) Entre los aspectos contextuales, la mayor importancia relativa del Interior Urbano es creciente y entre las categorías ocupacionales aumentan los trabajadores por cuenta propia sin local.

i. La importancia relativa en el total de ocupados es mayor en el Interior Urbano que en Montevideo durante todo el período y la diferencia tiende a aumentar, por el aumento más rápido en el Interior. Al principio del período se ubica en torno a un 5% y sobre el final algo más de un 10%. Se puede explicar por la concentración de empresas de mayor número de ocupados en Montevideo, la dimensión de los mercados en las ciudades del interior, las dificultades de control estatal y el menor desarrollo de la organización sindical (Cuadro 2).

ii. En el transcurso de veinte años se aprecian cambios en la composición por categorías (Cuadro 3). En los primeros años del período la categoría principal eran los trabajadores por cuenta propia con local, con casi 40% del total, seguidos por los asalariados con un 25%. A principios de la década de los años 2000, los asalariados ocupan el primer lugar con un tercio y los trabajadores por cuenta propia con local el segundo con un 30%. El aumento más impactante corresponde a los trabajadores por cuenta propia sin local que pasaron del 20 al 30% del total.

En el año 1986 según la ECH de la DGEC los trabajadores por cuenta propia eran un 18% de los ocupados urbanos y el servicio doméstico un 7%. En el Censo Económico de la DGEC para 1978, en el total de empresas privadas las empresas con menos de cinco ocupados representaban el 20% de los ocupados, de los cuales el 12% de los trabajadores en relación de dependencia y el 8% familiares no remunerados. Se concentran en el comercio (12% de los ocupados), los servicios (4%) y las manufacturas (2%). Desde 1970 para Montevideo se aprecia un cambio en la composición del sector informal urbano, por un incremento de los trabajadores por cuenta propia y del servicio doméstico (ECH de la DGEC), mientras que los Censos Económicos muestran una paridad de importancia relativa del empleo en pequeñas empresas manufactureras y aumento en las comerciales.

CUADRO 3
SIU, ESTRUCTURA POR CATEGORÍA OCUPACIONAL. En porcentaje. 1987 - 2002

CATEGORÍA	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Asalariado	23,9	24,5	27,2	28,3	29,1	25,5	25,2	26,2	27,6	29,4	29,4	30,1	29,5	s/í	33,8	32,0
Cooperativista	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	s/í	0,1	0,0
Patrón	7,5	7,8	7,9	8,0	6,4	5,4	5,5	6,3	6,2	5,5	5,5	6,1	5,0	s/í	2,9	2,6
Cuenta Propia S/L	21,3	21,5	22,0	21,3	20,4	22,5	21,5	20,0	20,3	19,2	19,8	21,6	21,8	s/í	26,6	30,1
Cuenta Propia C/L	39,1	37,8	35,6	35,8	38,3	39,8	42,0	41,4	40,4	40,3	39,9	37,2	38,8	s/í	31,5	29,8
No Remunerados	8,1	8,4	7,3	6,6	5,7	6,7	5,7	6,0	5,5	5,6	5,4	4,9	4,8	s/í	5,1	5,5
Total	100,0	s/í	100,0	100,0												

FUENTE: 1987-1997, Ferrari 2000 (localidades de 900 hab. y más). 1998-2002, INE-ECH (localidades de 5000 hab. y más)

El servicio doméstico, considerado separadamente, presenta un permanente aumento de importancia relativa desde poco más del 6% a fines de los ochenta hasta acercarse al 10% en 2002/2003. Es resultado del aumento del número en un total de ocupados que se redujo desde 1999 hasta 2003 (Cuadro 2). Al mismo tiempo se detecta un subempleo creciente, que a principios de la década de los noventa comprendía al 15% de los ocupados en la actividad y en 2001/2003 al 37%, lo que constituye un indicador adicional de comportamiento procíclico; se puede hipotetizar que un aumento de la demanda en el sector formal permitiría acceder a mujeres de mayor nivel educativo, aumentando la demanda de servicio doméstico en sus hogares (en el caso de mujeres jefas de hogar en hogares monoparentales o con cónyuges con empleo) y las mujeres de niveles educativos más bajos tendrían opciones en el servicio doméstico o en empleos en las actividades en expansión. Por lo tanto, en períodos de crecimiento con generación de nuevos empleos se podría esperar un menor subempleo en el servicio doméstico (probablemente sin cambios significativos en la cobertura de la seguridad social; véase Espino 2004).

iii. La importancia por actividad se puede analizar desde dos puntos de vista. Por una parte, las actividades que concentran la informalidad en el período 1986-1997, entre las que se destacan el comercio con un 40%, los servicios personales con un 20%, la industria manufacturera que desciende de un 25% a un 19% y la construcción que aumenta del 10% al 12%. Por otra parte, la importancia relativa del sector informal en cada actividad, con un primer lugar para el comercio con algo más del 50%, la construcción en la que aumenta de un 40% al principio del período hasta un 52% al final y la industria manufacturera que aumenta hasta un 33% en 1996-1997 (Ferrari 2000 60:65).

En los últimos años el sector secundario presenta la mayor importancia de los ocupados con problemas con un 50%, por el peso de la construcción; en el sector terciario, el peso del sector público reduce el empleo con problemas a un 40% del total de ocupados en la actividad. Sin embargo, desde el punto de vista de la estructura del empleo con problemas, el sector terciario emplea en el sector informal a las dos terceras partes de los trabajadores no registrados y al 90% de los subempleados. En el mismo sector se encuentra el 75% de los empleos sin problemas del sector formal y el 80% del informal (véase el Anexo Estadístico, Cuadros A.3 y A.4).

- c) Las características personales de los trabajadores presentan rasgos definidos y permanentes, por la mayor importancia relativa de la mujer, de personas de mayor edad y de menor nivel educativo (Ferrari 2000, INE – ECH 2001 – 2003; véase también el Anexo Estadístico, Cuadros A.7 a A.10).

Se detecta una alta correlación entre el nivel de instrucción y el empleo sin limitaciones. Mientras que de los trabajadores con nivel primario sólo un 40% accede a un empleo sin problemas, los que tienen enseñanza secundaria o técnica acceden en un 60% y 55% respectivamente, y finalmente, con enseñanza superior al 75% tiene un empleo sin limitaciones (véase el Anexo Estadístico, Cuadros A.1 y A.2)

- d) En el transcurso de una década, 1991-2000, con los indicadores utilizados por el INE la importancia del sector formal y del informal en los problemas de empleo está en proporción a su importancia en el total de ocupados, por lo que se puede afirmar que la

informalidad no se identifica con empleo con limitaciones. El sector formal comprende a las dos terceras partes de los ocupados con problemas (entre 13 y 14% del total de ocupados) y el sector informal el tercio restante (entre 6 y 7% del total de ocupados). Una relación similar se aprecia entre los ocupados sin problemas con un 50% en el sector formal y un 22% en el informal (Cuadro 4).

Con relación a los problemas de empleo, en el Cuadro 4 se presenta el empleo precario y el subempleo, en los sectores formal e informal. Esta presentación permite relativizar las limitaciones de las definiciones operativas de informalidad en función del tamaño de las empresas según el número de ocupados, que incluyen a los ocupados formales de las pequeñas empresas y excluyen a los informales de medianas y grandes. Las limitaciones señaladas hacían necesario encuestar establecimientos para identificar la informalidad con más precisión en función de la magnitud del capital y el desarrollo de la organización, etc. Entre 2001 y 2003 en Montevideo los ocupados con problemas eran algo menos del 40% y en el Resto Urbano aumenta desde el 46% al 50.5% (véase el Anexo Estadístico, Cuadros A.5 y A.6).

Con los cambios en los indicadores del año 2001 y, en particular, con la incorporación del servicio doméstico en el sector informal, los resultados se modifican. Durante los últimos tres años los ocupados en el sector informal con problemas de empleo son un tercio del total de ocupados contra un 10% en el sector formal, mientras que los ocupados sin problemas en el sector formal representan algo más del 40% del total de ocupados y en el informal algo menos del 15%.

CUADRO 4
CALIDAD DEL EMPLEO URBANO. SECTOR FORMAL E INFORMAL
En miles de personas

Año	TOTAL OC.										CON LIMITACIONES			SIN LIMITACIONES			SERV. DOM.
	Sector Formal					Sector Informal (1)					TOTAL CON LIM.	Sector Formal	Sector Informal	TOTAL SIN LIM.			
	Sub emp.	Preca rios	Subemp. y Precarios	Sub Total	Sub emp.	Preca rios	Subemp. y Precarios	Sub Total									
Localidades de 900 habitantes y más																	
1991	1121,7	30,1	114,4	10,1	154,6	12,3	56,1	6,7	75,2	229,8	585,7	234,5	820,1	71,8			
1992	1135,7	21,6	121,5	8,0	151,1	5,7	55,7	10,2	71,6	222,6	596,3	228,3	824,5	88,6			
1993	1142,0	17,1	115,3	8,0	140,5	5,7	57,1	8,0	70,8	211,3	603,0	243,2	846,2	84,5			
1994	1175,1	21,2	116,3	9,4	146,9	10,6	63,5	5,9	79,9	226,8	602,8	258,5	861,4	87,0			
1995	1193,4	32,2	114,6	14,3	161,1	13,1	64,4	8,4	85,9	247,0	596,7	262,5	859,2	87,1			
1996	1164,1	38,4	110,6	14,0	163,0	16,3	64,0	10,5	90,8	253,8	568,1	257,3	825,3	85,0			
1997	1173,5	29,3	116,2	14,1	159,6	15,3	66,9	10,6	92,7	252,3	572,7	260,5	833,2	88,0			
1998	1257,7	27,7	122,0	13,8	163,5	13,8	67,9	10,1	91,8	255,3	633,9	272,9	906,8	95,6			
Localidades de 5000 habitantes y más																	
1997	1069,3	25,8	102,2	12,4	140,4	13,4	58,8	9,3	81,5	221,9	503,7	229,1	732,8	77,4			
1998	1103,7	24,3	107,1	12,1	143,5	12,1	59,6	8,8	80,6	224,1	556,3	239,5	795,8	83,9			
1999	1082,1	27,1	99,6	11,9	138,5	13,0	58,4	9,7	81,2	219,7	537,8	239,1	776,9	85,5			
2000	1067,6	34,2	95,0	13,9	143,1	17,1	49,1	9,6	75,8	218,9	528,5	218,9	747,3	101,4			

Año	TOTAL OC.										CON LIMITACIONES			SIN LIMITACIONES			SERV. DOM.
	Sector Formal					Sector Informal (1)					TOTAL CON LIM.	Sector Formal	Sector Informal	TOTAL SIN LIM.			
	Sub emp.	No Regis.	Subemp. y No reg.	Sub Total	Sub emp.	No Regis.	Subemp. y No reg.	Sub Total									
2001	1076,2	31,5	44,3	11,8	87,6	12,8	204,8	93,5	311,2	398,8	446,1	139,8	585,9	99,8			
2002	1038,3	37,8	39,7	11,3	88,8	15,1	189,9	109,6	314,6	403,4	411,9	129,4	541,3	96,9			
2003	1032,0	32,9	44,1	15,0	92,0	14,1	193,4	118,3	325,8	417,9	399,1	122,1	521,2	102,2			

(1) Incluye patrones y asalariados en empresas de menos de 5 ocupados, trabajadores no remunerados, y cuenta propia con y sin local.
Excluye Profesionales Universitarios

- e) La existencia de mercados segmentados se refleja en importantes diferencias de ingresos para los ocupados en uno u otro segmento, así como la evolución paralela de la masa de salarios formales e informales tanto en el auge como en la depresión; se observan importantes diferencias de ingresos en el sector informal, con los patrones en un extremo y los cuenta propia sin local en el otro.

Todos los estudios empíricos sobre el caso uruguayo ratifican dos hipótesis, el menor nivel de ingresos con relación al sector formal y la diferencia de ingresos en el interior del sector según las categorías ocupacionales (Portes *et al.* 1986, Diez de Medina y Gerstenfeld 1986, Ferrari 2000, Amarante y Arim 2004). A principios de la década de los ochenta se concluye que “desde la óptica de las remuneraciones, existen ciertas evidencias empíricas acerca de que el sector informal urbano en el caso de Montevideo constituiría un estrato o segmento del mercado de trabajo.” Se detectó que para asalariados y patrones de igual nivel de instrucción los ingresos son superiores en el sector formal. Se percibe la heterogeneidad del sector, que en materia de ingresos va desde tres salarios mínimos para los patrones hasta algo menos de un salario mínimo para los asalariados (Diez de Medina y Gerstenfeld 1986).

Para el período 1986–1997, los patrones y asalariados del sector informal tienen un ingreso por hora un 42% menor al de esas categorías en el sector formal al comienzo, que aumenta al 48% al final. Al interior del sector informal, el ingreso de los patrones duplica al de las demás categorías durante todo el período y en todas las actividades y localizaciones; los asalariados presentan el menor ingreso y los cuenta propia con o sin local tienen ingresos muy parecidos en todo el período (Ferrari 2000 83:111).

Las estimaciones de Amarante y Arim (2004 55:66) para el período 1991–2002 ratifican las mismas características de los ingresos por hora del sector informal como significativamente inferiores a los del formal en iguales condiciones personales³³ de los trabajadores, así como sobre las diferencias de ingresos por categoría en el sector informal. Al mismo tiempo presentan algunos matices entre los que cabe destacar tres en los años 2000-2002: i. el ingreso de los patrones es tres veces el del promedio del sector; ii. el ingreso de los trabajadores por cuenta propia con local es un 50% superior al de los que no tienen local; iii. los trabajadores por cuenta propia sin local y el servicio doméstico son los grupos de menores ingresos; los primeros duplicaban el ingreso de los segundos al principio de la década de los noventa y se igualan al principio de la década de los años 2000 (Amarante y Arim 2004 Cuadro 29 – 4).

Los trabajadores por cuenta propia con local, grupo muy importante en la estimación de la informalidad, tienen en promedio un ingreso mayor que los asalariados públicos o privados (Grzetich y Mezzera 1994). También contribuye a explicar con una lógica económica la inserción en el sector informal por opción (Aguirre 1986). El análisis de la condición de actividad de los ocupados en el sector informal, identificando jubilados y pensionistas, estudiantes y trabajadores domiciliarios también aporta a la hipótesis de la informalidad como opción en parte de los casos (Ferrari 2000). En parte, no podrían acceder a un empleo formal (jubilados, pensionistas y trabajadores domiciliarios que no cumplen con las exigencias legales) y en parte, pueden no tener interés (estudiantes). Los resultados encontrados para algo más de una década (1985–1997) también relativizan la hipótesis del doble empleo, uno formal y otro informal; sólo se detecta entre 2 y 3% del total de ocupados en esta situación, lo que es irrelevante (Portes, Blitzer y Curtis 1986, Ferrari 2000).

- f) Las conclusiones sobre el papel del sector informal son contradictorias y se detectan relaciones benéficas (Grosskoff y Melgar 1990), de subordinación (Aguirre 1986, Prates 1983 y 1987, Oddone *et al.* 1990) y de autonomía por opción (Aguirre 1986, Ferrari 2000). Los resultados no son excluyentes ni se refieren al mismo período, lo que permite hipotetizar sobre la coexistencia de diversos componentes del sector que cumplieron distintos papeles, muestra la creciente heterogeneidad y cuestiona la validez de la

³³ “La condición de ocupado informal y/o precario determina remuneraciones por trabajo deprimidas, aún después de controlar por las distintas características de los trabajadores” (:66), ya que se podría suponer que las diferencias responden a la mayor presencia femenina o a los menores niveles educativos. Además de tener en cuenta las variables personales como edad, sexo e instrucción, habría que controlar las variables contextuales como rama de actividad, localización, categoría y grupo ocupacional. Al mismo tiempo, detectan que el ingreso por hora para los subempleados es entre 15% y 20% mayor que para los ocupados sin problemas de empleo.

categoría “sector informal” para el análisis de los problemas de empleo contemporáneos del Uruguay.

Las especificidades del caso uruguayo en la explicación del origen, la magnitud y el papel del sector informal urbano tienen que ver tanto con la evolución de la oferta de mano de obra como con la demanda.

En la segunda mitad del siglo veinte la oferta de trabajo creció principalmente por dos factores: uno demográfico, como el crecimiento de la PET al 0.8% anual aproximadamente, y otro cultural, la creciente participación de la mujer que a su vez es resultado del aumento de su nivel de instrucción. Durante la recesión 1999–2002 el excedente de mano de obra genera desempleo y expansión del empleo de mala calidad. La tasa de desempleo aumentó, y si no alcanzó mayores niveles, fue por la importante emigración (próxima al crecimiento de la PET durante cuatro años) y el aumento de los “trabajadores desalentados”.

En Uruguay, “...la explicación de qué sucede con la oferta introduce variables particulares, que están dadas por la intensidad de la emigración por un lado, por incrementos en la tasa de actividad y por las fluctuaciones tan importantes en el nivel de empleo formal, su correlato con la tasa de desempleo que va consolidando un bolsón de informalidad urbana, de subempleo, de multiempleo y de estrategias de supervivencia familiares que son atípicas en relación a América Latina” (Cobas y Notaro 1988 23:25). Entre 1955 y 1987 la población creció al 0.7% anual y la PEA al 0.5%. Entre 1978 y 1987 la situación se invierte, la población crece al 0.5% y la PEA al 0.7% anual. El número de ocupados creció al 0.5% en todo el período, pero sólo al 0.3% anual entre 1978 y 1987, generando un importante aumento del desempleo y la informalidad.

En la demanda es necesario tener en cuenta el papel de la industria manufacturera durante un largo período de crecimiento “hacia adentro” que duró hasta mediados del siglo veinte y luego, durante casi veinte años de estancamiento del nivel de actividad económica, el papel del sector público como empleador. (CIDE 1965, Faroppa 1965, Instituto de Economía 1969, OPP 1973).

Los primeros estudios de campo sobre la informalidad urbana apuntan a una funcionalidad al sector formal, proveyendo bienes y servicios baratos, permitiendo eludir la legislación a través de subcontratos y promoviendo la dispersión de los trabajadores (Aguirre 1986). Se señala la importancia del trabajo familiar, la escasa diferenciación entre patrones y asalariados y que “ En las dos terceras partes de estos trabajadores parece no existir intención de dejar este tipo de actividades para asumir una relación asalariada de trabajo,...”. Un trabajo reciente (Ferrari 2000 58:59) aporta a la hipótesis de la informalidad como opción al detectar que algo más de la mitad de los ocupados en el sector informal tienen además una condición de inactividad, entre las que se destaca la de ama de casa (22% en 1987–1990, 34% en 1995–1997) y la de jubilado o pensionista (13% del total de informales al principio del período, 11% al final). Mientras que estos últimos no podrían acceder un empleo formal, las primeras podrían no tener interés y en su mayor parte se insertan como familiares no remunerados.

A mediados de la década de los ochenta se abordó con un enfoque sociológico, mediante encuestas con pocos casos y entrevistas en el departamento de Montevideo que aportan elementos sobre las características del sector y sus relaciones con el Formal (Aguirre *et al.* 1986, Aguirre y Méndez 1988 Fortuna y Prates 1986, MTSS 1986, Prates 1987) utilizando definiciones conceptuales y operativas distintas a la de PREALC. En los trabajos de Aguirre se detecta que un alto porcentaje de los ocupados tuvo un empleo previo, destina más de la mitad de su producción a hogares y empresas y compran las herramientas en el sector formal, percibiendo ingresos muy bajos. En la industria del calzado, Prates analiza el trabajo domiciliario y en talleres informales, articulado a las grandes empresas de exportación. En un plano más general se hipotetizó sobre la informalización de una parte de los procesos productivos asociados a la promoción de exportaciones durante la dictadura, como forma de reducir costos (Oddone *et al.* 1990 81:91).

Con una diferenciación de los Sectores Formal e Informal por la cobertura de la seguridad social y el cumplimiento de las regulaciones, con lo que se la identifica con la “economía negra”, se realizó una encuesta en algunos barrios de trabajadores de Montevideo a fines de 1983 y principios de 1984, que generó algunos resultados importantes (Portes, A.; Blitzer, A. & Curtis, J. 1986)³⁴. La magnitud del Sector Informal se estimó en un 30% del total de ocupados; de éstos, el 21.9% como asalariados, el 6.5% como patrones y un 2.2% como parcialmente informales con una ocupación principal formal. La baja proporción de trabajadores de los dos sectores apoya un aspecto de la hipótesis de la segmentación de los mercados (pero no dice nada acerca de la posibilidad de los trabajadores de pasar de uno a otro sector según las oportunidades y condiciones de trabajo). Mientras que el 90% de los ocupados formales trabajan fuera de su domicilio, entre los informales este porcentaje es del 61%. (731:732). En materia de ingresos se aprecia una gran heterogeneidad, ya que los empleadores informales ganan aproximadamente el doble que los empleados formales y cuatro veces más que los empleados informales (:733). Con relación a las características personales, en el sector informal las mujeres son las dos terceras partes; son personas de mayor edad, en particular los empleadores, y tienen un menor nivel educativo que en el sector formal; en el interior del sector informal, no se perciben diferencias importantes de instrucción entre empleadores y asalariados, y las diferencias de ingresos se explican fundamentalmente por el género; los menores ingresos para las mujeres se perciben tanto en el sector informal como en el formal. La informalidad se aprecia en todas las actividades, aunque con mayor importancia en el comercio minorista y el servicio doméstico.

