



RE1-05-013

**Serie de Estudios
Económicos y Sociales**

DIAGNÓSTICO DEL MERCADO DE TRABAJO EN URUGUAY

Carmen Pagés

**ARGENTINA
BOLIVIA
BRASIL
CHILE
PARAGUAY
URUGUAY**

Febrero 2005

REGIÓN 1

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. El propósito de la Serie de Estudios Económicos y Sociales es servir como base para la discusión de aspectos importantes relacionados al desarrollo de los países miembros del Departamento Regional de Operaciones I. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento son responsabilidad de los autores y no coinciden necesariamente con las políticas y opiniones del BID, su Directorio, sus países miembros, ni las instituciones con las cuales los autores están afiliados.

DIAGNÓSTICO DEL MERCADO DE TRABAJO EN URUGUAY

Carmen Pagés
Banco Interamericano de Desarrollo

Contribuyeron a este estudio Cristóbal Ruiz-Tangle (BID); Adrián Fernández (CINVE); Marisa Buchelli (CINVE), Magdalena Furtado (CINVE) y Juan Manuel Rodríguez (CINVE); Adriana Cassoni (Universidad de la República – Geops); Hermes Martínez (BID/RES).

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

I.	PANORAMA LABORAL EN URUGUAY	1
A.	Crecimiento, empleo y desempleo en el período 1986-2002	1
B.	Evolución del empleo por sectores.....	6
C.	Calidad del empleo	8
D.	Diferencias por género y edad	10
E.	Evolución diferencial por nivel de educación	12
F.	Influjo y duración del desempleo	14
G.	Conclusiones.....	16
II.	COMPARACIONES INTERNACIONALES	17
A.	Desempleo	17
B.	Participación	18
C.	Empleo.....	20
D.	Duración del Desempleo	22
E.	Conclusiones.....	23
III.	EL DESEMPLEO JUVENIL	24
A.	Desempleo Juvenil y Asistencia a un Centro Educacional	24
1.	Participación	24
2.	Empleo.....	26
3.	Desempleo	26
B.	Desempleo Juvenil y Situación de Parentesco respecto del Jefe de Hogar	30
C.	Experiencia laboral y Características del Trabajo buscado por los Jóvenes	31
D.	Jornada reducida	33
E.	Duración del desempleo de los jóvenes.....	34
F.	Desempleo y Status Socio-Económico del Hogar	35
G.	Síntesis.....	37
IV.	INSTITUCIONES Y POLÍTICAS LABORALES	38
A.	Instituciones y políticas de determinación salarial	38
1.	Negociación colectiva	38
2.	Evolución de la cobertura y afiliación sindical	39
3.	Coordinación	41
4.	Cambios en la duración de los convenios	41
5.	Ajuste a la crisis	41
6.	Salarios mínimos	42
B.	Legislación sobre contratos individuales.....	46
1.	Contratos de duración determinada.....	47
2.	Jornada laboral	48
3.	Regulación del trabajo femenino.....	48

4.	Regulación del trabajo juvenil.....	49
C.	Obligaciones y tributos asociados al trabajo	51
1.	Cuantificación del efecto de los aportes obligatorios sobre el empleo	55
D.	El Seguro de Desempleo	61
1.	Problemas con el seguro de desempleo	63
E.	Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT)	64
1.	Intermediación laboral.....	64
2.	Capacitación	64
F.	Síntesis.....	66
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	67
A.	Sugerencias y recomendaciones	69
1.	Explorar más a fondo las causas de la elevada participación de los estudiantes así como mecanismos para aumentar el grado de asistencia escolar entre los jóvenes de 15 a 24 años	69
2.	Promover la negociación colectiva descentralizada	69
3.	Revisar la regulación de la jornada de trabajo	70
4.	Mejorar el diseño, cobertura y administración del seguro de desempleo ..	71
5.	Mejorar el “activismo” y la capacidad de evaluación de las políticas laborales activas	73
6.	Aumentar la coordinación entre instituciones y organismos, y entre políticas económicas y de empleo	74
7.	Realización de un diagnóstico de los efectos sectoriales de cambios en los tributos.....	75

DIAGNÓSTICO DEL MERCADO DE TRABAJO EN URUGUAY

RESUMEN EJECUTIVO

En este estudio se analiza el desempeño del mercado laboral en Uruguay. Más allá del preocupante deterioro de los indicadores laborales observado en el período recesivo que se inicia en 1998, se obtiene un diagnóstico que sugiere la presencia de importantes problemas estructurales, tales como desempleo alto y persistente, alta duración del desempleo y elevadas y persistentes tasas de desempleo juvenil y femenino.