Grosskoff y Melgar (1990) aportan a la hipótesis de la “relación benéfica” entre los sectores formal e informal, ya que verifican "... que en Montevideo el ingreso del SIU depende básicamente del sector moderno, y más concretamente, de la masa de salarios de éste" y en particular, los ingresos de los asalariados informales acompañan la evolución de los salarios de los trabajadores formales. Probablemente se relacione con la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, en parte a empleos formales que generan empleos informales en el servicio doméstico; el aumento de salarios de las primeras permite el aumento de los ingresos de las segundas. De esos datos se puede hipotetizar sobre la dependencia de los primeros con relación a los segundos, a través de la demanda de los asalariados formales de bienes y servicios producidos en el sector informal, o sobre la dependencia de ambas de una tercera variable. Entre los principales bienes y servicios provistos por el sector informal se destacaban el esparcimiento, el cuidado de la casa, el transporte, la vestimenta y aun la educación por profesores particulares. Se concluye que los aumentos de salarios en el sector formal podrían generar un aumento de demanda y por lo tanto de ingresos en el informal (Mezzerá 1990:38).

Con relación a los trabajadores del Sector Informal, es notorio que una parte estaba en condiciones (por calificación, disponibilidad, etc.) y tenía interés en un empleo en el Formal, pero lo perdió durante la recesión; otra parte de los ocupados en el Informal fue suficiente para dar fluidez a la acumulación, tanto por los desempleados cubiertos por el seguro de desempleo como, en mayor medida, por los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo cada año con calificaciones nuevas. Finalmente, otra parte no tiene interés o no estará en condiciones para incorporarse al Formal, como por ejemplo jubilados y pensionistas, amas de casa que pueden cumplir un trabajo domiciliario, estudiantes que aspiran a un trabajo a tiempo parcial. Entre los segundos, las personas de mayor edad y menor calificación afectadas por el desempleo de larga duración y, en particular, los cesantes de la industria manufacturera que operaban máquinas que las nuevas tecnologías han vuelto obsoletas, que no tienen acceso o condiciones personales para políticas públicas que faciliten su reinserción en el Sector Formal.

³⁴ La delimitación refleja la situación de trabajadores no registrados (en empresas registradas o no registradas) o, en el caso de los asalariados privados, a precarios sin cobertura de la seguridad social, más que de ocupados en el sector informal en el sentido de OIT-PREALC.

La verificación de las hipótesis sobre el carácter funcional o marginal de las actividades requiere investigación empírica sobre el origen sectorial y los precios de los bienes salarios. En el Uruguay es notorio que los trabajadores por cuenta propia y las pequeñas empresas, si omiten los aportes a la seguridad social, pueden al mismo tiempo mejorar su ingreso y bajar los costos con relación al sector formal; de hecho, eligen un ingreso presente y sacrifican el futuro.

En el Uruguay hay indicios sobre el papel de un excedente de mano de obra que comprime los salarios por la producción de algunos bienes y servicios baratos que reducen el valor de la fuerza de trabajo, como por ejemplo alimentos, vestimenta, construcción y reparación de viviendas. Las empresas y trabajadores que no pagan impuestos ni aportan a la seguridad social son un conjunto secante con el Sector Informal Urbano. Podemos considerar parte de este último a los que no pueden pagar mientras que en el Formal se detectan numerosos casos de quienes pudiendo pagara no lo hacen, cometiendo un delito. Lo que abre una gran opción para las políticas, a los que no pueden pagar apoyo para mejorar el acceso al crédito y aumentar la inversión, aumentar la productividad y los ingresos, promover la formalización. A los delincuentes, la cárcel.

5. Protección social, participación y empleo digno

En los últimos años, la falta de cobertura de la seguridad social o la insuficiente protección social son componentes de los indicadores de la mala calidad del empleo, por ejemplo, cuando se analiza el sector informal urbano, el empleo precario, los trabajadores no registrados o el déficit de trabajo decente. El Director General de la OIT Juan Somavía³⁵ se refirió a este último concepto explicitando cuatro rasgos: “este déficit se traduce en una oferta de empleo insuficiente, una protección social inadecuada, la denegación de los derechos en el trabajo y la deficiencia en el diálogo social”. En América Latina se percibe también un creciente proceso de precarización derivado de contratos temporales introducidos por las reformas que incorporaron nuevas formas de contratación y por la expansión de los trabajadores sin contrato (Tokman y Martínez 1999 c).

En Uruguay, la información disponible impide analizar el posible deterioro de la calidad del empleo derivado de las restricciones a los derechos sindicales que establece la Constitución de la República o de las nuevas formas de contratación, así como las formas de participación. Surge la preocupación por el “empleo decente” o en la terminología uruguaya, “digno”³⁶.

5.1 Conceptos y medidas

Durante la última década del siglo veinte en América Latina se redujo la importancia relativa del empleo típico ante la expansión del trabajo por cuenta propia, los contratos a tiempo parcial y de duración limitada, así como el trabajo asalariado no registrado o “en negro” en empresas de tamaño mediano y grande con el objetivo de evadir impuestos y contribuciones a la seguridad social³⁷ (Cacciamali 2000 5:6).

Es el resultado de cambios en las estructuras económica y social entre los que cabe destacar la globalización, la aceleración del cambio técnico y el aumento del desempleo; los cambios en la organización del trabajo incluidas las tercerizaciones; la caída del empleo industrial y el crecimiento en los servicios; la crisis de las formas tradicionales de organización sindical sin que surjan modalidades alternativas.

Surge el concepto de “trabajo decente” cuando se cumplen un conjunto de requisitos. “El empleo debe poder elegirse libremente y proporcionar ingresos suficientes para satisfacer las necesidades económicas y familiares básicas. Deben respetarse los derechos y la representación, debe proporcionarse una seguridad básica a través de una u otra forma de protección social, y deben garantizarse las condiciones laborales adecuadas.” (Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización 2004 69:70). Se ha trabajado en el desarrollo del concepto y los indicadores (Ghai 2003), en su medida con indicadores estadísticos (Anker *et al.* 2003) así como el papel de las políticas de desarrollo de modo que “no sólo se creen puestos de trabajo sino puestos de trabajo de calidad aceptable” (Fields 2003:266)

5.2 La protección social en el Uruguay

Se dispone de dos tipos de estudios. Por una parte, los que utilizan información de la ECH con diversas desagregaciones (en 5.2.1). Por otra, los que utilizan los registros del BPS, principalmente su Asesoría Económica y Financiera, así como el Equipo de Representación de

³⁵ Informe a la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo (OIT 2001).

³⁶ La diferencia entre “decente” y “digno” es semántica; el segundo concepto, utilizado por el PIT – CNT, es más adecuado para el idioma español que hablamos en el Uruguay.

³⁷ En los países del MERCOSUR aproximadamente la tercera parte de los trabajadores asalariados no están registrados y, por lo tanto, no perciben los beneficios de la seguridad social (Galín y Feldman 1997).

los Trabajadores (ERT) en el BPS (en 5.2.2). Es posible intentar una compatibilización que permita la comparación y el control de unos resultados con otros, aunque la tarea no está exenta de dificultades (en 5.2.3; véase también el Anexo Metodológico). Como antecedente cabe señalar que en 1970 los trabajadores sin cobertura de la seguridad social eran aproximadamente un 10% (Mesa-Lago 1983).

Cabe mencionar un tercer enfoque, que no forma parte del campo de preocupaciones por la calidad del empleo, que identifica “informalidad” con “aquella que no cumple con algún requisito reglamentario. Es una definición amplia pues comprende tanto la economía ambulante, como el contrabando y hasta la parte informal de empresas formalmente establecidas” (Graziani 1989; con el mismo enfoque, CNCyS 2003 y Bucacos 1997); estiman la magnitud del PIB de esta economía (que en la literatura especializada se llama “negra”, “oculta”, “clandestina” o “ilegal”) y centran la atención en la evasión tributaria y sus causas, con objetivos de reducir la competencia de estas empresas con el comercio establecido y redistribuir la carga tributaria. Cabe mencionar también un análisis de la relación de la informalidad con el orden jurídico, tanto en su delimitación como por sus repercusiones (Grzetich 1992).

5.2.1 Los indicadores de la ECH del INE

Desde 1991 y hasta el 2000 el INE incorporó el concepto de “empleo precario”, que “comprende a la población ocupada asalariada en el sector privado de la economía que no está protegida por el sistema de seguridad social –seguros de desempleo, de protección de la salud, de retiros y pensiones–, o que se encuentra buscando otro trabajo para sustituir el actual en razón de que el mismo es poco estable, o que está ocupada en la categoría de ocupación de trabajadores familiares no remunerados.” (Calvo y Sucazes 1993)³⁸. Se estimó como ocupados en empleos precarios al 16.7% del total de ocupados residentes en áreas urbanas (de los cuales 11.1% en empresas con cinco o más ocupados). Más del 80% de lo que se estima como “precarios” son asalariados privados que no tienen seguridad social de acuerdo al indicador de cobertura de salud (Llambí 1999); los empleos precarios por inestabilidad fueron aproximadamente el 1% del total de ocupados y los trabajadores no remunerados el 2% entre 1991 y 1997.

La Encuesta de Hogares estimaba la precariedad para los trabajadores del sector informal así como para el resto de las actividades urbanas que forman parte del sector formal. Se identifica un número importante de “precarios” en las empresas de mayor tamaño (en el año 2000 eran 108.000, véase el Cuadro 4). El 51.1% de los ocupados de 14 a 19 años lo estaba en empleos precarios. El nivel de instrucción no generaba diferencias, ya que la precariedad se situaba entre el 20 y el 22% de los ocupados de cualquier nivel de instrucción. Por actividad económica, los mayores porcentajes de precariedad se encontraban en Servicios con 23.9%, Industria Manufacturera con 23.7% y Comercio con 23.3% (Calvo y Sucazes 1993). Cabe observar que se encontró que los profesionales y técnicos eran el 11% de los precarios.

Un trabajo posterior (Calvo 1997) estimó como empleo “en negro” a los que no tienen cobertura de salud (dato registrado por la ECH), por lo cual consideró exclusivamente “la población asalariada (empleados u obreros tanto del sector público como privado; aunque la norma es exclusiva para los privados, son numerosos los casos en el sector público) y dentro de éstos sobre los que declaran percibir una remuneración superior a 1.25 salario mínimo nacional por mes”, que es una de las condiciones para acceder al derecho a la cobertura; la otra es que “con independencia de la remuneración, superen 13 jornadas de trabajo mensuales”, pero la ECH no permite discriminarla y, por lo tanto, el autor hace hipótesis de mínima y de máxima. Calvo concluye que el empleo “en negro” así definido y con los indicadores utilizados, aumentó un

³⁸ El empleo precario fue objeto de cuatro trabajos en los últimos años: Llambí 1999, Llambí y Arim 1999, ERT-ICD 2000, Olesker *et al.* 2003.

4.8% sobre el total de ocupados entre 1991 y 1996 alcanzando al 17% de los ocupados; en las empresas con menos de cinco ocupados, el 59.3% trabaja “en negro”; el mayor porcentaje corresponde a mujeres en el Interior Urbano con un 30.1 %

Un trabajo reciente (Amarante y Arim 2004 30:32) estima que “en 2001 el 36% de los ocupados no contaba con cobertura de la seguridad social, mientras que ese guarismo sube a 37.2% en 2002”; desagregando por categoría, la falta de cobertura es del 92% para los cuenta propia sin local, 65% para los cuenta propia con local, 14% para los patrones y 30% para los asalariados privados.³⁹ Para los asalariados del sector privado, considerando “informales” a los que “no tienen cobertura de DISSE” (Vigorito *et al.* 2002 28:30), se estimó que entre 1997 y 2000 fueron un 39% del total de asalariados según la ECH. El fenómeno se concentra en el servicio doméstico (29% del total de ocupados sin cobertura) y en los trabajadores de las empresas de menos de cinco ocupados.

Marisa Bucheli considera que la información de la ECH sobre “la relación entre ser contribuyente y ser beneficiario de una cuota mutual” constituye una variable proxy para estimar la cobertura de la seguridad social entre 1991 y 2000, dado que a partir del año 2001 se pregunta directamente sobre la cobertura de la seguridad social (2004:16). Considera que esa proxy presenta dos problemas: “subestima la participación de contribuyentes a la seguridad social en el empleo”, ya que un grupo de contribuyentes privados no recibe cuota mutual, y en segundo lugar, en 2001 incide el cambio en el relevamiento ya que se “pregunta específicamente si el trabajador tiene derecho a cuota mutual a través de DISSE y de no tenerla si la recibe en su empleo por alguna otra modalidad” (:17). Destaca que de acuerdo a la variable proxy utilizada, entre 1991 y 2000 la cobertura en el empleo cae un 2.5%. Esto, a su vez, es el resultado de la pérdida de importancia relativa de los asalariados públicos en el total de ocupados, que tienen una cobertura del 100%, y de cambios en los asalariados privados. Estos últimos conservan el porcentaje de cobertura del 48%, como resultado de un aumento del 74 al 77% en las empresas de más de cinco ocupados y una reducción del 13.2% en los asalariados de empresas de menos de cinco ocupados (20:21)⁴⁰. Estos últimos, así como las microempresas, aumentan su importancia relativa en el total de ocupados (:24). La reestructura productiva del período, así como las características personales (sexo, edad, educación) de los ocupados sin cobertura, no cambiaron significativamente en el período (22:24). Se aprecian las mayores reducciones de cobertura en la construcción (11.8%) y la industria manufacturera (5.3%), en los ocupados con menor nivel educativo (8.4% para primaria completa o incompleta) y en los hombres de 14 a 24 años (7.0%).

Durante la recesión el deterioro de la calidad del empleo se concentró en el sector informal, es decir, trabajadores de empresas de menos de 5 ocupados, cuenta propia y servicio doméstico. En el período 2001–2003 con los nuevos indicadores el empleo con restricciones pasa del 40.5 al 44.5% del total de ocupados. En las empresas de más de cinco ocupados, el 6.3% son no registrados. En las de menos de cinco, el 69% de las trabajadoras del servicio doméstico no tiene

³⁹ Los autores estiman también la falta de cobertura en el sector público, así como cierto grado de cobertura para los familiares no remunerados, lo que es un resultado de errores de la información. Por la misma razón identifican un pequeño porcentaje de patrones, cuenta propia con o sin local y trabajadores no remunerados, con derecho a aguinaldo.

⁴⁰ Según la autora, los resultados estarían parcialmente explicados por el cambio de cobertura de la muestra de la ECH, que tuvo como efecto un aumento de la importancia relativa de los asalariados privados (:19). Este elemento se puede relativizar teniendo en cuenta que el aumento de la importancia relativa de los asalariados privados en el total de ocupados comenzó en 1997 (antes del cambio de cobertura); se puede explicar por la aceleración del ritmo de crecimiento del PIB y del empleo, 15% y 5% respectivamente entre 1996 y 1998, aumentando principalmente el empleo asalariado privado. Por otra parte, desde el año 2000 las trabajadoras del servicio doméstico se consideran asalariadas en empresas de menos de cinco ocupados; explican el aumento de la falta de cobertura en este grupo de empresas, pero los resultados no son comparables con los del período 1991–1999. Aunque no se explicita, del contexto podemos entender que se identifica cobertura de la seguridad social con la del BPS y no se consideran otras instituciones.

cobertura de la seguridad social como exige la ley⁴¹. La situación es similar para hombres (36.8% y 39.8% sin cobertura en los años 2002 y 2003) y para las mujeres (37.5% y 39.1% respectivamente). La mayor importancia relativa se presenta en la construcción (73.4% y 68.2% respectivamente), el servicio doméstico (69.7% y 69.3%) y en comercio y reparaciones (50.5% y 45.9%)⁴². El carácter casi exclusivamente masculino de la construcción y femenino del servicio doméstico contribuyen a explicar la similar falta de cobertura por género.

5.2.2 Principales antecedentes con información del BPS

Los registros del BPS constituyen un censo de la cobertura de la seguridad social, en las situaciones que marca la legislación. No se incluyen trabajadores con cobertura de otras instituciones como funcionarios bancarios, profesionales universitarios que ejercen su actividad en forma independiente exclusivamente, personal policial y de defensa. Es posible construir indicadores que complementan los originados por la ECH de su muestra de hogares urbanos, resolviendo algunos problemas de compatibilización. Las estimaciones del número de ocupados del INE utilizan las tasas de ocupación surgidas de la ECH y las aplican a una Población en Edad de Trabajar (PET) proyectada por INE-CELADE antes de la aceleración de la emigración. Se puede considerar que sus cifras son superiores al número de ocupados efectivos y como consecuencia, al comparar el número de cotizantes con dicho número de ocupados, el porcentaje de evasión se sobreestima⁴³. Por lo tanto, se construyen algunos indicadores haciendo un ajuste a la baja en las cifras de ocupados que surgen de la ECH y las proyecciones de PET de INE-CELADE.

Estudios realizados por la Asesoría Económica y Financiera del BPS para los últimos años, incorporando una hipótesis de emigración y ajustando el número de ocupados al número de puestos para comparar el número de cotizantes con el número de puestos potenciales cotizantes, estima una evasión en torno al 33%.

Estudios realizados por el Equipo de Representación de los Trabajadores (ERT) en el BPS estiman que casi el 40% de la PEA no tiene cobertura de la seguridad social, considerando los trabajadores que deberían ser cotizantes del BPS y no lo son y los desempleados que no cobran la prestación del seguro de desempleo⁴⁴. El director A. Ferrari señaló que “el 48 % de los trabajadores (ocupados y desocupados) carece de seguridad social: 752 mil personas. Entre 1999 y 2003 se pasó de 38 a 48% de uruguayos en esta situación” (misma fuente, p. 58).

Un indicador de cobertura, el cociente entre cotizantes y ocupados, aumenta desde un 84.7% en 1990 hasta un máximo de 87.5% en 1994, alcanza un mínimo de 78.3 % en 2001, último año de la serie, luego de un aumento a 82.2% en 1999 (Forteza y Ferreira-Coimbra 2004 :229). La tendencia es la misma pero los porcentajes son distintos para trabajadores independientes (patrones y cuenta propia), que de un 64.8% en 1990 desciende a 59.0% en el año 2000, y para dependientes, que pasa de 94.7% a 89.7% en el mismo período (:232). En el caso de los independientes se consideran cotizantes (puestos) del BPS, Caja Notarial y Caja de Profesionales Universitarios. En el caso de trabajadores en relación de dependencia se incluyen cotizantes al BPS y a las Cajas Bancaria, Policial y Militar. Como se ha visto, estos indicadores aumentan las duplicaciones y muestran niveles de cobertura mayores a los reales.

⁴¹ En el año 2002 las personas ocupadas en el servicio doméstico fueron 114.000, de las cuales más de un 95% mujeres y un 69.3% sin cobertura.

⁴² Véase INE - Resultados anuales de la ECH . 2001 a 2003.

⁴³ Cuando finalice el procesamiento de los resultados de la I Fase del Censo en diciembre de 2004, el INE podrá ajustar las cifras.

⁴⁴ Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS (ERT), *Noticias buenas y de las otras*, N° 36 - setiembre de 2004.

El sistema de cobertura de salud genera una situación compleja, que encarece la atención de salud a los trabajadores y el costo de mano de obra al empresario. Por parte de los trabajadores, la cuota mutual les quita el derecho a la atención gratuita en Salud Pública y la atención mutual requiere el pago de tiques por consultas, remedios, análisis, etc. Para el empresario, cuando paga el salario mínimo de \$1.310, la cuota implica un aumento del 60% o del 68% en la Construcción. Esto puede estimular acuerdos para subdeclarar el nivel del salario o el número de jornadas, de modo de no generar el derecho a la cuota mutual.

Estudios realizados por el Equipo de Representación de los Trabajadores (ERT) en el BPS estiman que “la cantidad de trabajadores del sector privado, beneficiarios de la cuota mutual, viene decreciendo sin solución de continuidad desde el año 1997 hasta el presente. Si comparamos el año móvil mar03 - feb04, con el respectivo mar97-feb98, obtenemos 133 mil beneficiarios menos. Aun cuando los cotizantes al BPS comienzan a recuperarse a partir del último bimestre del 2002 hasta el presente, los beneficiarios a la cuota mutual siguen disminuyendo. Esto supone que gran parte de los nuevos cotizantes al BPS no estarían generando las condiciones para obtener el derecho a la cuota mutual, lo cual estaría indicando la baja calidad de los empleos generados en este proceso de reactivación, tema al que nos referimos más adelante.”⁴⁵

Señala Lagomarsino que la modalidad de financiamiento estimula el empleo precario o de mala calidad, ya que “desde el año 1993 la empresa debe abonar, mediante aporte patronal, el complemento de la cuota mutual hasta alcanzar la cifra del valor de todas las cuotas mutuales que se generan en la empresa...para una empresa que paga un promedio salarial de \$1.500 la tasa de aporte patronal a DISSE es ¡del 47%! Para una empresa que paga en promedio \$5.000 dicha tasa será del 12%. Recién para un promedio salarial de \$9.375 el 8% de aporte a DISSE (3% obrero + 5% patronal) equilibra el valor de la cuota mutual”. Cabe relativizar el impacto en el costo de mano de obra señalando que el financiamiento no se hace caso a caso sino sobre el total de la masa de salarios, de modo que en empresas con trabajadores con salarios altos en los que el aporte supera el valor de la cuota, se genera un excedente que contribuye a financiar la cuota de los trabajadores con menores salarios. Como resultado, el problema debe ser más grave en las empresas de menor tamaño y menores niveles de remuneraciones.

El director A. Ferrari señaló que “la desregulación laboral hizo que en los últimos 18 meses haya casi 50 mil afiliados menos a las mutualistas por el BPS (Disse), lo cual indica empleos de inferior calidad. Por otra parte la reforma de 1995, prometió que 90.000 jubilados tendrían cuota mutual y hoy son sólo 48 mil, y muchos no lo pueden utilizar por el alto costo de órdenes y tiques y no los atiende el MSP porque tienen mutualista. 2/3 de los afiliados a las AFAP ganan menos de 3.000 pesos y cotiza sólo el 43 % de ellos y 3 de cada 4 afiliados tienen menos de 40 años, y cotizando sólo aproximadamente la mitad de ellos” (misma fuente, p. 58).

5.2.3 Principales resultados de las estimaciones realizadas

En primer lugar se construyeron indicadores para el período 1998–2003 de la cobertura del BPS de la actividad privada. Se excluye por lo tanto a los funcionarios públicos, considerando que el problema de falta de cobertura es irrelevante. En la actividad privada se excluye a los ocupados en actividades rurales por considerar imposible la compatibilización de la información para hacerla comparable con la de la ECH. Tampoco se tiene en cuenta la situación de bancarios de la actividad privada y profesionales universitarios con actividad independiente exclusivamente, que están cubiertos por otras instituciones en un cien por ciento. Se utilizan las tasas de empleo de la

⁴⁵ Gabriel Lagomarsino en *Noticias buenas y de las otras*, N° 36, setiembre de 2004, Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS (ERT), p.64-66.

ECH y dos proyecciones de PET que incorporan hipótesis de emigración; cuanto mayor se estime la emigración, mayor es la cobertura de la seguridad social, dado que el numerador de cotizantes no varía y el denominador de ocupados se reduce. Los principales resultados se presentan en el cuadro adjunto y se fundamentan en el Anexo Metodológico.

La cobertura de la seguridad social del BPS a los ocupados urbanos del sector privado se redujo entre 5% y 3% en el período, según la hipótesis de emigración que se considere (Cuadro 5). El total de cotizantes del BPS (excluyendo las actividades rurales) se redujo en 94.000 personas entre 1998 y 2003 y el número de ocupados se redujo algo menos, por lo cual la cobertura pasó de 52.6% en 1998 a 49.8% en 2003. Desde otro punto de vista se puede decir que en el año 2003 hubo 570.300 personas trabajando en actividades urbanas, sin cobertura de la seguridad social, lo que significa 14.500 personas más sin cobertura, en un total de personas ocupadas que se redujo en 128.000.

El menor porcentaje de cobertura corresponde a los patrones con un 28.9% del total de ocupados en el 2003, lo que implica un descenso del 8.6% en el período y 222.800 personas sin cobertura. Cabe recordar que de acuerdo a la clasificación del BPS el grupo de patrones agrega otras categorías de la ECH, como los miembros de cooperativas y trabajadores por cuenta propia con y sin local. Las estimaciones de la cobertura de la seguridad social de la categoría ocupacional “patrones” de la ECH, según los datos generados por la misma encuesta, es muy superior⁴⁶. La baja cobertura se explica por los cuenta propia con y sin local (o sin inversión), categorías con muy baja cobertura y en las que aumenta el número de ocupados en el período.⁴⁷

Los trabajadores asalariados (o en relación de dependencia) de la actividad privada excluyendo a rurales, servicio doméstico y construcción, tienen el más alto nivel de cobertura. Con fluctuaciones en el período, alcanzan el máximo en 2003 con 96.8% de cobertura. Es el resultado de una reducción menor en el número de cotizantes (60.000) que en el de ocupados (poco más de 100.000 en la hipótesis de mayor emigración). Los cesantes en el período fueron en menor medida cotizantes del BPS que no cotizantes, es decir, los asalariados que no estaban cubiertos por la seguridad social perdieron el empleo en mayor medida que los cubiertos. Entre las variables explicativas es necesario tener en cuenta el costo nulo del despido de los asalariados no cubiertos, sin desconocer que inciden otras en proporciones a determinar, como las características personales de los trabajadores sin cobertura, más jóvenes o más viejos, de menor nivel educativo (Calvo y Sucazes 1993, Calvo 1997, Llambí 1999, ERT-BPS 2000) o la rama de actividad (industria manufacturera y de la construcción, en ese orden).

El servicio doméstico presenta una cobertura muy baja, en torno a la tercera parte de las personas ocupadas, con tendencia ascendente en el período por un aumento mayor de los puestos cotizantes que de las personas ocupadas. Si bien es una ocupación propicia para las duplicaciones, en el contexto del período recesivo y el subempleo creciente en el servicio doméstico (ECH, Resultados Anuales y Tabulados, 2001 a 2003) es poco probable que esos fenómenos expliquen el aumento y, por el contrario, es más probable que se esté produciendo un incremento lento en la cobertura del servicio doméstico⁴⁸.

⁴⁶ Amarante y Arim 2004:31 la estiman en 86% en 2001/2002; Bucheli 2004: 30 en 29.4% y 33.8% en esos mismos años; Forteza y Ferreira-Coimbra 2004:232 en 59% en el año 2000 incluyendo a rurales y profesionales universitarios.

⁴⁷ Amarante y Arim estiman un 9% de cobertura para los cuenta propia sin local y un 35% para los con local (según derecho a jubilación); Bucheli en 6.5% y 21.3% respectivamente (según derecho a cobertura de salud) para los mismos años.

⁴⁸ Lo que sin dejar de ser un fenómeno positivo, no agota la problemática que justificaría una investigación de las condiciones de trabajo, tales como duración de la jornada, nivel de remuneración y cumplimiento del salario legal, ejercicio de los derechos a vacaciones y a salario vacacional.

En los trabajadores de la construcción se aprecia un acelerado descenso del número de ocupados, que pasa de algo más de 50.000 personas a poco menos de 30.000. También se reduce el número de cotizantes de 37.600 a 18.700. La cobertura tiende al descenso al promediar el período, ya que era del 73.1% en 1998, llegó a un mínimo de 44.8% en 2001 y se recupera en parte el último año para ubicarse en 64.8%. La alta rotación característica de la actividad estimula el permanente tránsito de los trabajadores de la actividad registrada a la no registrada.⁴⁹

El derecho a recibir la cuota mutual presenta un persistente descenso que acumula un 15.5% en el período, lo que implica 170.100 personas menos⁵⁰ y un total de 250.000 cotizantes que no generan derecho a cuota mutual. Cabe relativizar el problema teniendo en cuenta que todos los cotizantes del BPS, aun sin la cuota mutual, tienen cobertura del seguro de enfermedad, que comprende subsidio por enfermedad y asistencia médica.

Se diseña un indicador de la cobertura del seguro de desempleo a los cesantes (o Desocupados Propiamente Dichos, DPD, que tuvieron un empleo y lo perdieron). La cobertura cae desde un 18.5% en 1999 a 12.0% en 2003, el número de cesantes aumenta hasta 2002 (con un leve descenso al año siguiente) pero los beneficiarios aumentan a un ritmo menor y se reducen en el año 2003. Las cifras de beneficiarios, promedio del año, podrían representar hasta el doble de personas suponiendo en todos los casos la duración máxima de seis meses. La caída pronunciada del número de beneficiarios en el 2003 responde a la reincorporación al trabajo de una parte de los beneficiarios (en la industria frigorífica por ejemplo), pero también a la dificultad de reconstruir el derecho que exige un año de actividad continua.

Se hace una estimación específica para los trabajadores rurales tomando el total de cotizantes del BPS y estimando el total de ocupados, agregando los trabajadores rurales dispersos según las estimaciones disponibles (Vigorito *et al.* 2002). Los resultados muestran una cobertura mayor al número de ocupados para los patrones (que como se recordará incluyen a los cuenta propia), como resultado de que los cónyuges pueden ser cotizantes pero no considerarse ocupados en la ECH. Para los asalariados la cobertura es alta y fluctuante, con un mínimo en torno al 80% en el período 2000–2002 y entre 92% y 96% en 2003 según la hipótesis de emigración que se considere.

Finalmente se diseña un indicador para estimar la cobertura para el total de ocupados con hogares en localidades de 900 habitantes y más (Cuadro 6). En los cotizantes del BPS se consideran los privados analizados y se agregan los rurales con hogares urbanos (excluyendo cónyuges inactivos y trabajadores rurales dispersos). Se agregan también los cotizantes del sector público, en los que se percibe que comparando con los ocupados en el sector público según la ECH, la cobertura se aproxima al cien por ciento. Se consideran también los cotizantes a otras instituciones como las cajas bancaria, policial y militar.

Para el BPS se aprecia una reducción de casi cien mil cotizantes, magnitud similar a la reducción del número de ocupados. La cobertura de los ocupados se reduce entre un 3 y un 5%, según la hipótesis de emigración que se considere, y la cobertura de la PEA se reduce en mayor grado.

Los cotizantes de las cajas Policial y Militar no tuvieron cambio significativos en el período, mientras que los bancarios se reducen en algo más de dos mil personas luego de las crisis del año 2002.

⁴⁹ El dirigente del SUNCA Miguel Guzmán señalaba como indicador complementario que en la Intendencia Municipal de Montevideo cada año se gestiona un número similar de metros cuadrados en solicitudes de permisos de construcción (formal) y de solicitudes de regularización de construcciones del trabajo no registrado.

⁵⁰ La estimación es muy similar, en cuanto a la tendencia y los valores absolutos, a las realizadas por Gabriel Lagomarsino vistas anteriormente, realizadas con distinta metodología.

CUADRO 5
COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (BPS), SECTOR PRIVADO URBANO.
Miles de personas. Localidades de 900 y más habitantes. 1998 - 2003.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PATRONOS (1)						
Cotizantes BPS	110,2	105,2	99,0	92,9	86,9	85,4
Ocupados ECH	294,0	296,6	287,0	310,6	311,5	308,2
Cobertura Cot/Oc	37,5	35,5	34,5	29,9	27,9	27,7
Ocupados ECH Ajustados (2)						
Cobertura Cot/OcAjustados(2)		35,5	34,6	30,0	28,1	27,9
Ocupados ECH Ajustados (3)		294,1	282,1	302,7	300,9	295,2
Cobertura Cot/OcAjustados(3)		35,8	35,1	30,7	28,9	28,9
DEPENDIENTES (4)						
Cotizantes BPS	439,4	429,8	423,2	412,4	374,4	379,6
Ocupados ECH	498,2	481,2	451,8	447,2	413,4	409,3
Cobertura Cot/Oc	88,2	89,3	93,7	92,2	90,6	92,7
Ocupados ECH Ajustados (2)						
Cobertura Cot/OcAjustados(2)		89,5	93,8	92,6	91,1	93,4
Ocupados ECH Ajustados (3)		477,2	444,2	435,8	399,3	392,0
Cobertura Cot/OcAjustados(3)		90,1	95,3	94,6	93,8	96,8
SERVICIO DOMESTICO						
Cotizantes BPS	29,5	30,5	30,8	31,3	36,4	36,9
Ocupados ECH	95,6	97,4	115,5	110,0	106,8	112,7
Cobertura Cot/Oc	30,8	31,3	26,6	28,4	34,1	32,7
Ocupados ECH Ajustados (2)						
Cobertura Cot/OcAjustados(2)		31,4	26,7	28,5	34,3	33,0
Ocupados ECH Ajustados (3)		96,6	113,6	107,2	103,1	107,9
Cobertura Cot/OcAjustados(3)		31,6	27,1	29,2	35,3	34,2
CONSTRUCCION DEP.						
Cotizantes BPS	37,6	43,0	35,5	29,3	17,5	18,7
Ocupados ECH	51,4	55,1	54,0	53,2	40,4	30,2
Cobertura Cot/Oc	73,1	78,0	65,8	55,1	43,2	62,0
Ocupados ECH Ajustados (2)						
Cobertura Cot/OcAjustados(2)		78,1	65,9	55,3	43,5	62,4
Ocupados ECH Ajustados (3)		54,6	53,1	51,8	39,0	28,9
Cobertura Cot/OcAjustados(3)		78,6	66,9	56,5	44,8	64,7
COBERTURA DE SALUD						
Cotizantes BPS	738,4	727,1	702,2	672,8	629,3	649,9
Seguro de Desempleo	17,7	23,4	26,2	31,3	37,3	22,4
Cotizantes + Seguro	756,1	750,5	728,4	704,1	666,6	672,3
Cotizantes con cuota mutual	593,6	594,2	566,5	537,6	501,7	423,7
C.Cuota/Cotizantes+Seguro	78,5	79,2	77,8	76,3	75,3	63,0
SEGURO DE DESEMPLEO						
Beneficiarios del BPS	17,7	23,4	26,2	31,3	37,3	22,4
Cesantes ECH	113,4	127,8	153,0	181,5	201,5	195,5
Beneficiarios/Cesantes	15,6	18,3	17,1	17,3	18,5	11,5
Cesantes Ajustados (2)						
Cobertura Cot/Ces Ajustados(2)		127,6	152,7	180,8	200,3	194,1
Cesantes Ajustados (3)		18,3	17,2	17,3	18,6	11,5
Cobertura Cot/Ces Ajustados(3)		126,7	150,4	176,9	194,6	187,2
		18,5	17,4	17,7	19,2	12,0

(1) Cotizantes BPS sin Patronos Rurales. Ocupados ECH sin Patronos de la Actividad Primaria.

En ambos casos se incluyen miembros de cooperativas y trabajadores por cuenta propia

(2) Ajustados por emigración, hipótesis 1. Ver anexo metodológico.

(3) Ajustados por emigración, hipótesis 2. Ver anexo metodológico.

(4) Cotizantes del BPS y Ocupados de la ECH sin Asalariados Privados Rurales, de la Construcción y del Serv. Doméstico.

CUADRO 6
COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, TOTAL URBANO
Miles de personas. Localidades de 900 habitantes y mas. 1998 - 2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Cotizantes BPS	866,9	859,7	836,3	816,2	764,3	776,9
Rural (1)	67,3	62,3	58,9	61,2	61,1	72,8
Urbano privado	616,7	608,5	588,4	565,9	515,1	520,6
Públicos	182,9	188,9	189,0	189,1	188,0	183,5
Cotizantes Otras Instituciones (4)	72,8	72,8	72,2	72,3	70,3	70,3
Caja Policial	25,1	25,2	25,4	25,4	25,4	25,4
Caja Militar	30,9	30,9	30,3	31,0	31,0	31,0
Caja Bancaria	16,8	16,7	16,5	15,9	13,9	13,9
Total Cotizantes	939,7	932,5	908,5	888,5	834,6	847,2
Ocupados ECH - Total	1.247,8	1.225,6	1.209,2	1.218,9	1.175,9	1.169,0
Cobertura Cot/Oc en %	75,3	76,1	75,1	72,9	71,0	72,5
Ocupados ECH Ajustados (2)		1.223,3	1.206,8	1.214,0	1.168,8	1.160,8
Cobertura Cot/OcAjustados(2)		76,2	75,3	73,2	71,4	73,0
Ocupados ECH Ajustados (3)		1.215,3	1.188,8	1.188,0	1.135,9	1.119,5
Cobertura Cot/OcAjustados(3)		76,7	76,4	74,8	73,5	75,7

FUENTE: INE-ECH (www.ine.gub.uy) y BPS-Boletín Estadístico (www.bps.gub.uy)

(1) Ocupados en Actividades Rurales con Hogares Urbanos. Se excluyen Trabajadores Rurales dispersos y

(2) Ajustados por emigración, hipótesis 1. Ver anexo metodológico.

(3) Ajustados por emigración, hipótesis 2. Ver anexo metodológico.

(4) 2002 y 2003 estimados

6. Conclusiones finales

Este capítulo comienza con un balance de los principales aspectos del empleo de mala calidad en el Uruguay (6.1). Continúa por el diseño de algunas hipótesis preliminares y parciales sobre la explicación de las especificidades del caso uruguayo (6.2). Por último, se explicitan las implicancias para el sistema de información, las líneas de investigación futura y las políticas (6.3).

Cabe destacar que para mejorar el sistema de hipótesis sobre el empleo de mala calidad en sus diversas formas, se requiere una perspectiva global del problema del empleo, del cual la calidad es uno de sus componentes⁵¹. El deterioro de la calidad del empleo adquiere una mayor importancia como resultado de los cambios inducidos por la globalización de la economía, la integración regional, los cambios tecnológicos y en la organización del trabajo, las reformas laborales y, en el Uruguay, la recesión de 1999-2002 con impactos en la reducción del número de personas ocupadas y deterioro de la calidad del empleo hasta el 2003 (a pesar del crecimiento del PIB de 2.5% este último año).

En la economía y en la sociedad de principios del siglo veintiuno no es frecuente acceder a un empleo estable de tiempo completo, que tenga cobertura de la seguridad social y permita el desarrollo de las capacidades del trabajador. Los empleos son inestables, se expanden los contratos de duración limitada y la probabilidad de la cesantía aumenta, es habitual la dedicación menor a la jornada y no todas las jornadas durante la semana o el mes. Surge como objetivo de las políticas la “flexiseguridad”, flexibilidad con seguridad, acompañar las inevitables fluctuaciones en el nivel de actividad y el empleo con mayor seguridad para los trabajadores facilitando su reinserción y atenuando los costos para su familia durante el desempleo.

La economía uruguaya ha acompañado estos cambios pero presenta particularidades que generan interrogantes. Durante el período de crecimiento del PIB no se aprecia un deterioro en la calidad del empleo; a diferencia del resto de América Latina, la mayor parte de los empleos generados hasta 1998 fueron en relación de dependencia en el Sector Formal Urbano Privado con un componente, moderado y estable, de empleo no registrado. Durante los años 1999-2003 se deterioró la calidad del empleo por el aumento del subempleo y del empleo no registrado, que acompañaron el aumento del desempleo, de la emigración, de la pobreza y de la exclusión.

En América Latina se destacan, en primer lugar, desequilibrios globales entre oferta y demanda, por la magnitud de la primera superior a la segunda o por la estructura. En este segundo aspecto, por tres grupos de diferencias (“mismatch”) principales, condiciones aspiradas por los oferentes y ofrecidas por los demandantes, por calificaciones o por regiones. Se genera un importante excedente de mano de obra en forma de desempleo abierto o empleo de mala calidad; este segundo componente permite diferenciar el subempleo (visible, invisible o potencial), las actividades económicas informales con baja productividad e ingresos, los trabajadores no registrados y por lo tanto sin derechos a la seguridad social, a la organización y a la participación.

El problema del empleo en Uruguay constituye un caso “atípico” con relación a la informalidad en América Latina y el mundo subdesarrollado. Una parte importante de los trabajadores que se consideran informales en la definición operativa de OIT/PREALC no tuvieron problemas de empleo entre 1991 y 2003. Por otra parte, se detectó un porcentaje importante de trabajadores asalariados con problemas de empleo en las empresas de mayor tamaño, de modo que la

⁵¹ Es el objetivo de otro trabajo en curso *Situación y perspectivas del empleo y el desempleo en el Uruguay* (AI 4/00).

informalidad urbana no se identifica con los empleos de mala calidad, con problemas o restricciones (Fernández 1995, Notaro 1995 y 1999). ¿Es posible hablar de un sector informal integrado por micro y pequeñas empresas, con capacidad empresarial pero sin acceso al crédito, a los bienes de capital, al cambio tecnológico, al aumento de la productividad y los ingresos? En el caso uruguayo a comienzos del siglo veintiuno, la categoría “sector informal” requiere una utilización cuidadosa y desagregada para no perder su potencialidad analítica. En el Uruguay la noción predominante de informalidad la identifica con las actividades no registradas y se presta a confusiones.

La información disponible permite construir indicadores confiables de subempleo y de cobertura de la seguridad social para los primeros años del siglo veintiuno. Al mismo tiempo, se puede señalar como principal carencia la insuficiencia de información sobre el ejercicio de los derechos sindicales y la participación de los nuevos actores sociales, lo que sería imprescindible para tener un panorama más completo de la calidad del empleo.

Es posible una mayor especificidad en el análisis de la calidad del empleo y un abordaje que intente una aproximación a partir de la actividad económica y la categoría ocupacional, para luego caracterizar a las empresas, a los trabajadores, sus condiciones de trabajo y niveles de ingresos. En primer lugar, este enfoque llama la atención sobre dos grupos de asalariados, en el servicio doméstico y en la construcción, con predominio de trabajadores no registrados, altas tasas de subempleo y desempleo, y remuneraciones muy bajas. En segundo lugar, los trabajadores por cuenta propia sin local, principalmente en el comercio minorista y la construcción, presentan la menor cobertura de la seguridad social y los menores ingresos. Tercero, la cobertura de la seguridad social es particularmente baja en salud y desempleo.

6.1 Particularidades de la calidad del empleo en el Uruguay

En el Uruguay los cambios en los indicadores generados a partir del año 2001 con la información de la ECH del INE mejoran la estimación del empleo de mala calidad, que hasta ese momento estaba subestimado. Como Trabajadores No Registrados hasta el año 1999 sólo se tenía en cuenta a los asalariados privados (excluyendo al servicio doméstico) como componente del empleo precario y a partir del año 2000 aumenta la cobertura y se incluye a los ocupados de todas las actividades y categorías; también cambia la forma de preguntar, de la cobertura de salud a los derechos jubilatorios, que es un indicador más adecuado. De los otros dos componentes del empleo de mala calidad por precariedad, los trabajadores no remunerados se siguen incluyendo por no estar registrados y se pierden los trabajadores que buscan otro trabajo por considerar que el que tienen es inestable. Este grupo representaba aproximadamente el 1% del total de ocupados durante la década de los noventa. Para los últimos años, con las nuevas definiciones de subempleo y empleo no registrado, así como con los indicadores construidos con información de los registros de las instituciones de la seguridad social, se elabora el Cuadro 7.

Los principales componentes del empleo de mala calidad en el año 2003, por el número de trabajadores afectados, son:

a. En las empresas de menos de cinco ocupados se registra un total de 350.000 personas con empleo de mala calidad, entre los que podemos diferenciar las situaciones de las trabajadoras del servicio doméstico, los trabajadores por cuenta propia y los asalariados en pequeñas empresas.

- b. 90.000 trabajadoras del servicio doméstico no tienen cobertura de la seguridad social como exige la ley⁵² y, en su mayor parte, están subempleadas.
- c. Aumentó el empleo por cuenta propia sin local, de 78.000 a algo más de 100.000 personas, un incremento de un 3% del total de ocupados; es la categoría de menores ingresos y de menor protección de la seguridad social, con 90.000 empleos de mala calidad.
- d. En las empresas de menos de cinco ocupados los asalariados con empleos de mala calidad son 120.000, por falta de cobertura de la seguridad social o subempleo.
- e. En las empresas de más de cinco ocupados se estiman 110.000 empleos de mala calidad, de los cuales 70.000 no registrados y 40.000 subempleados.
- f. El desempleo equivalente muestra una acelerada tendencia ascendente en el período de recesión hasta representar un 7% adicional de desempleo en los años 2002 y 2003, y la subutilización total alcanzó al 24% de la PEA el último año.