Este análisis también revela importantes cambios en el desempeño del empleo. La elasticidad empleo-producto cayó durante el período de transformación económica (1992-1998) para luego aumentar rápidamente durante la crisis económica. Esto último supuso la pérdida de un importante número de empleos aun cuando los ingresos reales también cayeron de forma sustancial. Las causas de la caída en la elasticidad empleo-producto durante los noventa parecen radicar en la importante disminución del empleo industrial que tuvo lugar como consecuencia de la apertura económica. Durante los últimos 12 años el empleo por cuenta propia ha crecido como porcentaje del total y el peso de las industrias grandes ha tendido a caer en el total del empleo, aunque este último fenómeno parece relacionado con la crisis económica.

Por otra parte, un análisis comparativo con otros países de la región sugiere que las causas del elevado desempleo en Uruguay no radican en niveles atípicamente bajos de empleo sino que están más bien asociados a las altísimas tasas de participación, tanto para el total de la participación como para jóvenes y mujeres.

Cuando se analizan en mayor profundidad los determinantes del desempleo juvenil se encuentra que es poco probable que las regulaciones en el salario mínimo jueguen un papel relevante en explicar este fenómeno. El desempleo de este grupo tampoco parece radicar en que los jóvenes presenten dificultades de inserción laboral en exceso de las que experimentan otros grupos, como por ejemplo los adultos. Por el contrario, este estudio encuentra que una menor tasa de asistencia a un centro escolar (en relación a los jóvenes chilenos y argentinos) y unas mayores tasas de participación de los estudiantes (en relación a otros países) explican una parte sustancial de la mayor participación y desempleo juvenil. Por el lado de la demanda, se encuentra que existe una fuerte relación entre las tasas de desempleo y el porcentaje de personas que busca empleos con horarios especiales o jornadas reducidas. Ello sugiere que mecanismos que permitan una mayor contratación de personas a tiempo parcial o con horarios flexibles puede reducir la tasa de desempleo. En relación al impacto del desempleo juvenil, se encuentra que la mayoría de los afectados son hijos o hijas de jefe de hogar y que su incidencia esta distribuida en todos los estratos de ingreso familiar (medido por el ingreso de los padres).

Este estudio encuentra que la mayoría de instituciones y regulaciones laborales revisadas tiene una baja incidencia en el alto desempleo global y de los grupos antes mencionados. Tampoco parecen incidir en la duración del desempleo. La caída de la afiliación sindical

así como la mayor descentralización de la negociación colectiva han tendido a mejorar la capacidad de ajuste ante los choques externos. El Salario Mínimo Nacional presenta en Uruguay valores muy bajos en la comparación regional y prácticamente no tiene efectos sobre la demanda de trabajo. Los costos de despido y contratación son bajos y por lo tanto no parecen ser fuente de problemas. Los costos directos derivados de la protección a la mujer embarazada son mínimos, lo que no debería constituir un obstáculo al empleo femenino respecto del masculino. El seguro de desempleo registra debilidades pero no parece ser la causa del elevado nivel y duración del desempleo. Sin embargo, otras instituciones tales como las contribuciones obligatorias y tributos al trabajo podrían suponer un alto desincentivo al empleo. Una conclusión importante en esta materia es que los efectos de cambios en los tributos sobre el empleo no son homogéneos por sectores, recomendándose por tanto su no realización de manera general o arbitraria.

Por otro lado, si bien las políticas laborales no parecen estar detrás de los elevados niveles de desempleo, tampoco parecen estar supliendo las carencias del mercado de trabajo. La baja cobertura del seguro de desempleo y la falta de “activismo” de las políticas activas no parecen compatibles con una economía que realiza grandes ajustes vía empleo y donde el desempleo es de alta duración.