En la cobertura del BPS de los ocupados urbanos en el sector privado, se destaca que el período comienza con un cobertura de la mitad y continúa con la moderada reducción en el período recesivo; su concentración en los trabajadores por cuenta propia y el servicio doméstico; los niveles muy bajos y decrecientes de cobertura de la atención de la salud y la cesantía. Se aprecia una reducción de casi 100.000 cotizantes, magnitud similar a la reducción del número de ocupados. Los trabajadores asalariados del sector privado fueron los más afectados por la recesión y perdieron la cobertura del BPS por perder el empleo o reinsertarse en un empleo no registrado. La cobertura de los ocupados se reduce entre un 3% y un 5% según la hipótesis de emigración que se considere y la cobertura de la PEA se reduce en mayor grado. Los cotizantes de las cajas Policial y Militar no tuvieron cambio significativos en el período, mientras que los bancarios se reducen en algo más de dos mil personas luego de las crisis del año 2002.

Durante la recesión, el deterioro de la calidad del empleo se concentró en trabajadores de empresas de menos de 5 ocupados, trabajadores por cuenta propia y del servicio doméstico⁵³. En el período 2000-2003, con los nuevos indicadores de la ECH el empleo con restricciones pasa del 40.5% al 44.5% del total de ocupados. Para una mejor percepción del empleo de mala calidad es necesario centrar la atención en la categoría ocupacional de cuenta propia sin local, así como en algunas actividades en las que se expandió el empleo no asalariado o no registrado, como la construcción, el comercio al por menor⁵⁴ y el servicio doméstico.

Desde el segundo semestre del 2003 comienza a aumentar el número de ocupados y en el primer semestre de 2004 son aproximadamente 60.000 personas más que en el primer semestre de 2003. Sin embargo, el ingreso medio de bs hogares no aumenta, los ingresos de los nuevos ocupados apenas compensan el deterioro del poder de compra de los ingresos preexistentes. Se puede suponer que son empleos de muy bajos ingresos y/o de duración menor a las cuarenta horas semanales, por lo que se requiere investigar si son empleos de mala calidad.

Los Trabajadores No Remunerados son relativamente pocos (2% del total de ocupados) y mantienen esta baja participación aun durante la reducción del total de ocupados, lo que indica

⁵² En el año 2002 las personas ocupadas en el servicio doméstico fueron 114.000 de las cuales más de un 95% mujeres y un 69.3% sin cobertura. Véase el Anexo Estadístico

⁵³ Para los asalariados de las empresas formales privadas la recesión derivó en mayor medida en cesantía.

⁵⁴ Un informe de la consultora Equipos-Mori de noviembre de 1995 estimaba que en Montevideo había 2.990 comercios callejeros que no cumplían con los requisitos legales y que ocupaban algo más de 4.000 personas, de los cuales un 60% ambulantes, un 20% en ferias vecinales y un 20% en ferias especiales (V. Biarritz, Parque Rodó); un 46% vendían algún producto de contrabando. La evasión de IVA se estimaba en torno a los cuatro millones de dólares y de aportes al BPS unos seis millones de dólares, anuales.

una respuesta procíclica y distinta a la esperable. Como se ha visto, algunos enfoques sobre la informalidad urbana que consideran que el sector ajusta por el ingreso y no por el empleo, hacen pensar que en empresas familiares, los miembros de la familia que pierden un empleo formal pueden “dar una mano” aun con cobertura del seguro de desempleo.

Cuadro 7

Resumen de los principales indicadores de calidad del empleo urbano 1998 - 2003

En porcentaje sobre el total de ocupados

Ocupados	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sin problemas de empleo	72.1	71.8	70.0	59.5	57.3	55.4
<i>Sector Formal</i>	50.4	49.7	49.5	45.2	43.6	42.5
<i>Sector Informal*</i>	21.7	22.1	20.5	14.2	13.7	13.0
Con problemas de empleo	20.3	20.3	20.5	40.5	42.7	44.6
<i>Sector Formal</i>	13.0	12.8	12.4	8.9	9.4	9.8
Subempleados	2.2	2.5	3.2	3.2	4.0	3.5
No registrados	9.7	9.2	8.9	4.5	4.2	4.7
Subempleados y No registrados	1.1	1.1	1.3	1.2	1.2	1.6
<i>Sector Informal*</i>	7.3	7.5	7.1	31.6	33.3	34.7
Subempleados	1.1	1.2	1.6	1.3	1.6	1.5
No registrados	5.4	5.4	5.6	20.8	20.1	20.6
Subempleados y No registrados	0.8	0.8	0.9	9.5	11.6	12.6
<i>Servicio Doméstico</i>	7.6	7.9	9.5	9.3	9.9	9.9
Total SIU(1)	29.0	29.4	27.6	36.5	37.1	37.8
Total Subempleados(2)	8.9	9.7	11.9	15.3	18.4	19.3
Total No Registrados(2)	36.6	37.0	36.6	36.0	37.1	39.5
Total Subempleados y No Registrados	1.9	1.9	2.2	10.7	12.8	14.2
Subutilización total	12.1	14.0	18.0	21.3	23.9	24.1
Ocupados (3)	1247.0	1223.3	1206.8	1214.0	1168.8	1160.2
Cobertura Seg. Soc.						
Jubilación (4)	75.3	76.2	75.3	73.2	71.4	73.0
Salud (5)	78.5	79.2	77.8	76.3	63.0	s.i.
Desempleo (5)	15.6	18.3	17.1	17.3	18.5	11.5

Fuente: INE - ECH, localidades de 5.000 habitantes y más. Véase el Anexo Metodológico.

* Desde 2001 incluye a los ocupados en el servicio doméstico.

(1) No se incluye a los ocupados en el servicio doméstico.

(2) Incluyen los que tienen uno o los dos problemas, por lo que la suma duplica a los que tienen los dos problemas.

(3) En miles, en localidades de 900 habitantes y más. Cifras del INE ajustadas con una hipótesis de emigración.

(4) En todas las instituciones, excluyendo trabajadores rurales dispersos y sus cónyuges.

(5) Como porcentaje del total de cotizantes del BPS.

6.2 Hipótesis sobre el caso uruguayo

a. La dualidad y los mercados segmentados parecen un resultado de la superposición de dos sociedades, incluyendo desde la economía a la cultura, en los países colonizados con alta densidad de población y culturas preexistentes desarrolladas, como la mayor parte de África, Asia y América Latina. La preocupación por su problemática coincide con la descolonización iniciada después de la segunda guerra mundial.

En el Uruguay el fenómeno es reciente y a fines del siglo veinte transita desde una sociedad integrada hacia una “economía dual” por la convergencia del cambio tecnológico durante el crecimiento hasta 1998 y la posterior recesión prolongada. Por una parte, se aprecia un Sector Moderno o Formal Urbano con inversiones, cambio tecnológico, demanda de nuevas calificaciones, productividad creciente y salarios altos. Por otra parte, un importante número de desempleados y un Sector Atrasado o Informal en el que inserta una parte del excedente de mano de obra, que forma parte de hogares de bajos niveles de ingresos y educativos, de las primeras y las últimas franjas etarias, con una presencia creciente de trabajadores por cuenta propia sin local así como de trabajadores asalariados en el servicio doméstico, el comercio minorista y la construcción. Este dualismo coincide sólo parcialmente con las categorías Informal – Formal de la OIT.

b. Las especificidades del caso uruguayo en la explicación del origen, la magnitud y el papel del sector informal urbano tienen que ver tanto con la evolución de la oferta de mano de obra como con la demanda. En la segunda mitad del siglo veinte, la oferta de trabajo creció principalmente por dos factores: uno demográfico, el crecimiento de la PET al 0.8% anual aproximadamente, y otro cultural, la creciente participación de la mujer que a su vez es resultado del aumento de su nivel de instrucción. Durante los años 1999-2003 el excedente de mano de obra generó desempleo y expansión del empleo de mala calidad. La tasa de desempleo aumentó, y si no alcanzó mayores niveles, fue por la importante emigración (próxima al crecimiento de la PET durante cuatro años) y el aumento de los “trabajadores desalentados”.

En la demanda es necesario tener en cuenta el papel de la industria manufacturera durante un largo período de crecimiento “hacia adentro” que duró hasta mediados del siglo veinte y luego, durante casi veinte años de estancamiento del nivel de actividad económica, el papel del sector público como empleador.

Cabe anotar la baja densidad de población y su lento ritmo de crecimiento, que deriva en un lento aumento de la oferta de trabajo, la inexistencia de una cultura precolombina arraigada en el cultivo de la tierra⁵⁵, una inmigración europea muy importante con cultura de trabajo actualizada desde principios del siglo veinte, un alto y creciente grado de urbanización con aumento de la oferta urbana por la emigración del medio rural y una creciente demanda de la industria manufacturera durante la primera mitad del siglo veinte. Durante el estancamiento de la economía, desde mediados de la década de los cincuenta y hasta mediados de la década de los setenta, el sector público operó como amortiguador absorbiendo una parte de esa oferta, que de otra forma hubiera aumentado el desempleo o la informalidad urbana. Finalmente, en los períodos recesivos más pronunciados como 1969-1972, 1982-1983 o 1999-2002, la emigración redujo o anuló la tendencia de largo plazo de la oferta de trabajo y contribuyó a reducir el desempleo y la expansión del empleo de mala calidad.

⁵⁵ La población indígena, poco numerosa, fue casi exterminada a fines del siglo diecinueve.

c. Durante la segunda mitad de la década de los años noventa se percibe la expansión de las actividades no registradas que acompañan la expansión de la pobreza, un circuito económico de pobres para pobres, bajando costos en la producción y comercialización de bienes salarios. Es notorio en la vestimenta y los alimentos, desde la producción clandestina que no cumple las normas sanitarias (faena, elaboración de embutidos, productos de panadería y de fábricas de pasta) o laborales (talleres de vestimenta y calzado, mantenimiento de vehículos). La comercialización se realiza en puestos callejeros, ferias, ventas a domicilio, lugares de trabajo o medios de transporte⁵⁶. La oferta puede incluir bienes de contrabando (alimentos, bebidas, vestimenta, calzado, artículos de tocador) o robados (repuestos de automóviles, electrodomésticos, computadoras). Crecen las actividades de supervivencia de trabajadores por cuenta propia sin local como los clasificadores de residuos⁵⁷, limpiaparabrisas y malabaristas en los semáforos, artistas en los ómnibus. Las actividades cumplen con los rasgos del perfil de las unidades de producción informales predominantes en la literatura latinoamericana, como la pequeña escala, el incumplimiento de las normas y la utilización de los bienes de consumo domésticos como medios de producción (la vivienda, el automóvil, la cocina, las máquinas de coser o de tejer). Las calles de algunos barrios de Montevideo, Salto o Paysandú presentan algunos rasgos similares a los de La Paz o Lima.

Los trabajadores por cuenta propia y las pequeñas empresas, si omiten los aportes a la seguridad social, pueden al mismo tiempo bajar los costos con relación al sector forma, captar una demanda elástica al precio de los hogares de bajo ingresos y empobrecidos, generar un ingreso presente y sacrificar el ingreso futuro. Las actividades marginales sin interés para las grandes empresas permiten la subsistencia del excedente de mano de obra. Las empresas y trabajadores que no pagan impuestos ni aportan a la seguridad son un conjunto secante con el Sector Informal Urbano. Como parte de este último se puede considerar a los que no pueden pagar, mientras que en el Formal se detectan numerosos casos de quienes pudiendo pagar no lo hacen, cometiendo un delito.

Al mismo tiempo, el cambio en la composición de las exportaciones y la pérdida de importancia relativa de los bienes intensivos en mano de obra como vestimenta y calzado, así como las crecientes exigencias de calidad de la demanda externa, permiten formular hipótesis sobre la pérdida de importancia de las actividades no registradas en la reducción de costos de un sector exportador moderno. En estos bienes de consumo masivo y que compiten por el precio, las exportaciones uruguayas fueron desplazadas por las del sudeste asiático o Centroamérica y, en los últimos años, por China, México o Brasil.

d. Se destaca la creciente heterogeneidad de la informalidad. Durante los últimos 20 años el Sector Informal Urbano en el Uruguay no es transitorio o excepcional; no parece haber surgido sólo como estrategia de supervivencia durante los períodos de recesión; no se expande con el aumento del desempleo ni se contrae con su reducción, y su importancia relativa en la ocupación total no presenta correlación con los cambios en el PIB. Representa sólo una parte del subempleo y el trabajo sin cobertura de la seguridad social.

Se modifica de manera significativa su composición por categorías, aumentando los trabajadores por cuenta propia sin local y los ocupados en el servicio doméstico, mientras que se mantienen estables los asalariados de las empresas de menos de cinco ocupados. Los trabajadores por cuenta propia sin local aumentan durante la recesión y la reducción de la ocupación, lo que permite presumir que es una ocupación de refugio o una estrategia de supervivencia frente al desempleo;

⁵⁶ No se incluye la vestimenta de contrabando que se vende en departamentos de barrios ricos, actividad delictiva muy distinta de las actividades de supervivencia. Tampoco se consideran otras actividades delictivas vinculadas al tráfico de drogas ilegales, el juego o la prostitución clandestinos o el contrabando en gran escala, que en algunas delimitaciones de la informalidad urbana quedarían comprendidas.

⁵⁷ Actividad de particular importancia para la conservación del medio ambiente mediante el reciclaje de plásticos, vidrio, metal, baterías, televisores o computadores. Con una baja asignación de recursos se podría dignificar el empleo y mejorar los resultados (ver propuestas del Centro Uruguay Independiente en www.uc.org.uy)

tienen los ingresos más bajos por categoría y de menor cobertura de la seguridad social, y se insertan en actividades de fácil acceso (comercio al por menor, construcción).

e. El aumento del empleo en el servicio doméstico como resultado del aumento de la tasa de actividad femenina tiene peculiaridades que requieren un tratamiento específico. Se justifica por la importancia del empleo en la actividad (10% del total de ocupados), los cambios en las responsabilidades y las exigencias para desempeñarlo, las particularidades que presenta como “problema de empleo” y la inexistencia de antecedentes. La cobertura de la seguridad social es muy baja, en torno a la tercera parte de las personas ocupadas, con tendencia ascendente en el período por un aumento mayor de los puestos cotizantes que de las personas ocupadas. En la medida en que las mujeres de mayor nivel educativo de hogares de mayores ingresos acceden a empleos formales, las mujeres de menor nivel educativo de hogares de menores ingresos acceden a empleos en el servicio doméstico.

f. El aumento del empleo no asalariado en algunas actividades podría implicar restricciones, ya que en los países latinoamericanos son empleos de baja calidad (OIT 1998a y 1998b). De 1984 a 1997, el 80% de los nuevos empleos en la Construcción corresponden a patrones y trabajadores por cuenta propia; en el Comercio al por menor el 43%, y en la industria de productos alimenticios el 44% (Notaro 1999). En los trabajadores de la construcción, entre 1998 y 2003 se aprecia un acelerado descenso del número de ocupados, que pasa de algo más de cincuenta mil personas a poco menos de treinta mil. También se reduce el número de cotizantes de 37.600 a 18.700. La cobertura tiende al descenso al promediar el período, ya que era del 73.1% en 1998, llegó a un mínimo de 44.8% en 2001 y se recupera en parte el último año para ubicarse en 64.8%

g. Grosskoff y Melgar (1990) así como Mezzera (1990) aportan a la hipótesis de la “relación benéfica” entre los sectores formal e informal, ya que el aumento de salarios en el sector formal podría generar un aumento de demanda y por lo tanto de ingresos en el informal; entre los principales bienes y servicios provistos por el sector informal se destacaban el esparcimiento, el cuidado de la casa, el transporte, la vestimenta y la educación por profesores particulares. Probablemente se relacione con la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, en parte a empleos formales que generan empleos informales en el servicio doméstico, y el aumento de salarios de las primeras permite el aumento de los ingresos de las segundas. De esos datos se puede formular hipótesis sobre la dependencia de los primeros con relación a los segundos, a través de la demanda de los asalariados formales de bienes y servicios producidos en el sector informal, o sobre la dependencia de ambas de una tercera variable.

h. Los trabajadores por cuenta propia con local no constituyen un indicador de “problema de empleo”. Aumenta la heterogeneidad en condiciones de trabajo, instrucción y niveles de ingresos. Si bien los profesionales universitarios se excluyen del Sector Informal, un indicador más afinado debería excluir a los trabajadores con universidad incompleta o con enseñanza técnica completa, así como tener en cuenta los niveles de ingresos. Podría ser un caso del surgimiento de “yacimientos de empleo” y explicarse por la calidad heterogénea de los nuevos empleos en los servicios en expansión, por la demanda que resulta de los cambios culturales, sociales, tecnológicos y en la estructura del consumo, así como por los cambios en la organización del trabajo que llevan a la articulación con el sector formal moderno (CCE 1993, Tokman 2000).

La organización del trabajo permite a pequeñas empresas y trabajadores por cuenta propia acceder a niveles de empleo e ingresos superiores al promedio. Se incluye, por ejemplo, las actividades derivadas del comercio exterior, la publicidad, las galerías o los “shopping centers”. Se suman a los tradicionales servicios de barrio, el minimercado, los lavaderos y las comidas preparadas. La incorporación de la mujer al trabajo promueve la expansión de parte de esos servicios así como las guarderías y las casas de salud. Los cambios en el consumo expanden los

videos clubes, los boliches con música, los campings, la reparación de electrodomésticos. Finalmente, cabe mencionar el impacto del cambio tecnológico en la generación de nuevos empleos en servicios que requieren microempresas y trabajo por cuenta propia, así como trabajadores calificados que perciben altos ingresos en informática (programas, venta y mantenimiento de equipos, capacitación, cybercafés), en telecomunicaciones (telefonía celular, televisión para abonados y parabólicas) y en enseñanza privada.

Si consideramos además el acelerado cambio tecnológico y su impacto en la reducción del empleo industrial, la globalización con sus nuevas exigencias de competitividad y fluctuaciones en los niveles de actividad y los cambios en la organización del trabajo, se puede intentar una explicación de la creciente heterogeneidad, así como del tránsito de unidades de producción hacia el sector formal. Cambian los indicadores de tamaño y se debe tener en cuenta, en primer lugar, el capital humano de acuerdo a la calificación de los ocupados (no necesariamente profesionales universitarios) así como los mayores coeficientes de capital – trabajo en algunas MYPYMES.

i. Es notorio que una parte de los trabajadores del Sector Informal estaba en condiciones (por calificación, disponibilidad, etc.) y tenía interés en un empleo en el Formal, pero lo perdió durante la recesión; otra parte de los ocupados en el Informal fue suficiente para dar fluidez a la acumulación, tanto por los desempleados cubiertos por el seguro de desempleo como, en mayor medida, por los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo con calificaciones nuevas. Finalmente, otra parte no tiene interés o no estará en condiciones para incorporarse al Formal, como por ejemplo, jubilados y pensionistas, amas de casa que pueden cumplir un trabajo domiciliario, estudiantes que aspiran a un trabajo a tiempo parcial. Entre los segundos, las personas de mayor edad y menor calificación afectadas por el desempleo de larga duración y, en particular, los cesantes de la industria manufacturera que operaban máquinas que las nuevas tecnologías han vuelto obsoletas, cuando no tienen acceso o condiciones personales para políticas públicas que faciliten su reinserción en el Sector Formal.

j. La preocupación por la informalidad urbana responde al intento de captar la heterogeneidad de la estructura económica y social, para comprender la lógica económica de las actividades de bajos niveles de productividad y de ingresos de trabajadores de familias pobres; se recurrió a un indicador aproximado construido por la agregación de la información generada por las encuestas de hogares de la época. A comienzos del siglo veintiuno se reconocen las limitaciones de los indicadores que permitían estimar la magnitud de la informalidad con una buena aproximación durante la segunda mitad del siglo veinte, y la informalidad urbana se convierte en una categoría cada vez más compleja y controversial, como resultado de la heterogeneidad de las situaciones que comprende. La OIT agrega al concepto de informalidad como “una forma de hacer las cosas”, la informalidad en empresas formales, superponiendo el indicador de empleo no registrado. En el Uruguay requiere una redefinición, que permita poner el énfasis en una parte de sus componentes históricos dejando de lado otros; al mismo tiempo, incorporar el análisis de las limitaciones a su condición de ciudadanos y al ejercicio de los derechos que formalmente les reconoce el Estado, como los derechos sindicales o políticos. El indicador tradicional ya no es adecuado para medir los problemas de calidad del empleo.

6.3 Implicancias para las políticas, el sistema de información y las líneas de investigación

Es necesario evaluar la información disponible y la viabilidad de utilizar o no las categorías revisadas, para realizar una elección fundada de definiciones operativas. Algunos aspectos justifican una investigación más profunda, así como considerar cambios en la recolección de información, sin la cual no es posible establecer una opinión categórica sobre la magnitud del empleo de mala calidad. En particular:

- a. *Las nuevas formas de contratación.* Tanto en el sector público como en el privado se comienzan a utilizar contratos de duración limitada o de tiempo parcial que pueden corresponder a empleos con restricciones que la ECH no registra por no incluir preguntas sobre estos temas en el formulario utilizado.
- b. *El sobretrabajo en caso de ocupados durante más de 48 horas semanales* (duración anormalmente prolongada) que perciben un salario mínimo legal o equivalente a lo necesario para la satisfacción de sus necesidades básicas, o por debajo de la línea de pobreza por 1.5 aproximadamente, teniendo en cuenta que por cada trabajador o pasivo con ingresos, hay una persona sin ingresos. Cabe observar que el salario mínimo nacional establecido por ley presentó limitaciones como punto de referencia del nivel de ingresos considerado adecuado por dos razones: se fija sin ninguna referencia a su poder de compra, y se utilizó para regular diversos componentes del gasto público que desvirtúan su función básica hasta fin del año 2004⁵⁸. El informe del Comité de Expertos para la Décimo Sexta CIET de 1998 propone un concepto diferente de “sobreempleo” (OIT 1998, 45:46), como la situación de “personas que están dispuestas a trabajar menos (con la consiguiente reducción de salario), tener un empleo menos remunerado o que requiera menos competencias que su trabajo actual,” como por ejemplo trabajadores a tiempo completo que aspiran a tiempo parcial o los que trabajan horas extra contra su voluntad.
- c. *Aumenta la inestabilidad en el empleo o la probabilidad de perder el empleo.* La estimación disponible es anterior a la recesión y su actualización permitiría tener un nuevo indicador de calidad del empleo (Reggio y Amarante 2000).
- d. *Con un enfoque más global se consideran otras formas de empleo inadecuado* que “están vinculados con la seguridad y salud en el trabajo y las condiciones generales de trabajo. Entre dichos motivos se encuentran la estabilidad del trabajo, servicios de asistencia social, ordenación del tiempo de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, duración del trayecto de cercanías, estrés, etc.” (OIT 1998:46).
- e. *El papel de las empresas proveedoras (intermediarias) de mano de obra.* La relación de dependencia se establece con la empresa intermediaria y no con la empresa en la que el trabajador desarrollará su trabajo. Por lo tanto no tiene acceso a las condiciones de trabajo de esta última o a formar parte de la organización sindical, aumentando la vulnerabilidad y la inestabilidad del empleo.
- f. En la investigación sobre el servicio doméstico se podría tener en cuenta *la situación familiar de las trabajadoras* y ver si las mujeres con hijos tienen la misma inserción o si está condicionada a viviendas con varios hogares. Se requiere caracterizar a las trabajadoras y sus condiciones de trabajo, el nivel de ingresos, el grado de dispersión y su relación con las características de las trabajadoras y de los hogares, su relación con el salario fijado administrativamente, la duración de la jornada y la cobertura de la legislación sobre seguridad social, el derecho a vacaciones y aguinaldo que fija la ley, el seguro por accidentes de trabajo, etc.
- g. *En los trabajadores por cuenta propia* habría que investigar sobre su condición anterior y, si se verifica que eran cesantes, se alimenta la hipótesis de la ocupación como “refugio” o estrategia de supervivencia. Según sus calificaciones se podría estimar su capacidad de reinserción en su trabajo anterior o en otro formal, en un contexto de aumento de la inversión y el crecimiento.
- h. *La estimación de la magnitud del déficit* de empleo decente así como *el rediseño de las estadísticas* para que permitan elaborar los indicadores necesarios, es una tarea pendiente en el Uruguay. Del conjunto de requisitos definidos para considerar a un empleo “decente” es posible estimar con bastante aproximación sólo la protección social. Con relación a “el ingreso suficiente para satisfacer las necesidades económicas y familiares básicas” se precisa una delimitación conceptual, el diseño de los indicadores adecuados

⁵⁸ Una ley aprobada a fines del año 2004 liberó al salario mínimo nacional de su papel de indexador y permitió un aumento cercano al 100% desde enero de 2005. Los trabajadores con un ingreso menor al salario mínimo son 75.000 según E. Murro (Hoy por Hoy 09/07/04), sin referencia a la duración del trabajo.

para medirla y la generación de las estadísticas que permitan construir los indicadores. Con relación al respeto a “los derechos y la representación” se observa una situación similar: se conoce la progresiva reducción de las tasas de afiliación sindical, la pérdida de importancia relativa de los trabajadores asalariados en el total de ocupados y las formas abiertas o disfrazadas de persecución sindical, pero no existe una medida de estos fenómenos ni de la importancia de otras formas de participación de trabajadores no sindicalizados. Por último, también el requisito de asegurar “las condiciones laborales adecuadas” presenta insuficiencias de conocimiento similares a las dos anteriores.

- i. *Las políticas dirigidas a mejorar la calidad del empleo* deben implementar un abordaje a partir de la actividad económica y la categoría ocupacional, para luego caracterizar a las empresas, a los trabajadores, sus condiciones de trabajo y niveles de ingresos. En primer lugar, en el servicio doméstico y en la construcción, por el predominio de trabajadores no registrados, altas tasas de subempleo y desempleo, y remuneraciones muy bajas. En segundo lugar, los trabajadores por cuenta propia, principalmente en el comercio minorista y la construcción, presentan la menor cobertura de la seguridad social y los menores ingresos. Tercero, el rediseño de la cobertura de la seguridad social en salud y desempleo. En todos los casos se debe evaluar la legislación vigente y promover su cumplimiento, no sólo por la acción del Estado como inspector, sino por la organización de los trabajadores afectados. Como es sabido, donde no hay sindicato la probabilidad de que las leyes no se cumplan es mayor y se manifiesta en la menor calidad del empleo en el interior, en las pequeñas empresas y en parte de las formales. Es necesario incorporar al Diálogo Social a los actores que no están comprendidos en la relación salarial, ampliando la base social para lograr una mejor representación, promoviendo la superación de las dificultades de organización con programas de fortalecimiento, no sólo de los actores tradicionales. El primer objetivo de las políticas públicas puede ser contribuir a la organización y expresión independientes de los mismos, ayudando a su constitución como actores. Para los asalariados no registrados, los trabajadores por cuenta propia o del servicio doméstico, organizarse y tener representación ha resultado imposible hasta el momento. Para las empresas micro y pequeñas, negociar es difícil y caro y, cuando existen negociaciones sectoriales, quedan representadas de hecho por las empresas grandes, sin que se manifiesten los matices de problemas e intereses, constituyendo un factor adicional de estímulo a la informalidad o al trabajo "en negro". ¿Cómo incorporar la representación de estos actores?

BIBLIOGRAFÍA

- Agazzi, R., y Achard, M., 1986**, “Sector Informal Urbano”, en Aguirre *et al.*, 1986, pp. 217-237.
- Agenor, P.R. & Aizenman, J., 1994**, *Macroeconomic Adjustment with Segmented Labor Markets*, IMF Working Papers, Washington.
- Aguirre, R., 1986**, “El sector informal de Montevideo. Síntesis de los trabajos realizados y perspectivas”, en Aguirre *et al.*, 1986, pp 205-216.
- Aguirre, R.; Canzani, A.; Longhi, A.; Moreira, C., y Agazzi, M., 1986**, *El trabajo informal de Montevideo*, CIEDUR – Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Aguirre, R. y Méndez, E., 1988**, “El trabajo Informal Urbano en el Uruguay. Una aproximación a través del análisis de las Encuestas de Hogares”, en *Suma* 3(4), 89-103, abril, Montevideo.
- Amarante, V., y Arim, R., 2004**, *Mercado Laboral en Uruguay 1986 – 2002*, en www.oitchile.cl
- Ander, R., Chernyshev, I., Mehran, F., y Ritter, J.A., 2003**, “La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos” en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, N° 2, pp. 161 - 195.
- Baer, W., y Hervé, M., 1966**, “Employment and Industrialization in Developing Countries”, en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80 I, febrero, pp. 88 - 107
- Banco Mundial, 1995**, *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 1998**, *Mercado de trabajo: entre la solidaridad y la lealtad*, Montevideo.
- **2003**, *Informe de progreso económico y social 2003. Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina*, Washington.
- Bangasser, P., 2000**, *The ILO and the informal sector: an institutional history*, Employment Paper 2000/9, ILO, Ginebra.
- Baran, P., 1957**, *The political economy of growth*, Nueva York.
- Barro, R.J. y Grossman, H.I., 1971**, “A General Disequilibrium Model of Income and Employment” en *American Economic Review* vol. 61(1)
- Bean, Ch., 1994** “European Unemployment: a survey” en *Journal of Economic Literature*, 32 (2)
- Bean, Ch., Layard, R., Nickell, S., 1986**. “The rise in unemployment: a multi-country study” en *Economica*. vol. 53, N° 210
- Berry, A., y Sabot, R.H., 1978**, “Labor Market performance in Developing Countries: a Survey”, en *World Development*, vol. 6, No.11/12.
- Böröcz, J., 1989**, “Mapping the Class Structures of State Socialism in East – Central Europe”, en *Research in Social Stratification and Mobility* 8 pp.279 – 309.
- Bucacos, E., 1997**, *Impuestos y racionalidad económica*, Jornadas de Economía del BCU, Montevideo.
- Bucheli, M., 2004**, *La cobertura de la seguridad social en el empleo: Uruguay 1991 – 2002*.
www.oitchile.cl
- Cabezas, B., 1969**, *América Latina. Una y múltiple*, Herder, Barcelona.

- Cacciamali, M. C., 1982**, *Um estudo sobre o sector informal urbano e formas de participação na produção*, tesis de doctorado presentada en la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de São Paulo.
- **2000**, *A informalidade na América Latina contemporânea: Argentina, Brasil e México*, III CLAST.
- Cacciamali, M. C., y José – Silva, M. de F., 2000**, *Mais informalidades, menos cidadanía. Os efeitos criados por esse círculo vicioso sobre a formulação da política social na América Latina*, www.usp.br/prolam/cadernos
- Cacciamali, M. C; do Vale, A.; De Lima, L.; Mello, R., y Saboia, J., 1998**, *Desafios da Modernização e Sector Informal Urbano: o caso de Brazil*, O.I.T., Lima.
- Caincross, A., y Puri, M. (eds.), 1976**, *Employment, income distribution and strategy: Problems of Developing Countries. Essays in honor of H.M. Singer*, Nueva York.
- Calvo, C., 1997**, *Una posible cuantificación del “empleo en negro” en el Uruguay*, INE, Montevideo.
- Calvo, C., y Sucazes, D., 1993**, *Algunas restricciones al empleo. Estudio basado en las Encuestas de Hogares*, DGEC, Montevideo.
- Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, 2003**, *Estimación de la Economía Informal en el Uruguay*, Departamento de Estudios Económicos, www.cncys.org.uy
- Candia, J.M., 2003**, *El trabajo informal. ¿Treinta años de un debate bizantino?*, UNAM, México.
- Cappelletti, B; Lanari, M.E., y Rocca, E. (coords.), 2003**, *Exclusión social en el sistema de relaciones laborales. El caso argentino: 1990-02*, Buenos Aires.
- Carboneto, D., y Kritz, E., 1983**, *Sector informal urbano. Hacia un nuevo enfoque*, Socialismo y Participación, CEDEP (21), Lima.
- Cardoso, F. H., 1970**, “Comentarios sobre los conceptos de Superpoblación Relativa y Marginalidad”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, ELAS –ICIS, No. 1/2, Santiago.
- Carpio, J.; Klein, E., y Novacovsky, I., 2000**, *Informalidad y exclusión social*, FCE Siempre OIT, Buenos Aires.
- Castells, M., y Portes, A., 1989**, “World Underneath: The Origins, Dynamics and Effects of Informal Economy”, en *The Informal Economy*.
- Cobas, E., y Notaro, J., 1988**, *El Mercado de trabajo*, FESUR, Montevideo.
- Comisión de Inversiones para el Desarrollo Económico (CIDE), 1965**, *Plan de Desarrollo Económico y Social*, Montevideo.
- Comisión de la Comunidad Europea (CCE), 1993**, *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Libro Blanco, Luxemburgo.
- **2000**, *Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información*, Bruselas.
- **2001a**, *Políticas sociales y de empleo. Un marco para invertir en la calidad*, Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, 20 de junio.
- **2001b** *Inversión en el potencial humano y sistemas sociales fuertes en los que apoyarse.*

- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 2004**, *Por una globalización justa. Crear oportunidades para todos*, OIT, Ginebra.
- Cortes, F., 2002**, “La metamorfosis de los marginales: discusión sobre el sector informal en América Latina”, en Brachet, V. (coord.), *Entre polis y mercado: el análisis sociológico de las grandes transformaciones políticas y laborales en América Latina*, El Colegio de México, México.
- Chavez, E.; Klein, E., y Tokman, V., 1998**, *La integración del Sector Informal al proceso de modernización*, OIT, Oficina Regional, Lima.
- Chenery, H., et al., 1974**, *Redistribution with growth*, U. of Sussex, Londres.
- DESAL, 1969**, *La marginalidad en América Latina: un ensayo de diagnóstico*, Herder, Barcelona.
- De Soto, H., 1987**, *El otro sendero: la revolución informal*, México.
- Diez de Medina, R., y Gerstenfeld, P., 1986**, *Sector Informal Urbano: Marco teórico, cuantificación y propuesta de medición para el caso uruguayo*, BCU, Primeras Jornadas Anuales de Economía, Montevideo.
- Edwards, R.C.; Reich, M., y Gordon, D.M. (eds.), 1975**, *Labor Market Segmentation*, Lexington.
- ERT – ICD, 2000**, *Informalidad y Seguridad Social en el Uruguay*, PIT – CNT y Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo.
- Faroppa, L., 1965**, *El desarrollo económico del Uruguay. Tentativa de explicación*, Montevideo
- Feige, E., 1979**, “How big is the irregular economy?”, en *Challenge*, dic., Nueva York.
- Feige, E. (comp.), 1988**, *The Underground Economies*, Cambridge University Press.
- 1990, “Defining and Estimating Underground and Informal Economies: The New Institutional Economics Approach”, en *World Development*, 18 (7).
- Fernández, A., 1995**, *Técnicas y criterios de medición de variables*, MTSS – DINA E, Montevideo
- Ferrari, G., 2000**, *Tamaño, estructura e ingresos del Sector Informal Urbano en Uruguay, 1987– 1997*, monografía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.
- Fields, G., 2003**, “El trabajo decente y las políticas de desarrollo”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, N° 2, pp. 263 – 288.
- Forteza, A., y Ferreira-Coimbra, N., 2004**, *Protección Social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990–2002*, OIT, Santiago de Chile.
- Fortuna, C., y Prates, S., 1986**, *¿Sector Informal o relaciones informales de trabajo? El caso de Montevideo*, CIESU, Montevideo.
- Galín, P., y Feldman, S., 1997**, *Sistema de información sobre el empleo no registrado en los países del MERCOSUR*, OIT, Buenos Aires.
- Galín, P., 1998**, *El empleo no registrado en los países del MERCOSUR y las políticas para reducirlo*, OIT, Buenos Aires.
- Ghai, D., 2003**, “Trabajo decente. Concepto e indicadores”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, N° 2, pp. 125-160.

- Graziani, C., 1988**, *La economía informal en el mundo: Una visión de conjunto*, exposición realizada en la Academia Nacional de Economía, Montevideo.
- 1988, *La demanda de circulante y la economía informal. Estimaciones para el caso de Uruguay*, Terceras Jornadas Anuales de Economía del BCU, Montevideo.
- Grosskoff, R., y Melgar, A., 1990**, “Sector Informal Urbano: ingreso, empleo y demanda de su producción. El caso uruguayo”, en J. Mezzera (coord.), *Ventas informales. Relaciones con el Sector Moderno*, PREALC, Santiago.
- Grossman, G., 1989**, “Informal Personal Income and Outlays of the soviet Urban Population” en *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, pp.150 – 172, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Grzetich, A., 1992**, “Trabajo informal. Un enfoque jurídico laboral”, en *Relasur*, N° 4, OIT, Montevideo.
- Grzetich, A., y Mezzera, J., 1994**, “Sobre el concepto de sector informal y sus consecuencias jurídicas”, en *Relasur*, N° 4, OIT, Montevideo.
- Hart, K., 1970**, “Small-scale entrepreneurs in Ghana and development planning”, en *Journal of Development Studies*, Frank Cass Ltd., Londres.
- 1973, “Informal income opportunities and urban employment in Ghana”, en *Journal of Modern African Studies*, vol. II, pp. 61-89.
- Harris, J.R., y Todaro, M.P., 1970**, “Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Analysis”, en *The American Economic Review*, 60, 126:142.
- Instituto de Economía, 1969**, *El proceso económico del Uruguay*, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.
- INE, 2001**, *Encuesta Continua de Hogares*, INE, Montevideo.
2002, *Encuesta Continua de Hogares*, INE, Montevideo.
2003, *Encuesta Continua de Hogares*, INE, Montevideo.
- INE – CELADE, 2001**, *Proyecciones de población por edad y por sexo*, en www.ine.gub
- Kay, G., 1975**, *Development and underdevelopment*, Londres.
- Kruegger, A., 1978**, “Alternative trade strategies and employment in LDCs” en *American Economic Review*, vol. 68, No.2
- Layard, R., Nickell, S., Jackman, R., 1991**, *Unemployment*, Oxford University Press.
- Levenson, A., y Maloney, W., 1998**, *The Informal Sector, Firm Dynamics and Institutional Participation*, The World Bank PRWP 1988.
- Lewis, W. A., 1954**, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, The Manchester School of Economic and Social Studies; también en *El Trimestre Económico*, N° 108, octubre de 1961, FCE, México.
- 1968, *Teoría de la planeación económica*, FCE, México.
- 1970, “Causas del desempleo en los países en vías de desarrollo y algunos temas de investigación”, en “Investigaciones económicas para el Programa mundial del Empleo”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 81, N° 5, mayo.

- **1979**, “The Dual Economy Revisited”, en *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 47, N° 3, septiembre pp. 211-229.
- Lomnitz, L., 1988**, “Informal Exchange Networks in Formal systems: A Theoretical Model” en *American Anthropologist* 90 pp.42-55
- Llambí, M. C., 1999**, *Magnitud, composición y evolución del empleo precario. Uruguay, 1991–1997*
- Llambí, M. C., y Arim, R., 1999**, *El empleo precario: impacto en los niveles de ingresos y un modelo explicativo*, Instituto de Economía, FCCEEyA, Serie Avances de Investigación N° 13/99.
- Llona, A., 1985**, *Marco teórico para el mercado de trabajo segmentado*, Documento de Trabajo, PREALC Santiago.
- Longhi, A., 1999**, *Dinámica y transformaciones del sector informal. El caso uruguayo en las décadas del 80 y del 90*, D. de Sociología, FCCSS, Montevideo.
- Mc Crohan, K., Smith, J.D., y Adams, T., 1991**, “Consumer Purchases in Informal Markets: Estimates for the 1980s, Prospects for the 1990s” en *Journal of Retailing* 67 Spring, pp.22 – 50.
- Maloney, W., 1998a**, *Are Labor Markets in Developing Countries Dualistic?*, The World Bank.
- **1998b**, *The Structure of Labor Markets in Developing Countries*, The World Bank, PRWP 1940.
- **2003**, *Informality Revisited*, The World Bank, PRWP 2965.
- Márquez, G., 1995**, “The `Employment Problem´ in Latin America” En Turnham, D.; Foy, C., y Larrain, G., *Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America*. OCDE, Paris.
- **1998**, *El Desempleo en América Latina y el Caribe a mediados de los 90* BID Washington.
- Márquez, G y Mezzera, J., 1988**, *Un modelo de mercados laborales segmentados*; Documento de Trabajo, PREALC Santiago.
- Meller, P., 1978**, *Enfoques sobre demanda de trabajo: relevancia para América Latina*, Santiago.
- Mesa-Lago, C., 1978**, “Social Security and extreme poverty in Latin America”, en *Journal of Development Economics*, vol. 12, pp. 83-110.
- Mezzera, J., 1978**, *Mercados Laborales y medición del sector informal*, Santiago, Chile.
- **1990**, “Gasto del sector moderno e ingresos en el sector informal: Segmentación y relaciones económicas”, en J. Mezzera (coord.), *Ventas informales. Relaciones con el Sector Moderno*, PREALC, Santiago, Chile.
- **1992**, *Subordinación y complementariedad: el sector informal urbano en América Latina*, Lima, Perú
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), 1986**, *Sector informal urbano. Estudio de trabajadores por cuenta propia en las ocupaciones de artesanos, de cuero, electricistas, tejedores y jardineros*, DGRRHH, Montevideo.
- Morawetz, D., 1974**, “Employment implications of industrialization in developing countries”, en *The Economic Journal*, septiembre.
- Murmis, M., 1969**, “Tipos de marginalidad y posición en el proceso productivo”, en *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. V, N° 2, Buenos Aires.
- Myrdal, G., 1957**, *Economic theory and Underdeveloped Regions*. New York.

- Nickell, S., 1990**, “Unemployment: A Survey” *Economic Journal*, June 1990, pp.391-439.
- Notaro, J., 1981**, *Controversias e interrogantes en la literatura sobre empleo en América Latina*, México.
- **1995**, *El empleo en el Uruguay. Diagnóstico y lineamientos de políticas*, en www.bcu.gub.uy, Jornadas de Economía, 1995.
- **1999**, *Ocupación y masa salarial en el Uruguay. 1984-1998*, Instituto de Economía, FCCEEyA, Serie Documentos de Trabajo N° 7/99. En www.iecon.ccee.edu.uy /Publicaciones/Instituto de Economía/Documentos de Trabajo.
- Nun, J., 1969**, “Superpoblación relativa, Ejército Industrial de Reserva y Masa Marginal”, en *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. V, N° 2, julio, Buenos Aires.
- Nurkse, R., 1953**, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford.
- OCDE, 1981**, *The hidden economy in the context of National Accounts*, Des/NI/81.3.
- Oddone G.; Filgueira, F., y Correa, L., 1990**, *Del Sector Informal a la informalización de la economía: trabajadores nuevos en el Uruguay*, FCU, Montevideo.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), 1973**, *Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977*, Montevideo.
- Olesker, D.; Guerra, P., y Azar, P., 2003**, *La precariedad laboral en el sector privado del Mercado de trabajo uruguayo*, ICD – PIT-CNT, Montevideo.
- Oliveira, F., 1973**, “La economía brasileña: crítica a la razón dualista”, en *El Trimestre Económico*, abril – junio XL (158) pp. 411 – 484.
- OIT, 1948**, *Resolution concerning statistics of multiple employment, underemployment and inadequate employment, with especial reference to agriculture*. Sexta Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, Ginebra.
- **1957**, *Informe preparado para la Novena Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo*, Ginebra.
- **1966**, *Informe preparado para la Undécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo*, Ginebra.
- **1972**, *Employment, incomes and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya*, Ginebra.
- **1993**, *Encuestas de Población Económicamente Activa, Empleo, Desempleo y Subempleo*, MTSS, España.
- **1998a**, *Reestructuración, integración y mercado laboral. Crecimiento y calidad del empleo en economías abiertas*, Santiago.
- **1998b**, *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999. Empleabilidad y mundialización. Papel fundamental de la formación*, Ginebra.
- **1998c**, *Informe preparado para la Décimo Sexta Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo*, Ginebra.
- **1999**, *A Thematic Evaluation of the Urban Informal Sector: ILO Actions and Perspectives*, Evaluation Unit, Ginebra.