INTRODUCCIÓN

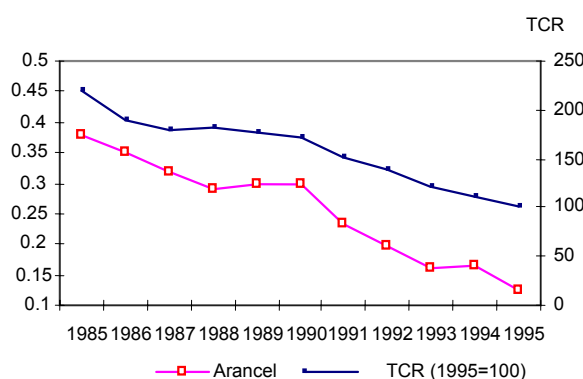
En los últimos 15 años, la economía uruguaya sufrió grandes transformaciones y fuertes choques externos, los cuales tuvieron importantes repercusiones en el mercado laboral. Mas allá de los devastadores efectos de la reciente crisis económica sobre el empleo, desempleo e ingresos de los uruguayos, el mercado de trabajo uruguayo evidencia síntomas que delatan problemas de corte estructural, los cuales dificultan el ajuste a las transformaciones y choques antes mencionadas e inciden en un bajo desempeño laboral. Los objetivos de este estudio son (i) describir la evolución de los principales indicadores laborales, (ii) identificar problemas estructurales en este mercado y analizarlos en profundidad, (iii) comparar el desempeño del mercado laboral uruguayo con el de otros países de la región de similar nivel de desarrollo, y (iv) analizar el marco institucional y regulatorio en el mercado de trabajo con el objetivo de ver en que medida inciden en un buen desempeño laboral o si por el contrario son la fuente de los problemas identificados. Para ello, este estudio se divide en cuatro secciones. En la primera sección se describe la evolución del mercado laboral desde 1986 hasta el presente y se identifican problemas de carácter estructural. En la segunda sección se compara el desempeño del mercado laboral uruguayo con el desempeño en otros países de MERCOSUR y México. En la tercera sección se profundiza en el análisis de los determinantes del elevado desempleo juvenil, uno de los problemas más persistentes en la economía uruguaya. La cuarta sección revisa el marco regulatorio e institucional del mercado laboral uruguayo. Finalmente, la quinta sección ofrece algunas recomendaciones para mejorar el desempeño laboral en Uruguay.

I. PANORAMA LABORAL EN URUGUAY

A. Crecimiento, empleo y desempleo en el período 1986-2002

- 1.1 La economía uruguaya, que durante muchos años estuvo regida por una estrategia de sustitución de importaciones y por un gran dirigismo estatal, se abrió en las últimas dos décadas unilateral y rápidamente a la competencia exterior. Además Uruguay se insertó en el tratado de MERCOSUR a comienzos de los 90. Como resultado de estas reformas y firmas de acuerdos internacionales, desde 1990 hasta 1995 los aranceles promedio de los productos manufactureros bajaron de 30 a 12% (Ver Figura 1.1), uno de los mayores cambios registrados en América Latina. Esta fase de liberalización comercial estuvo acompañada por una estabilización monetaria, que incidió en una reducción de la inflación. La estabilización y la apertura fueron acompañadas de una fuerte apreciación cambiaria que dificultó el proceso de ajuste a la apertura en los sectores productores de bienes transables.

Figura 1.1 Evolución arancel promedio y tipo de cambio real (TCR)

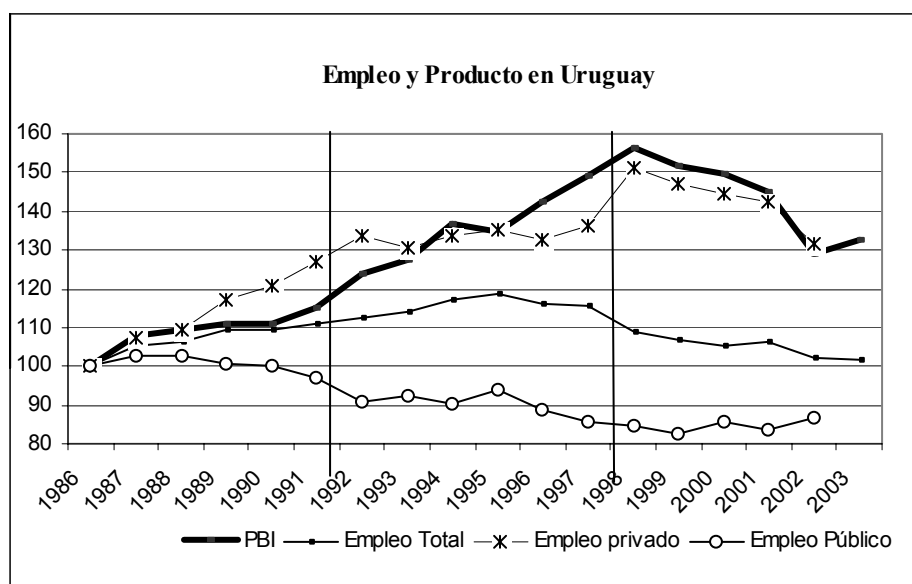


Fuente: Casacuberta *et al.* (2004) y FMI.