- **2001**, *OIT informa. Panorama Laboral 2001. América Latina y el Caribe*, Lima.
- **2003**, *Informe General. Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*, Ginebra.
- **2003b**, *Panorama Laboral*, OIT Lima.
- Phelps, E., 1992**, “A Review of Unemployment”, *Journal of Economic Literature*, Vol XXX, september, pp. 1476-1490.
- Pinto, A., 1965**, “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, en *El Trimestre Económico*, 32 (125) enero-marzo.
- **1970**, “Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina”, en ILPES, *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile.
- Piore, M. J., 1980**, "The Technological Foundation of Dualism and Discontinuity." In *Dualism and Discontinuity en Industrial Societies* by Suzanne Berger and Michael Piore. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 55-81.
- Portes, A., 1983**, “The informal sector: Definition, controversy and relation to national development”, en *The John Hopkins University, 1982 Review*, 71 (1), 151-714.
- **1989**, *Latin American Urbanization in the years of the crisis*, J. Hopkins University.
- **2000**, “La economía informal y sus paradojas”, en Carpio, J.; Klein, E., y Novacovsky, I., *Informalidad y exclusión social*, FCE Siempre OIT, Buenos Aires.
- Portes, A.; Blitzer, S., y Curtis, J., 1986**, “The Urban Informal Sector in Uruguay. Its Internal Structure, Characteristics, and Effects”, en *World Development*, 14 (junio), pp. 727-741.
- Portes, A., y Hoffman, K., 2003**, *Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal*, CEPAL, Serie Políticas Sociales 68, Santiago.
- Prates, S., 1983**, *Cuando el sector formal organiza el trabajo informal: las trabajadoras domiciliarias en la manufactura del calzado en el Uruguay*, CIESU, 48 pp., Montevideo.
- **1984**, *El trabajo informal o las relaciones contradictorias entre la reproducción, la producción y el estado*, CIESU, 68 pp., Montevideo.
- **1987**, *Las trabajadoras domiciliarias en la industria del calzado. Descentralización de la producción y domesticidad*, CIESU-EBO, 129 pp., Montevideo.
- **1988**, “Características de la informalidad laboral en el Uruguay”, en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 3, FCU.
- Prebisch, R., 1963**, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, FCE, México.
- PREALC, 1974**, *Políticas de Empleo en América Latina*, Santiago.
- **1976**, *El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas*, Santiago.
- **1978**, *Sector Informal. Funcionamiento y políticas*, Santiago.
- Quijano, A., 1970**, *Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en A. Latina*, Lima.
- **1971**, *Polo marginal y mano de obra marginalizada*, CEPAL, Santiago.

- 1998, “ ‘Marginalidad’ e ‘Informalidad’ en debate”, cap. 2 de *La Economía Popular y sus caminos en América Latina*, Mosca Azul, Lima.
- Ranis, G., 2004**, *Arthur Lewis Contribution to Development Thinking and Policy*, en “The Lewis Model After 50 Years”, encuentro realizado el 6 y 7 de julio en la Universidad de Manchester.
- Ranis, G., y Fei, J., 1964**, *Development of the labor surplus economy: Theory and Policy*, Irwin.
- Raczynski, D., 1977**, *El Sector Informal: Controversias e interrogantes*, Estudios CIEPLAN, (13), Santiago
- Reggio, I., y Amarante, V., 2000**, *El desempleo en el Uruguay 1995 – 1997* Instituto de Economía, FCCEEyA, Serie Documentos de Trabajo N° 01/00.
- Robinson, J., 1939**, “La Teoría de la Ocupación”, en *Ensayos de economía postkeynesiana*, 1959, FCE, México.
- Rodgers, G., y Reinecke, G., 1998**, “La calidad del empleo: Perspectivas y ejemplos de Chile y Brasil”, en OIT, *Reestructuración, integración y mercado laboral. Crecimiento y calidad del empleo en economías abiertas*, 1998, Santiago.
- St. Paul, G., 1996**, *Dual Labor-Markets. A Macroeconomic Perspective*, Cal., Mass.
- Schneider, F., y Burger, C., 2004**, *Formal and informal labour markets: Challenges and policy in the Central and Eastern European new EU members and candidate countries*, Economic Working Papers, Universidad J. Kepler, Austria.
- STPS PNUD/OIT, 1977**, *Algunas interpretaciones sobre el sector marginal o informal urbano*, México.
- Sen, A., 1975**, *Employment, Technology, and Development*, Oxford.
- Sethuraman, S. V. (ed), 1981**, *The Urban Informal Sector in Developing Countries: employment, poverty and environment*, OIT, Ginebra.
- Singer, P., 1970**, *Dinámica poblacional e desenvolvimiento*, São Paulo.
- 1976, *Elementos para una teoría del empleo aplicable a los países no desarrollados*, Lima.
- 1977, *Economía Política do Trabalho*, São Paulo.
- Singer, H., y Jolly, R., 1973**, “Desempleo en un contexto africano: Enseñanzas de la misión sobre estrategia del empleo enviada a Kenia”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 87, N° 2, febrero, OIT, Ginebra.
- Solow, R., 1979**, “Another posible source of wage rigidity”, en *Journal of Macroeconomics*, 1, 79:82.
- 1986, “Unemployment: Getting the Question Right”, *Economica*, 53, 23:34.
- Souza, P. R., 1977**, *La segmentación del mercado de trabajo urbano y las disparidades de salario en economías subdesarrolladas*, PREALC, Santiago.
- 1978, *Salario e mao de obra excedente*, UNICAMP, Sao Paulo
- 1986, *El Sector Informal: evaluación crítica después de diez años*, Seminario sobre Economía no Registrada, Buenos Aires.
- Souza, P.R., y Tokman, V., 1975**, *El Sector Informal Urbano*, PREALC, Santiago.

- **1978**, “Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas” en PREALC, *Sector Informal. Funcionamiento y políticas*. Santiago.
- Stuart, F., y Streeten, P., 1973**, “Conflicts between Output and Employment Objectives”, en Jolly, R., *et al.*, *Third World Employment*, Penguin.
- Tanzi, V., 1982**, *The Underground Economy in the United States and abroad*, Lexington Books.
- Tavares, M., y Serra, J., 1972**, “Más allá del estancamiento. Una discusión sobre el Estilo de Desarrollo Reciente” en J. Serra (ed.) *Desarrollo Latinoamericano. Ensayos Críticos*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Tokman, V., 1978**, “Las relaciones entre los sectores informal y formal”, *Revista de la CEPAL*, N° 5.
- **1980**, *Dinámica de los mercados de trabajo y distribución del ingreso en América Latina*, PREALC, Santiago.
- **1994**, *Generación de empleo en un nuevo contexto estructural*, OIT, Santiago.
- **2000**, “El sector informal posreforma económica”, en Carpio, J.; Klein, E., y Novacovsky, I., *Informalidad y exclusión social*, FCE Siempre OIT, Buenos Aires.
- (dir.), **2001**, *De la informalidad a la modernidad*, OIT, Santiago.
- **2004**, *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Tokman, V., y Martínez, D. (eds), 1999a**, *Productividad y empleo en la Apertura Económica*, Lima.
- **1999b**, *Flexibilización en el margen. La reforma del contrato de trabajo*, Lima.
- **1999c**, *Inseguridad laboral y competitividad: modalidades de contratación*, Lima.
- Turnham, D., assisted by Jaeger, I., 1971**, *The Employment in Less Developed Countries: A Review of Evidence*, OCDE, Paris.
- Uthoff, A., 1977**, *Una nueva dimensión de la OIT: interrelaciones entre empleo y población*, Simposio de Economía: População e desenvolvimento economico, Río de Janeiro.
- Vekemans, R., 1970**, *Doctrina, ideología y política*, DESAL, Troquel, Santiago.
- Vigorito, A. (coord.); Amarante, V.; Arim, R., y Notaro, J., 1999**, *Matrices de empleo y remuneraciones. Uruguay, 1990-1997*, IECON, AI 11/99.
- Vigorito, A. (coord.); Amarante, V.; Arim, R.; Lanzilotta, B.; Machado, A.; Rodríguez, S., y Salazar, A., 2002**, *Informe final. Matrices de empleo y remuneraciones por categorías de ocupación y ramas de actividad económica. 1996-2000*, Convenio BCU-IECON, Montevideo.
- Wapler, R., 2000**, *Dual Labor Markets. A Survey*.

ANEXO METODOLÓGICO

La principal fuente de información es la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE, ex Dirección General de Estadística y Censos). La encuesta se releva desde 1968 para hogares urbanos y, excepcionalmente, rurales (en 1981 y 1999). En 1985, año de Censo de Población y Viviendas, la encuesta se realizó sólo para Montevideo.

Los cambios acompañan las resoluciones de las Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo (CIET) en la incorporación de nuevos indicadores y mejoran la calidad de las muestras. En este Anexo se ubican en el tiempo los cambios en los indicadores y las muestras, con el objetivo de mostrar las posibilidades y las dificultades de elaborar series de un mismo indicador por plazos largos.

Entre los cambios recientes de mayor importancia corresponde señalar:

a. La cobertura y algunas preguntas del cuestionario a partir de 1998. Se elimina de la muestra a las localidades de 900 a 5.000 habitantes, lo que reduce la cobertura en un 12.5% del total urbano aproximadamente y en un porcentaje similar las cifras de PET urbana (Vigorito *et al.*, 2002), lo que a su vez reduce las cifras de PEA (un poco menos porque las tasas de actividad son mayores), de Ocupados (un poco menos porque las tasas de empleo son mayores) y de Desocupados. El cambio en la forma de preguntar permite captar mejor las tasas de actividad y de empleo (Notaro, 2000), así como los trabajadores no registrados (Bucheli, 2004)

b. En el año 2000 la clasificación de ocupaciones pasó de la COTA 70 a la CIUO 88 (por último año se presentaron los dos resultados, Cuadros 21 y 21B) y en la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de actividades económicas se sustituyó la Revisión 2 por la Revisión 3 (por último año se presentaron los dos resultados, Cuadros 20 y 20B; la Rev 3 se había utilizado en el CPHV 97). Como resultado de estos cambios, las personas ocupadas en el servicio doméstico, que eran aproximadamente un 7.5% del total de ocupados, pasan a algo más del 9% en el año 2000 y llegan al 9.9% en el 2003. El servicio doméstico se incorpora a las empresas de menos de cinco ocupados, aumentando su importancia relativa en el total de ocupados con limitaciones desde el año 2001.

c. En el año 2001 se modificó la definición de subempleo. En el año 2000 los subempleados, de acuerdo a la definición anterior, eran el 8.7% del total de ocupados y de acuerdo a la nueva, el 11.9%; desde el año 2001 se utiliza sólo la nueva definición y el desempleo es un 15.3% del total de ocupados. Aumenta la importancia relativa del empleo con limitaciones tanto en empresas de menos de cinco ocupados como de cinco y más; en este segundo grupo, en mayor medida.

d. En el año 2001 se descontinuó el indicador de “empleo precario” de los trabajadores asalariados privados y se incorporó un indicador de “empleo no registrado” para todas las categorías ocupacionales. De los componentes del empleo precario, los asalariados sin cobertura de la seguridad social están considerados como no registrados. Los trabajadores no remunerados se consideraban precarios y también quedan comprendidos como no registrados. Los precarios por “empleo inestable” ya no se tienen en cuenta; representaban aproximadamente el 1% del total de ocupados. Los ocupados en el servicio doméstico no se incluían entre los precarios pero se incorporan a los trabajadores no registrados. La forma de medir la inestabilidad, por la apreciación del trabajador, era muy pobre; un indicador alternativo sería la probabilidad de perder el empleo, que durante el período aumentó con el desempleo.

e. En el año 2001 cambió el procedimiento para relevar la cobertura de la seguridad social. Hasta el año 2000 se detectaba indirectamente preguntando sobre los derechos a atención de salud en DISSE u otras afiliaciones colectivas y la respuesta afirmativa se interpretaba como condición de cobertura para los asalariados privados. Desde el 2001 se pregunta directamente y se incluye a ocupados de todas las categorías.

f. Las proyecciones de PET que se utilizan fueron elaboradas a partir de los resultados del CPHV 97 y no tienen en cuenta la aceleración de la migración en el período 1999-2003. En esos años la emigración se estima en una magnitud aproximada al crecimiento de la PET, de modo que al fin del período habría que modificarla en unas ochenta mil personas, lo que a su vez implica una reducción de la PEA de cincuenta

mil personas, del número de ocupados en treinta y cinco mil personas y del de desocupados en ocho mil quinientas personas. Los resultados de la Primera Fase del nuevo Censo de Población que estarán procesados en diciembre de 2004 permitirán al INE modificar las proyecciones.

1. Cobertura y muestra de la ECH

El tamaño muestral de la ECH es de aproximadamente 20.000 hogares y 60.000 individuos. El marco muestral de la ECH proviene de los Censos de Hogares, Población y Viviendas (CHPV)⁵⁹ [OJO: PARECE FALTAR LA LLAMADA 57]. Los conceptos y definiciones utilizadas en la ECH están basados en las recomendaciones emanadas de las Conferencias de Estadísticos del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Encuesta se ocupa solamente de los Hogares Particulares y no incluye los Hogares Colectivos, “personas que comparten el alojamiento y la alimentación por razones de trabajo, estudio, disciplina salud u otras”.

La cobertura geográfica fue cambiando. Comenzó en 1968 para el departamento de Montevideo, incluyendo su área rural hasta 1979, y “las áreas relevadas desde 1980 y hasta hoy fueron y son: Montevideo e Interior Urbano” (INE 1998, *Encuesta Continua de Hogares. Diseño de la muestra.*:4]; las publicaciones del INE se refieren al Interior Urbano también como Resto Urbano). En Montevideo se cubre todo el departamento, excepto entre 1984 y 1989, cuando se excluyeron sus segmentos rurales. Al principio en el Interior Urbano se cubrieron las 18 capitales departamentales y dos ciudades periféricas de Montevideo, Las Piedras y Pando; desde 1982 y hasta 1997 se incorporaron centros poblados de 900 habitantes y más. Como se puede apreciar, en todos los casos se refiere a población residente en localidades que superan un determinado número de habitantes.

A partir de 1998, el marco muestral pasa a ser el Censo de Población, Hogares y Viviendas de 1996 (CPHV 96) y la muestra se restringe a localidades de más de 5000 habitantes. A la vez, en este año se definió la unidad geográfica de Gran Montevideo, “constituida por la capital más la Periferia la cual comprende todas las localidades urbanas (amanzanadas) en un radio de 30 Km de Montevideo (a contar del Km 0)”. Estas localidades pertenecen a los departamentos de Canelones y San José y están incluidas debido a que están conurbadas con Montevideo, independientemente de su tamaño. Estos cambios en la muestra de la capital del país y su periferia reflejan modificaciones en los tamaños relativos de las distintas localidades así como el surgimiento de nuevos barrios en el período intercensal. En el Interior Urbano se limita a localidades “mayores” de 15.000 o más habitantes según el Censo de 1996, que comprenden las 18 capitales departamentales y otras ocho localidades, y “medianas” de 5.000 a 15.000 habitantes, que comprenden veinte localidades distribuidas en 12 departamentos, de las que se elige una por cada departamento (INE 1998 :9).

La estratificación es diferente para Montevideo e Interior Urbano y ha cambiado en el período. A partir de 1998, “Montevideo, por su parte, ha quedado segmentado en cuatro estratos socio-económicos, a saber, bajo, medio bajo, medio alto y alto” (INE 1998 13: 15). La misma metodología se aplicó a las localidades que representan el área urbana del Interior. Las variables “determinantes del cálculo de tamaños muestrales apropiados para cada estrato y dominio de estudio son: *la tasa de desocupación y el ingreso total medio de los hogares*”.

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

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

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

Entre 1983 y 1998 se eligió la proyección de población en edad de trabajar, por sexo, total urbano (INE-CELADE 1989). La desagregación para Montevideo y Resto Urbano para 1983- 1997 se tomó de M. Baraibar y M. Comas, *La elasticidad producto-empleo como instrumento de proyección de corto plazo en Uruguay*, Monografía de la Licenciatura de Economía de la FCCEEyA, noviembre de 1999. Con las tasas de la Encuesta para cada localización y por sexo, se calculó la PEA, los ocupados y los desocupados, con las diversas desagregaciones que permite la Encuesta. Los totales urbanos se calculan por suma de los valores obtenidos para Montevideo y Resto Urbano. Cuando en cada localización la suma de hombres más mujeres presenta alguna diferencia con el total, se toma como válido el total y se ajustan los componentes. Dado que las muestras de la Encuesta de Hogares toman como universos a Montevideo y el Resto Urbano, se consideró que la información con este nivel de agregación es la que tiene menor error.

Desde 1998 se dispone de una nueva proyección de la PET de Montevideo y Resto Urbano por sexo, de INE-CELADE, utilizada en los resultados de la ECH.

Para los años 1996 a 1998 se presentan dos estimaciones, para localidades de 900 habitantes y más y para localidades de 5.000 habitantes y más. Para 1998 se estimó la población en edad de trabajar en localidades de 900 a 5.000 habitantes. Para 1996 y 1997 se procesaron los microdatos de la ECH, excluyendo los formularios de las localidades de 900 a 5.000 habitantes (Vigorito *et al.*, 2002). En ambos casos la información para Montevideo no se modifica, de modo que las cifras para el Resto Urbano se pueden calcular como diferencia entre el Total Urbano y Montevideo. Con los valores se recalculan las tasas de actividad, de empleo y de desempleo para cada región.

La PET para 1983 y 1984 se estimó con las tasas de la proyección de INE-CELADE para el año 1985 y siguientes (INE-CELADE 1989). Las tasas para el Resto urbano en 1985 se estimaron con el promedio de la relación entre las tasas de empleo para Montevideo y Resto Urbano en 1984 y 1986.

2. Empleo y desempleo

La información sobre empleo, así como sobre los ingresos generados por el trabajo, se refieren a la ocupación principal salvo que se deje constancia expresa de lo contrario. La encuesta releva información sobre otros empleos en los casos en que los ocupados tienen más de uno. Las definiciones se han mantenido sin cambios.

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

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

Personas Ocupadas: son todas aquellas de 14 años o más de edad, que trabajaron durante el período de referencia de la encuesta, por lo menos una hora, durante la semana anterior, o que no trabajaron por estar de vacaciones, o por enfermedad o accidente, conflicto de trabajo o interrupción del trabajo a causa del mal tiempo, averías producidas en las maquinarias o falta de materiales o materias primas, pero tenían empleo. Se incluyen en esta categoría a los trabajadores familiares no remunerados y los docentes honorarios. La pregunta básica que se le formula a las personas es:

“Durante la semana pasada,

- ¿trabajó por lo menos una hora sin considerar los quehaceres del hogar?
- ¿recibió ingresos en efectivo o en especie por tareas realizadas la semana pasada?
- ¿se desempeñó como familiar no remunerado?"

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

Población Económicamente Inactiva: comprende a todas las personas de 14 o más años de edad que no aportan su trabajo para producir bienes o servicios económicos. Se diferencian amas de casa, jubilados y pensionistas, estudiantes, etc.

3. Calidad del empleo

Se diferencian dos períodos, desde 1991 hasta 2000, y desde el 2001. A partir del año 2001 se redefinió el subempleo y se discontinuó la medida de la precariedad. Desde 1991 hasta 1999 se estimaban los ocupados en el Sector Informal Urbano.

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

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

Comprende a la población ocupada, **asalariada en el sector privado** de la economía que **no está protegida** por el sistema de seguridad social –seguros de desempleo, de protección de la salud, de retiros y pensiones– o que se encuentra buscando otro trabajo para sustituir al actual en razón de que el mismo: i) es poco estable, o ii) está ocupada en la categoría de ocupación de **trabajadores familiares** (debería decir trabajadores no remunerados con independencia de la relación de parentesco) **no remunerados**. La aplicación de este concepto se logra mediante preguntas sobre la categoría de la ocupación, la búsqueda efectiva de otro trabajo para reemplazar al actual y las razones existentes para ello, tomándose como respuesta válida para la clasificación en este grupo, la inestabilidad en el trabajo actual. La falta de protección por el sistema de seguridad social no puede ser preguntada directamente en razón de que existen personas que han obtenido sus empleos a condición de renunciar a este beneficio, con lo cual el empleador reduce sus costos al eludir su aporte al sistema, o perciben una jubilación pero continúan trabajando en actividades afines a aquellas de las que se retiraron, situación expresamente prohibida por el marco legal vigente. Estas personas, seguramente, ocultarían esta situación por temor a perder su empleo o a enfrentarse a la suspensión de la mensualidad por jubilación, lo que desequilibraría los ingresos de su hogar. Debido a que la inscripción en los registros del sistema de seguridad social, para los trabajadores del sector privado, genera el derecho a transferir al sistema el pago de la cuota mensual de afiliación a las Instituciones de Asistencia Médica Colectivizada, se optó por obtener una aproximación a la falta de protección a través de la forma de afiliación a tales instituciones. Esta pregunta se efectuó en el capítulo de características generales de las personas, suficientemente alejado del correspondiente a las características laborales.

3.2 Sector Informal Urbano (SIU)

El INE estimaba desde 1991 hasta 1999 un indicador aproximado a los ocupados en el Sector Informal Urbano y los presentaba como "microempresas" incluyendo "empleado u obrero privado, miembro de cooperativa de producción, patrón, cuenta propia con y sin local y trabajador no remunerado, que trabajan en empresas de menos de cinco ocupados. Exceptuando profesionales, etc. (grupo 0), gerentes, etc. (grupo 1), trabajadores en tareas agropecuarias (grupo 4 excepto la 422 v. g. cuidadores de parques, jardineros, obreros y peones paseos públicos) y servicio doméstico en casa de familia (ramas 920, 921 y 943)."

En la metodología de la ECH, "en empresas de menos de cinco ocupados" refiere a los ocupados, empleado u obrero privado, miembro de cooperativa de producción, patrón, cuenta propia con y sin local y trabajador no remunerado, que trabajan en empresas de menos de cinco ocupados exceptuando: profesionales, etc. (grupo 0), gerentes, etc. (grupo 1), trabajadores en tareas agropecuarias [grupo 4 excepto la 422 (v. g. cuidadores de parques, jardineros, obreros y peones paseos públicos)] y servicio doméstico en casa de familia (ramas 920, 921 y 943). La última estimación del SIU sin Servicio Doméstico es la del Cuadro 37a de la ECH 1999. En los años siguientes se incorpora el Servicio Doméstico en el indicador aproximado del SIU.

Las últimas CIET consideran que la unidad de análisis debe ser la unidad productiva. Pero al mismo tiempo, desde 1975 y hasta las publicaciones recientes de OIT como el Panorama Laboral, siguen estimando lo que con más precisión podríamos llamar "una aproximación al número y las características de los trabajadores del sector informal".

3.3 Subempleo

Hasta el año 1994 el INE estimaba dos tipos de subempleo:

i. Subempleo por insuficiencia de horas trabajadas: Comprende las personas que perteneciendo a la "fuerza de trabajo" tienen un empleo de menor duración que la jornada normal de trabajo, por razones ajenas a su voluntad y que buscan o aceptarían un trabajo suplementario. La delimitación de la jornada normal de trabajo según la 13a. Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) debería "determinarse habida cuenta de las circunstancias nacionales, sobre la base de un número especificado de horas o días trabajados que podría ser el mismo para todas las ramas de actividad económica o diferente para determinadas ramas".

En nuestro país el promedio general de horas trabajadas de acuerdo a la Encuesta de Hogares oscila en las 40 horas semanales, que podría considerarse razonable como el tiempo normal de trabajo. Las limitaciones prácticas impuestas durante muchos años por los cuestionarios de la Encuesta, que imposibilitaban estimar el subempleo tomando como base una jornada equivalente a 40 horas semanales, quedaron superadas con el nuevo cuestionario que se comenzó a utilizar en enero de 1991. El trabajo voluntario a tiempo parcial no integra el concepto de subempleo; por consiguiente, la información existente sólo permite cuantificar el número de personas que, trabajando menos de 40 horas semanales, manifiesta la voluntad de trabajar más, contestando "sí" a la pregunta "Cumpliendo con sus obligaciones actuales de trabajo, estudio u otros quehaceres, ¿tiene la voluntad de trabajar más horas por semana y está disponible para hacerlo?"

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

Desde 1995 y hasta el año 2000 se consideran subempleadas “las personas con trabajo en la **categoría de asalariados** (empleados u obreros) o miembros de cooperativas de producción, que **trabajan menos de 40 horas semanales** y tienen la voluntad de trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo. Las personas que trabajan **por cuenta propia o que son trabajadores familiares no remunerados**⁶⁰ y que *buscan otro trabajo para sustituir al actual* porque disponen de más tiempo para trabajar o quieren obtener mayores ingresos” (INE, 2002, *Encuesta Continua de Hogares. Principales resultados 2001*. 6:7).

Los subempleados por insuficiencia de volumen de trabajo que se consideraban antes incluían a aquellas personas que se desempeñaban como no dependientes e intentaban sustituir ese trabajo por otro, independientemente de las horas trabajadas. Para un cuenta propia es muy difícil determinar el criterio para medir las horas trabajadas: ¿el tiempo mientras ofrece sus servicios o espera (por ejemplo el de un quiosco) que entre un cliente? Esta categoría hacía referencia a aquellas personas que se incorporaron al mercado de trabajo porque necesitaban trabajar pero no consiguieron un trabajo en relación de dependencia con la duración y el ingreso adecuado (por falta de volumen, es decir no hay trabajos independientemente del horario que ellos trabajen). Es un indicador aproximado a lo conocido como subempleo invisible, ya que muestra un trabajo considerado no adecuado por la persona de acuerdo a sus características o necesidades.

Desde 1986 y hasta 1998, se presenta un indicador aproximado al concepto de "Subempleo por insuficiencia de ingresos", como el porcentaje de la PEA que trabajando treinta horas semanales o más hasta 1990 y desde 1991, cuarenta horas semanales o más, perciben un ingreso inferior al salario mínimo nacional correspondiente a ese horario. Se considera que el salario mínimo nacional corresponde a 46.6 horas de trabajo semanal. Los conceptos e indicadores i. y ii., y de ingresos, complementan el subempleo visible con aspectos cualitativos. Intentan detectar una forma de subempleo "invisible", que no se percibe en forma inmediata a partir de la duración del trabajo y que depende de otras condiciones. Para una medida del subempleo total, uno de éstos se puede sumar al (i.) sin dar lugar a duplicaciones. En cambio, los indicadores por volumen de trabajo y por ingresos no se pueden sumar ya que ambos incluyen un grupo de personas que pueden cumplir al mismo tiempo las dos condiciones (o que tiene las dos desgracias): los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados, que trabajan cuarenta horas semanales o más, pero buscan o aceptarían otro trabajo (condición para estar en ii.) y que además perciben un ingreso inferior al salario mínimo nacional correspondiente.

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

A partir del año 2001 la nueva definición considera que “son subempleadas las personas con trabajo, que trabajan menos de 40 horas semanales y desean y están disponibles para trabajar más horas” (INE, 2002, *Encuesta Continua de Hogares. Principales resultados 2001*. 6:7). A la definición anterior se agregaron los trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados que trabajando menos de 40 horas semanales, declaran disponibilidad y voluntad de trabajar más, aunque no están buscando. “Se asumió un límite horario uniforme para todas las actividades y categorías ocupacionales, marcándose a éste en 40 horas semanales. El límite de 40 horas se determinó analizando los valores más frecuentes de la Encuesta de Hogares.” Los tres criterios deben ser satisfechos simultáneamente. Para el año 2000 se calculó el indicador con la nueva definición (11.9%) y el correspondiente a la definición anterior (8.7%)

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

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

⁶⁰ Debería decir trabajadores no remunerados con independencia de la relación de parentesco.

refiere a estos trabajadores como "trabajadores familiares no remunerados" pero debería decir trabajadores no remunerados con independencia del parentesco.

4. Indicadores de cobertura de la seguridad social

El INE releva información muestral, de hogares urbanos, tomaba como indicador de cobertura de la seguridad social a DISSE hasta el año 2000 y encuesta personas poco calificadas. El BPS es un censo de los ocupados registrados pero omite a los no registrados, releva información de empresas y de todo el país. Un informe (Vigorito *et al.* 1999 23:24) descartó la posibilidad de compatibilizar la información considerada globalmente, pero lo intentó para tres situaciones: el servicio doméstico, la construcción y los trabajadores independientes. Aun en esos casos los resultados fueron erráticos.⁶¹

La consideración de los trabajadores rurales en la ECH del INE fundamenta el tratamiento de los cotizantes rurales del BPS con el objetivo de hacer comparables ambas informaciones. La ECH no registra la situación de los trabajadores rurales residentes en el medio rural, pero sí la de los que tienen su hogar en centros poblados. La PEA rural, según proyecciones de INE-CELADE, tiende al descenso y la tasa de desempleo rural de los censos de 1975 y 1985 es muy baja; para el año 1999 una encuesta del MGAP estimó en 138.000 la PEA en las áreas rurales dispersas y en 4.9% el desempleo. El último Censo General Agropecuario estimó en 157.000 el número de trabajadores permanentes, un descenso del 13% con relación al censo de 1990, y en 1.654.688 los jornales zafrales (aproximadamente 6.300 puestos de trabajo anuales). Considerando además la información de la ECH hasta el año 1997 para localidades de 900 a 5.000 habitantes así como la Encuesta de Hogares Rurales del INE de fines de 1999, entre 1998 y 2003 se puede estimar los ocupados con hogares rurales dispersos en torno a las 130.000 personas y los ocupados con hogares en localidades de 900 a 5.000 habitantes en torno a las 150.000 personas. De este total, entre 20.000 y 25.000 son funcionarios públicos y el resto trabajadores de la actividad privada y por lo tanto potenciales cotizantes del BPS. En el mismo período la ECH estima que los ocupados en actividades rurales con hogares en localidades 5.000 habitantes y más son entre 45.000 y 50.000 personas.

Los registros del BPS constituyen un censo de la cobertura de la seguridad social, en las situaciones que marca la legislación. No se incluyen trabajadores con cobertura de otras instituciones como funcionarios bancarios, profesionales universitarios que ejercen su actividad en forma independiente exclusivamente, personal policial y de defensa. Es posible construir indicadores que complementan los originados por la ECH de su muestra de hogares urbanos, resolviendo algunos problemas de compatibilización.

4.1 Personas o puestos

La ECH registra el número de personas ocupadas y la cobertura de la seguridad social, en cualquiera de sus formas, de la ocupación principal. Se generan dos tipos de diferencias con los registros del BPS:

- a) Duplicaciones. El BPS registra el número de puestos que cotizan a la institución, que son más que el número de personas ocupadas ya que una persona puede tener dos o tres empleos y se podrían contabilizar dos o tres veces respectivamente como cotizantes. A su vez, las duplicaciones tienen distinto origen con distinta importancia para los indicadores que se quieren construir:
- i. En el caso de trabajadores con un empleo público y otro privado, o con un empleo que cotiza en el BPS y otro que no lo hace como profesionales universitarios o empleados bancarios, las duplicaciones se producen para el total de cotizantes pero no en el sector privado.
 - ii. En el sector privado son habituales las duplicaciones, por ejemplo para docentes o médicos que trabajan en más de una institución privada, o en el Servicio Doméstico cuando se trabaja en más de un hogar; en todos estos casos por cada puesto se contabiliza una cotización.
 - iii. En el sector público no se producen duplicaciones significativas en el caso de personas que tienen más de un puesto, por ejemplo docentes que trabajan en más de una institución, en distintos niveles de la

⁶¹ Entre las razones posibles de diferencias se puede señalar las limitaciones de la información generada por la ECH como la inadecuación de la cobertura de DISSE como indicador de cobertura de la seguridad social (el INE lo corrigió desde 2001), los errores muestrales y en la proyección de PET utilizada, así como las diferencias de cobertura geográfica. En la información del BPS el número de cotizantes, uno por puesto, es mayor que el número de personas ocupadas de la ECH según su ocupación principal.

enseñanza o con más de un cargo en la misma institución. Los cotizantes son un indicador aproximado del número de ocupados como resultado de la exigencia a los funcionarios del sector público de hacer un trámite de “acumulación” de ingresos cuando tienen más de un empleo. El sector público tiene menos interés, ya que se puede suponer que la cobertura es del 100%.

b) Omisiones. Todos los cotizantes del BPS se consideran con cobertura en la ECH, pero una parte de los ocupados con cobertura de la seguridad social según la ECH no son cotizantes del BPS, si su ocupación principal está cubierta por otra institución de la seguridad social. En los casos de ocupados que tienen una ocupación secundaria por la que correspondería cotizar al BPS pero no lo hacen (por ejemplo, un docente que además de cotizar como empleado público o privado, da clases particulares o hace reparaciones de electrodomésticos) en la ECH se considera con cobertura.

La mayor preocupación se centra en el sector privado y para construir indicadores más afinados que permitan superar o atenuar las limitaciones señaladas se pueden adoptar dos procedimientos. El primero consiste en partir del número de ocupados de la ECH y estimar el número de puestos, teniendo en cuenta a los ocupados con más de un empleo, desagregado por actividad y categoría (fue utilizado por la Asesoría Económica y Financiera del BPS).

En el segundo, que es el utilizado en este trabajo, se trata de aproximar el número de puestos al de ocupados; los cotizantes se pueden desagregar en patrones y dependientes; en segundo lugar, se puede desagregar las actividades rurales, la construcción y el servicio doméstico. Cabe observar que en la delimitación del BPS, los patrones incluyen a socios de diversas sociedades, miembros de cooperativas y trabajadores por cuenta propia. Para hacerlos comparables con la ECH se suma la información que se obtiene desagregada de esta última.

En el sector privado sólo quedaría la duplicación como cotizantes de personas que tienen más de un empleo en el mismo sector, como los ejemplos que se han señalado anteriormente. Se considera que esta situación tiene poca importancia relativa.

Del número de ocupados del sector privado según la ECH habría que deducir a los que sólo cotizan a otras instituciones, como los profesionales universitarios con actividad independiente exclusivamente y los empleados de la banca privada. Los empleados bancarios de la actividad privada se deducen del total de ocupados; fueron casi siete mil en 1998 y cuatro mil en el año 2003. Los profesionales universitarios sin actividad en el sector público o privado son muy pocos y no se deducen.

El procedimiento utilizado tiene dos efectos sobre los indicadores que se construyen: a) modifican su nivel, más alto o más bajo según que las duplicaciones superen a las omisiones o viceversa; por ejemplo, si se construye un indicador de cobertura del servicio doméstico comparando los cotizantes con los ocupados según la ECH, sabemos que el valor del indicador es superior al real ya que algunas personas se cuentan más de una vez como cotizante porque tienen más de un empleo registrado; b) afectaría la tendencia del indicador exclusivamente si la evolución de duplicaciones y omisiones fuera divergente (unas al alza, las otras a la baja) y de magnitudes importantes; por ejemplo si aumenta el número de personas con dos o más empleos cotizando en el sector privado en el BPS pero aumenta a mayor ritmo el número de profesionales universitarios que dejan un empleo que cotizaba al BPS y continúan ejerciendo exclusivamente como independientes. En el período considerado desde 1998 hasta 2003, el contexto recesivo hace poco probables estas situaciones y se pueden desestimar sus impactos sobre la calidad de los indicadores construídos.

4.2 Cobertura geográfica

La ECH del INE releva hogares urbanos, desde 1998 en localidades de 5.000 habitantes y más. El BPS registra cotizantes de todo el país. Para hacer comparable la información de ambas fuentes se realizan dos ajustes:

- a. La información de la ECH del INE se estima para localidades de 900 habitantes y más, suponiendo que la importancia relativa por categoría y por actividad del año 1997, de los ocupados en estas localidades con relación a las de 5.000 habitantes y más, se mantiene constante. Con el mismo procedimiento se estiman los cesantes.

- b. Se eliminan los cotizantes “rurales” (patronos y dependientes) de los registros del BPS, así como los ocupados en actividades agropecuarias con hogares urbanos de la ECH. Como se ha visto (en 1), la mayor parte de los cotizantes rurales del BPS se encuentra en áreas rurales, mientras que la ECH sólo capta a una parte menor de los ocupados en actividades agropecuarias, aquellos con hogares en localidades de 5.000 habitantes y más. Los patronos y asalariados de la actividad primaria son un dato de la ECH para 1998 y para 2003; los años intermedios se interpolaron suponiendo una evolución lineal entre los extremos. El mismo procedimiento se utiliza para desagregar por categoría el total de ocupados en la Construcción desde 1999 hasta 2002.

**CUADRO AM1
CORRECCION POR COBERTURA GEOGRAFICA**

	1998			Localidades de 5000 y mas					Loc. 900 y mas (1)						Loc. 900 y mas - %	
	a) Loc. 5000 y mas	b) Loc. 900 a 5000	c) b/a en %	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	2003
	Total Ocupados	1.101,7	146,1	13,3	1.082,1	1.067,6	1.076,2	1.038,2	1.032,1	1.247,8	1.225,6	1.209,2	1.218,9	1.175,9	1.169,0	100,0
E y O Privados	618,1	75,2	12,2	605,5	594,9	588,2	542,1	538,1	693,3	679,2	667,3	659,8	608,1	603,6	55,6	51,6
Patronos	48,9	3,9	8,0	43,9	39,5	42,3	38,4	35,3	52,8	47,4	42,7	45,7	41,5	38,1	4,2	3,3
Cuenta Propia	231,1	33,0	14,3	236,6	232,6	252,3	256,2	257,5	264,1	270,4	265,8	288,3	292,8	294,3	21,2	25,2
Patronos y Cta.Prop	280,0	36,9	13,2	280,5	272,1	294,6	294,6	292,8	316,9	317,5	308,0	333,4	333,4	331,4	25,4	28,3
Rurales	45,6	29,7	65,1	42,7	43,1	46,4	44,6	47,3	75,3	70,5	71,2	76,6	73,6	78,1	6,0	6,7
E y O Privados	26,4	21,7	82,2					28,2	48,1	45,4	45,9	49,4	47,5	51,4	3,9	4,4
Patronos	5,4	1,2	22,2					5,7	6,6	6,2	6,2	6,8	6,6	7,0	0,5	0,6
Cuenta Propia	11,3	5,0	44,2					11,2	16,3	14,7	14,8	16,0	15,3	16,2	1,3	1,4
Patronos y Cta.Prop	16,7	6,2	37,1					16,9	22,9	20,9	21,0	22,8	21,9	23,2	1,8	2,0
Construccion	84,0	12,4	14,8	90,0	88,3	87,0	76,7	68,5	96,4	103,3	101,3	99,8	88,0	78,6	7,7	6,7
E y O Privados	43,8	7,6	17,4					25,7	51,4	55,1	54,0	53,2	40,4	30,2	4,1	2,6
Patronos	2,7	0,4	14,8					1,9	3,1	2,9	2,7	2,5	2,3	2,2	0,2	0,2
Cuenta Propia	33,8	2,9	8,6					39,5	36,7	38,2	39,7	41,2	42,7	42,9	2,9	3,7
Patronos y Cta.Prop	36,5	3,3	9,0					41,4	39,8	41,1	42,4	43,7	45,0	45,1	3,2	3,9
Servicio Domestico	83,9	11,7	13,9	85,5	101,4	96,5	93,7	98,9	95,6	97,4	115,5	110,0	106,8	112,7	7,7	9,6
Bancarios Privados									6,8	6,5	6,3	6,6	6,4	4,0		
Patronos con cobertura (2)									45,2	40,6	36,6	39,1	35,5	32,6		

(1) Estimado, suponiendo constante la proporción calculada para 1998 entre localidades de 5000 y mas y de 900 y mas

(2) De acuerdo a Amarante y Arim 2004, en los años 2001 y 2002 solo el 14,4% de los patronos según la ECH no tiene cobertura

**CUADRO AM2
OCUPADOS RURALES PRIVADOS**

	Rural disperso						Loc. 900 y mas (1)						Total Rural					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total	77,9	77,2	76,7	76,3	75,8	75,5	71,0	66,3	66,9	72,2	69,4	74,5	148,9	143,5	143,6	148,5	145,2	150,0
E y O Privados	44,6	44,2	43,9	43,6	43,3	43,0	48,1	45,4	45,9	49,4	47,5	51,4	92,7	89,6	89,8	93,0	90,8	94,4
Patronos	7,8	7,7	7,6	7,6	7,5	7,5	6,6	6,2	6,2	6,8	6,6	7,0	14,4	13,9	13,8	14,4	14,1	14,5
Cuenta Propia	25,5	25,3	25,2	25,1	25,0	25,0	16,3	14,7	14,8	16,0	15,3	16,2	41,8	40,0	40,0	41,1	40,3	41,2
Patronos y Cta.Prop	33,3	33,0	32,8	32,7	32,5	32,5	22,9	20,9	21,0	22,8	21,9	23,1	56,2	53,9	53,8	55,5	54,4	55,6

4.3 Ajuste por emigración

Las estimaciones del número de ocupados del INE utilizan las tasas de ocupación surgidas de la ECH y las aplican a una Población en Edad de Trabajar (PET) proyectada por INE-CELADE antes de la aceleración de la emigración del período 1999-2003. Por lo tanto se puede considerar que sus cifras son superiores al número de ocupados efectivos y que como consecuencia, al comparar el número de cotizantes con dicho número de ocupados, el porcentaje de evasión se sobreestima⁶². Por lo tanto se hace un ajuste a la baja en las cifras de ocupados que surgen de la ECH y las proyecciones de PET de INE-CELADE, utilizando las mismas tasas de la ECH y dos proyecciones de PET que incorporan hipótesis de emigración. La hipótesis 1 corresponde a proyecciones realizadas por el demógrafo Daniel Muracciole, Director de Investigación de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La hipótesis 2 estima que la reducción de la PET entre 1999 y 2003 se aproxima a las ochenta mil personas y se construye corrigiendo estimaciones de demógrafos de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelAR (J.J. Calvo y A. Pellegrino).

⁶² Cuando finalice el procesamiento de los resultados de la I Fase del Censo en diciembre de 2004, el INE podrá ajustar las cifras.