- 1.2 Dentro de este contexto, el empleo y el producto sufrieron grandes altibajos en el período de estudio (1986-2002). Así, durante el período de mayor transformación económica, el crecimiento se aceleró sustancialmente pasando de un promedio de 3 puntos por año durante 1986-1991 a 5.1 en 1991-1998 (ver Figura 1.2 y Tabla 1.1). A partir de 1999, sin embargo, la economía entró en recesión cayendo a una tasa promedio de 4.31 puntos por año. Quizás paradójicamente, la evolución del empleo muestra una dinámica bastante distinta. En el período 1986-1991, el empleo privado creció por encima del producto, pero durante el periodo 1991-1998 esta tendencia se revertió, creciendo muy por debajo del crecimiento de la producción. El empleo total pasó de crecer 2.2 puntos por año en 1986-1991 a 0.7 en el periodo 1991-1997, mientras que la caída del crecimiento en el empleo

privado fue todavía mayor: de 5.39 en 1986-91 a 2.27 en el periodo 1991-1998.¹ A partir de 1999 y hasta el año 2002 el empleo privado y el producto se comportaron de manera similar, de manera que la respuesta del empleo a un cambio en el producto, que había sido muy baja durante el período comprendido entre 1991-1997, aumentó considerablemente durante la recesión resultando en una gran pérdida de empleos (última columna de la Tabla 1.1). En el último año para el cual se disponen de cifras, el 2003, el PIB vuelve a crecer, pero el empleo sigue a la baja, sugiriendo un desfase entre actividad económica y empleo (Figura 1.2). Por su parte, el empleo público registró una fuerte tendencia negativa durante todo el período, con la excepción del período 1998-2002 en el cual creció ligeramente ayudando a amortiguar el impacto de la recesión.

Figura 1.2: Evolución del empleo y producto
(índice base 1986 = 100)



Fuente: INE y Amarante y Arim (2003)

¹ Las diferencias en los promedios de crecimiento del producto se pierden si se compara el período 1986-1992 con el período 1992-1997, sin embargo, la diferencia en la tasa de crecimiento del empleo en estos dos períodos es todavía mayor.

Tabla 1.1: Producto, empleo e ingresos laborales
Tasas de crecimiento por períodos - 1986 –2002/2003

	<i>PIB</i>	<i>Empleo Total</i>	<i>Empleo Privado</i>	<i>Empleo Público</i>	<i>PIB/Empleo Privado</i>	<i>Ingreso laboral*</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Período 1						
1986-1991	3.00	2.20	5.39	-0.63	0.56	5.84
1986-1992	4.02	2.12	5.58	-1.54	0.72	6.14
Período 2						
1991-1998	5.12	-0.28	2.27	-1.81	2.25	2.70
1991-1997	4.99	0.70	1.25	-1.88	3.99	1.91
1992-1998	4.31	-0.57	2.18	-1.14	1.97	2.04
1992-1997	4.08	0.52	0.45	-1.08	9.12	1.05
Período 3						
1998-2002	-4.31	-1.48	-3.21	0.71	1.34	-3.25
1998-2003	-3,79	-1,63	ND	ND	ND	ND

Fuente: Cálculos propios a partir de datos del INE y de Amarante y Arim, 2003.