4.4 Cobertura de salud

El BPS entrega la cuota mutual a los afiliados activos que cumplen las siguientes condiciones : a) trabajadores del sector privado en relación de dependencia que perciben un ingreso superior a 1.25 del Salario Mínimo Nacional o que trabajan un mínimo de 13 jornadas en el mes (incluye Servicio Doméstico, Construcción y Rurales); b) quienes estuvieran transitoriamente sin actividad como beneficiarios de prestaciones del BPS como seguro de desempleo, seguro por enfermedad o subsidio por enfermedad; c) patrones de empresas unipersonales que no tengan más de un dependiente y socios de cooperativas; d) patronos de unipersonales rurales y su cónyuge si es socio cotizante (pueden optar por no percibir el beneficio y no hacer el aporte al seguro de enfermedad); e) los monotributarios pueden optar entre la cobertura del BPS financiando su costo o por otra cobertura de salud (son menos de mil personas).

Por lo tanto, para construir un indicador de cobertura de salud con los cotizantes con derechos, del total de cotizantes es necesario deducir los patrones de industria y comercio. Se estiman con el número de patrones que proporciona la ECH y una estimación de cotización de 86.4% del total de patrones (véase Amarante y Arim 2004). Se ha estimado que en el año 2002 “el 88% de los trabajadores privados cubiertos por el sistema de seguridad social se beneficia del pago de una cuota mutual, los contribuyentes que no la perciben son fundamentalmente patronos o trabajadores por cuenta propia (Bucheli 2004:15, con información de la ECH y sobre el BPS).

Se excluyen los que tienen otra cobertura de salud. Por ejemplo, la banca pública, las fuerzas armadas, la policía o la Universidad de la República cubren a las familias, por lo que cónyuges o hijos podrían estar ocupados, ser cotizantes activos del BPS, cumplir las condiciones exigidas para tener derecho a cuota mutual y no percibirla, por tener estas otras coberturas.

Se financia con un aporte a DISSE del 5% por el patrón y 3% del asalariado, que como mínimo tiene que cubrir la cuota mutual estimada en \$786 (excepto en la Construcción, donde son \$894). Los empresarios unipersonales tienen que pagar \$ 1.500 por mes (valores de noviembre de 2004).

5. Estimación de los trabajadores no registrados 1998-2000

Se estiman para cada categoría ocupacional:

- Asalariados privados. Estaban incluidos como Precarios, al igual que los Trabajadores No Remunerados. Del porcentaje de precarios en el total de ocupados se deducen los precarios por empleo inestable, aproximadamente un 1%. En el año 2000 se desagrega el Servicio Doméstico (6.4% precarios, incluyendo precarios con subempleo y 3.1% sin problemas de empleo) que en las cifras del INE se incluyó con los demás precarios.
- Asalariados públicos. Se supone una cobertura del 100%.
- Cuenta propia con local y sin local. Se dispone de dos estimaciones de cobertura de la seguridad: para 2001-2002, Amarante y Arim (2004) según los derechos jubilatorios, y de M. Bucheli (1991-2002) según el derecho a cobertura de salud. Esta segunda estimación subestima la cobertura, ya que como se ha visto en 3. una parte de los trabajadores registrados en el BPS no tienen derecho a cobertura de salud de acuerdo a las normas legales vigentes. Se supone que la subestimación por categoría para los años 2001-2002, calculada por la diferencia entre las dos disponibles, se mantiene en porcentaje durante el período 1998-2000. Para Patronos se utiliza el promedio de Amarante y Arim.
- En los siguientes cuadros se presentan los porcentajes de Trabajadores No Registrados en las tres categorías y las tres estimaciones, incluyendo la utilizada. Esta última se aplica al total de ocupados de las categorías.

Cuadro AM 3 Estimaciones de cobertura de la seguridad social por categoría ocupacional

% por Categoría	1998	1999	2000	2001	2002
Patrones – VA y RA				14.8	14.0
Patrones – MB	73.2	74.1	70.3	70.6	66.2
Patrones – Utilizado	14.4	14.4	14.4		
CtaPropiaSL – VA y RA				91.7	91.5

CtaPropiaSL – MB	92.1	92.6	92.5	93.7	93.0
CtaPropiaSL – Utilizado	90.1	90.6	90.5		
CtaPropiaCL – VA y RA				65.3	65.1
CtaPropiaCL – MB	77.7	78.4	80.3	78.8	78.7
CtaPropiaCL – Utilizado	64.7	65.4	67.3		
Asalariados privados y Trabajadores No Rem.	31.1	31.1	36.6		

Cuadro AM 4 Indicador de cobertura de la seguridad social 1998 - 2000

Miles de oc.	1998	1999	2000
con cobertura			
Asal. Privados, No Rem y Coop.	187.6	182.9	176.1
Cta. Propia SL	70.6	73.0	77.5
Cta. Propia CL	99.2	102.0	98.9
Patrones	46.5	42.0	37.8
TOTAL	403.9	399.9	390.3
OCUPADOS	1103.7	1082.1	1067.6
% T. No Reg.	36.6	37.0	36.6

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO A.1
CALIDAD DEL EMPLEO POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN
 Como porcentaje sobre el total de Ocupados en cada nivel de instrucción

PRIMARIA

Año	TOTAL	EMPLEO CON LIMITACIONES									SIN LIMITACIONES			
		Sector Formal				Sector Informal					TOTAL CON LIM.	S.Formal	S.Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No req.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No req.	Sub Total					
2001	100,0	1,5	4,9	0,8	7,1	1,1	31,9	13,6	46,6	53,8	32,3	13,9	46,2	
2002	100,0	1,8	5,1	1,3	8,2	1,5	31,4	17,5	50,4	58,6	28,9	12,5	41,4	
2003	100,0	1,4	5,5	1,6	8,5	1,4	31,2	18,8	51,4	60,0	28,1	11,9	40,0	

SECUNDARIA

Año	TOTAL	EMPLEO CON LIMITACIONES									SIN LIMITACIONES			
		Sector Formal				Sector Informal					TOTAL CON LIM.	S.Formal	S.Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No req.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No req.	Sub Total					
2001	100,0	3,1	4,9	1,6	9,6	1,0	19,1	8,8	29,0	38,6	46,8	14,7	61,4	
2002	100,0	3,5	4,4	1,4	9,3	1,1	19,1	10,4	30,6	39,9	45,4	14,6	60,1	
2003	100,0	2,8	5,1	1,9	9,8	1,3	20,4	11,7	33,4	43,2	43,8	13,0	56,8	

TECNICA

Año	TOTAL	EMPLEO CON LIMITACIONES									SIN LIMITACIONES			
		Sector Formal				Sector Informal					TOTAL CON LIM.	S.Formal	S.Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No req.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No req.	Sub Total					
2001	100,0	3,0	4,2	1,4	8,6	1,1	20,0	11,1	32,2	40,9	45,4	13,7	59,1	
2002	100,0	4,0	3,2	1,0	8,1	1,4	19,0	14,0	34,4	42,6	45,4	12,1	57,4	
2003	100,0	3,0	4,2	1,6	8,8	1,5	19,2	14,4	35,2	44,0	42,4	13,6	56,0	

SUPERIOR

Año	TOTAL	EMPLEO CON LIMITACIONES									SIN LIMITACIONES			
		Sector Formal				Sector Informal					TOTAL CON LIM.	S.Formal	S.Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No req.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No req.	Sub Total					
2001	100,0	6,3	3,3	1,0	10,7	2,3	7,0	3,1	12,4	23,1	62,6	14,3	76,9	
2002	100,0	8,4	3,1	0,8	12,3	2,9	6,1	3,8	12,7	25,1	60,4	14,5	74,9	
2003	100,0	8,7	3,2	1,0	12,8	2,3	6,4	3,7	12,4	25,2	60,8	14,0	74,8	

NOTA: Primaria incluye Sin Instrucción. En el año 2000 eran 5000 personas

CUADRO A.2
ESTRUCTURA DE LA CALIDAD DEL EMPLEO POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN
 Porcentaje de cada nivel en cada problema

PRIMARIA

Año	EMPLEO CON LIMITACIONES						SIN LIMITACIONES	
	Sector Formal			Sector Informal			S. Formal	S. Informal
	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.		
2001	13,6	31,4	18,5	25,5	44,7	41,7	20,8	28,3
2002	12,5	34,4	30,7	26,7	44,1	42,5	18,7	25,9
2003	11,1	32,5	28,0	25,3	42,2	41,5	18,4	25,5

SECUNDARIA

Año	EMPLEO CON LIMITACIONES						SIN LIMITACIONES	
	Sector Formal			Sector Informal			S. Formal	S. Informal
	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.		
2001	38,5	42,8	51,6	31,2	36,5	36,9	41,0	40,9
2002	34,5	41,6	45,8	27,0	37,5	35,1	41,1	42,3
2003	30,6	42,1	46,8	33,4	38,6	36,4	40,3	39,2

TECNICA

Año	EMPLEO CON LIMITACIONES						SIN LIMITACIONES	
	Sector Formal			Sector Informal			S. Formal	S. Informal
	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.		
2001	12,3	12,3	14,9	11,5	12,7	15,5	13,2	12,7
2002	13,4	10,3	10,8	12,1	12,7	16,3	14,1	11,9
2003	12,1	12,9	14,2	13,7	13,4	16,5	14,3	15,0

SUPERIOR

Año	EMPLEO CON LIMITACIONES						SIN LIMITACIONES	
	Sector Formal			Sector Informal			S. Formal	S. Informal
	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.		
2001	35,7	13,4	15,0	31,8	6,1	5,9	25,0	18,1
2002	39,6	13,8	12,7	34,2	5,7	6,1	26,1	20,0
2003	46,1	12,6	11,1	27,7	5,8	5,6	26,9	20,2

CUADRO A.3
CALIDAD DEL EMPLEO POR ACTIVIDAD
 Como porcentaje sobre el total de Ocupados en cada actividad

SECTOR PRIMARIO

Ciiu Rev. 3 A-B-C

TOTAL		EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			
Año		Sector Formal				Sector Informal				TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total				
2001	100,0	0,5	11,6	1,3	13,4	0,8	26,1	3,1	30,0	43,4	29,4	27,2	56,6
2002	100,0	0,7	13,0	1,5	15,2	1,1	25,1	5,7	31,8	47,0	26,4	26,6	53,0
2003	100,0	0,3	13,9	1,4	15,6	0,7	22,5	7,0	30,2	45,8	24,9	29,3	54,2

SECTOR SECUNDARIO

Ciiu Rev. 3 D-E-F

TOTAL		EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			
Año		Sector Formal				Sector Informal				TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total				
2001	100,0	1,0	6,0	1,0	7,9	0,3	25,7	12,4	38,4	46,4	46,1	7,6	53,6
2002	100,0	1,4	5,6	1,5	8,6	0,5	24,4	16,4	41,4	49,9	42,9	7,2	50,1
2003	100,0	1,0	7,0	1,8	9,8	0,7	24,8	18,1	43,6	53,4	40,4	6,2	46,6

SECTOR TERCIARIO

Ciiu Rev.3 G hasta Q

TOTAL		EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			
Año		Sector Formal				Sector Informal				TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total				
2001	100,0	4,1	3,6	1,3	9,0	1,6	18,9	8,9	29,4	38,4	45,9	15,6	61,6
2002	100,0	5,0	3,3	1,1	9,4	1,9	18,5	10,5	31,0	40,3	44,8	14,9	59,7
2003	100,0	4,5	3,4	1,6	9,5	1,8	19,3	11,3	32,4	42,0	44,1	13,9	58,0

CUADRO A.4
ESTRUCTURA DE LA CALIDAD DEL EMPLEO EN CADA ACTIVIDAD
Porcentaje de cada actividad en cada problema

SECTOR PRIMARIO

Ciiu Rev. 3 A-B-C

Año	EMPLEO CON LIMITACIONES						SIN LIMITACIONES	
	Sector Formal			Sector Informal			S. Formal	S. Informal
	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.		
2001	0,7	11,1	4,6	2,8	5,4	1,4	2,8	8,2
2002	0,8	13,2	5,2	2,9	5,4	2,1	2,6	8,4
2003	0,4	13,7	4,1	2,1	5,0	2,6	2,7	10,4

SECTOR SECUNDARIO

Ciiu Rev. 3 D-E-F

Año	EMPLEO CON LIMITACIONES						SIN LIMITACIONES	
	Sector Formal			Sector Informal			S. Formal	S. Informal
	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.		
2001	7,4	31,2	18,2	6,2	29,2	30,9	24,0	12,5
2002	7,9	29,6	27,5	7,1	27,0	31,4	21,9	11,7
2003	5,7	31,9	23,6	9,3	25,7	30,7	20,3	10,2

SECTOR TERCIARIO

Ciiu Rev.3 G hasta Q

Año	EMPLEO CON LIMITACIONES						SIN LIMITACIONES	
	Sector Formal			Sector Informal			S. Formal	S. Informal
	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.		
2001	92,0	57,7	77,2	91,0	65,4	67,6	73,2	79,2
2002	91,4	57,1	67,3	90,0	67,7	66,5	75,5	80,0
2003	94,0	54,4	72,3	88,5	69,3	66,8	77,0	79,4

CUADRO A.5
CALIDAD DEL EMPLEO EN MONTEVIDEO, POR SEXO.
 Como porcentaje sobre el total de Ocupados

TOTAL

TOTAL		EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			
Año		Sector Formal				Sector Informal				TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total				
2001	100,0	4,0	4,0	1,3	9,3	1,5	15,6	9,3	26,3	35,6	50,5	13,9	64,4
2002	100,0	5,3	3,9	1,4	10,5	1,9	14,3	11,5	27,7	38,2	48,0	13,8	61,8
2003	100,0	4,3	4,2	1,8	10,3	1,9	14,9	12,2	28,9	39,3	47,6	13,2	60,7

HOMBRES

TOTAL		EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			
Año		Sector Formal				Sector Informal				TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total				
2001	100,0	2,7	4,9	1,4	9,0	0,8	15,3	8,7	24,8	33,8	52,5	13,7	66,2
2002	100,0	3,8	4,4	1,4	9,6	1,0	14,1	11,0	26,2	35,8	49,6	14,6	64,2
2003	100,0	2,7	5,1	1,9	9,6	1,1	14,7	12,0	27,7	37,4	48,9	13,7	62,6

MUJERES

TOTAL		EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			
Año		Sector Formal				Sector Informal				TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total				
2001	100,0	5,4	3,0	1,3	9,7	2,3	15,9	9,9	28,1	37,8	48,0	14,2	62,2
2002	100,0	7,0	3,2	1,3	11,6	3,0	14,5	12,0	29,5	41,1	46,2	12,7	58,9
2003	100,0	6,3	3,2	1,7	11,1	2,7	15,2	12,4	30,3	41,4	46,0	12,6	58,6

CUADRO A.6
CALIDAD DEL EMPLEO EN EL INTERIOR URBANO, POR SEXO.
 Como porcentaje sobre el total de Ocupados

TOTAL

TOTAL		EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			
Año		Sector Formal				Sector Informal				TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total				
2001	100,0	2,4	5,1	1,1	8,5	1,1	26,7	9,7	37,5	46,0	39,4	14,6	54,0
2002	100,0	2,6	4,6	1,0	8,2	1,2	26,8	11,8	39,8	48,0	38,5	13,5	52,0
2003	100,0	2,7	5,2	1,4	9,4	1,2	26,9	13,0	41,1	50,5	36,8	12,7	49,5

HOMBRES

TOTAL		EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			
Año		Sector Formal				Sector Informal				TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total				
2001	100,0	1,3	6,0	1,0	8,3	0,5	25,7	7,8	34,1	42,4	43,5	14,1	57,6
2002	100,0	1,4	5,9	1,1	8,4	0,4	25,7	11,1	37,2	45,7	41,4	12,9	54,3
2003	100,0	1,8	6,6	1,4	9,7	0,5	26,2	11,9	38,6	48,3	39,8	11,9	51,7

MUJERES

TOTAL		EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			
Año		Sector Formal				Sector Informal				TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total				
2001	100,0	3,9	3,6	1,3	8,8	1,9	28,2	12,4	42,5	51,4	33,3	15,4	48,6
2002	100,0	4,3	2,7	0,9	7,9	2,3	28,4	12,9	43,6	51,4	34,0	14,5	48,6
2003	100,0	4,1	3,3	1,4	8,9	2,1	28,0	14,8	44,9	53,7	32,4	13,9	46,3

CUADRO A.7
CALIDAD DEL EMPLEO EN MONTEVIDEO, POR SEXO.
 En miles de Personas

TOTAL

TOTAL		EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			
Año		Sector Formal				Sector Informal				TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total				
2001	586,0	23,3	23,5	7,9	54,7	8,8	91,2	54,2	154,2	208,8	295,7	81,5	377,2
2002	563,6	29,7	21,8	7,7	59,2	11,0	80,4	64,8	156,2	215,3	270,8	77,5	348,3
2003	552,9	24,0	23,2	9,9	57,1	10,2	82,4	67,3	159,9	217,0	262,9	73,0	335,9

HOMBRES

TOTAL		EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			
Año		Sector Formal				Sector Informal				TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total				
2001	322,1	8,7	15,7	4,5	29,0	2,5	49,2	28,1	79,8	108,8	169,2	44,1	213,3
2002	310,2	11,6	13,8	4,3	29,8	3,2	43,7	34,3	81,1	110,9	153,9	45,4	199,3
2003	301,8	8,0	15,4	5,6	29,1	3,3	44,2	36,1	83,6	112,7	147,6	41,4	189,1

MUJERES

TOTAL		EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			
Año		Sector Formal				Sector Informal				TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total				
2001	263,9	14,4	7,9	3,4	25,7	6,1	41,9	26,1	74,2	99,8	126,7	37,4	164,1
2002	253,4	17,9	8,1	3,3	29,3	7,7	36,7	30,4	74,9	104,2	117,1	32,2	149,3
2003	251,1	15,7	7,9	4,3	27,9	6,8	38,1	31,2	76,1	104,1	115,5	31,6	147,0

CUADRO A.8
CALIDAD DEL EMPLEO EN EL INTERIOR URBANO, POR SEXO.
 En miles de Personas

TOTAL

TOTAL		EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			
Año		Sector Formal				Sector Informal				TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total				
2001	490,2	11,6	24,8	5,5	41,9	5,3	130,9	47,5	183,7	225,6	193,0	71,6	264,6
2002	474,6	12,1	21,9	4,9	39,0	5,5	127,1	56,0	188,7	227,7	182,6	64,3	246,9
2003	479,2	13,0	25,2	6,7	44,9	5,6	129,1	62,4	197,1	242,0	176,3	60,9	237,2

HOMBRES

TOTAL		EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			
Año		Sector Formal				Sector Informal				TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total				
2001	295,6	3,8	17,8	3,1	24,7	1,5	76,1	23,2	100,8	125,4	128,5	41,7	170,2
2002	287,7	4,1	17,0	3,2	24,3	1,3	74,0	31,9	107,2	131,5	119,1	37,1	156,2
2003	287,9	5,1	18,9	4,0	27,9	1,6	75,5	34,1	111,2	139,1	114,5	34,3	148,8

MUJERES

TOTAL		EMPLEO CON LIMITACIONES								SIN LIMITACIONES			
		Sector Formal				Sector Informal				TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total				
2001	194,6	7,7	7,1	2,4	17,2	3,8	54,8	24,2	82,8	99,9	64,8	29,9	94,6
2002	186,9	8,0	5,0	1,7	14,7	4,2	53,1	24,1	81,5	96,2	63,6	27,2	90,8
2003	191,3	7,8	6,4	2,8	16,9	4,0	53,6	28,2	85,8	102,8	62,0	26,6	88,5

CUADRO A.9
CALIDAD DEL EMPLEO POR SEXO.
 Como porcentaje del total de Ocupados

HOMBRES

Año	TOTAL	EMPLEO CON LIMITACIONES									SIN LIMITACIONES			
		Sector Formal				Sector Informal					TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total					
2001	100,0	2,0	5,4	1,2	8,7	0,7	20,4	8,3	29,4	38,1	48,0	13,9	61,9	
2002	100,0	2,6	5,2	1,3	9,0	0,7	19,8	11,1	31,6	40,7	45,6	13,8	59,3	
2003	100,0	2,2	5,8	1,6	9,7	0,8	20,4	11,9	33,2	42,8	44,3	12,8	57,2	

MUJERES

Año	TOTAL	EMPLEO CON LIMITACIONES									SIN LIMITACIONES			
		Sector Formal				Sector Informal					TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total					
2001	100,0	4,8	3,3	1,3	9,3	2,2	21,2	11,0	34,4	43,7	41,6	14,7	56,3	
2002	100,0	5,9	3,0	1,1	10,0	2,7	20,5	12,4	35,6	45,6	40,9	13,5	54,4	
2003	100,0	5,3	3,2	1,6	10,1	2,5	20,8	13,4	36,7	46,8	40,0	13,2	53,2	

CUADRO A.10
CALIDAD DEL EMPLEO POR SEXO.
 En miles de personas

HOMBRES

Año	TOTAL	EMPLEO CON LIMITACIONES									SIN LIMITACIONES			
		Sector Formal				Sector Informal					TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total					
2001	617,7	12,4	33,6	7,6	53,6	4,0	126,3	51,2	181,5	235,1	296,8	85,9	382,7	
2002	597,9	15,5	30,9	7,5	54,0	4,4	118,6	66,2	189,1	243,1	272,4	82,4	354,8	
2003	589,7	13,1	34,4	9,6	57,1	4,8	120,6	70,2	195,6	252,7	261,4	75,6	337,0	

MUJERES

Año	TOTAL	EMPLEO CON LIMITACIONES									SIN LIMITACIONES			
		Sector Formal				Sector Informal					TOTAL CON LIM.	S. Formal	S. Informal	TOTAL SIN LIM.
		Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total	Subempleados	No Registrados	Subemp. y No reg.	Sub Total					
2001	458,5	22,0	15,0	5,8	42,8	9,9	97,3	50,4	157,6	200,4	190,7	67,3	258,1	
2002	440,4	25,8	13,1	5,0	43,9	11,9	90,2	54,6	156,7	200,6	180,3	59,4	239,7	
2003	442,3	23,5	14,3	7,1	44,8	10,8	92,0	59,5	162,3	207,1	177,0	58,2	235,2	