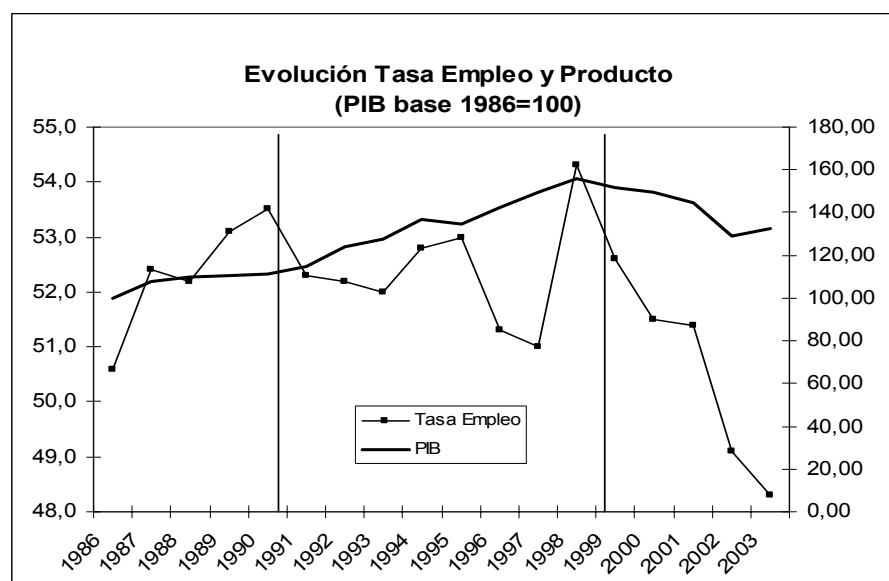
Notas: * Reales. ND denota no disponible.

- 1.3 Dada la dinámica anterior, la capacidad de la economía de emplear a la población osciló sustancialmente durante el período. La tasa de empleo – es decir, el cociente entre el número de empleados y la población en edad de trabajar (14 y más años) - subió en el período 1986-91 de 50.5 a 53.5, pero inició una caída durante 1991-97, caída que se acentuó notablemente a partir de 1998 (Figura 1.3).

Figura 1.3: Evolución de la tasa de empleo y del producto

Tasa de Empleo

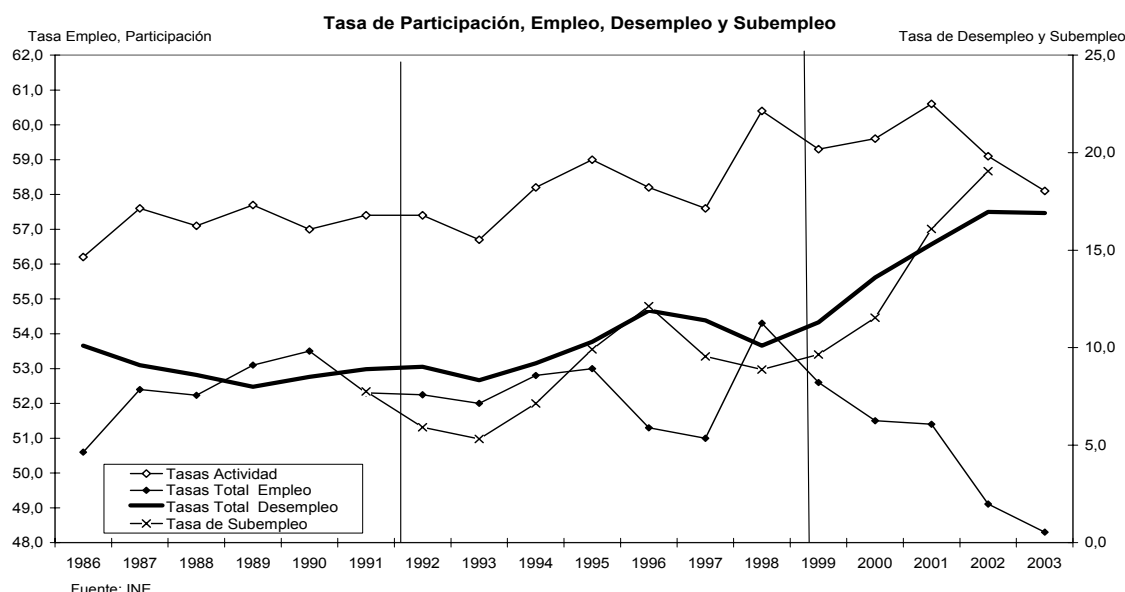
PIB



- 1.4 Por su parte, la tasa de desempleo, que ya era alta a principios de la década, tuvo una tendencia al alza durante los noventa. El promedio de desempleo entre el

período 1996-2000, esto es, sin incluir el período de mayor desaceleración económica del 2001 y 2002, fue de 10%, que coincide con el promedio de desempleo para la década de los ochenta (Cassoni, 2000). Estas cifras sugieren que Uruguay padece un problema de alto desempleo estructural cuya explicación debe ir más allá de los vaivenes causados por la evolución de la actividad económica².

Figura 1.4: Empleo, participación, desempleo y subempleo



- 1.5 Para ver la importancia relativa en las variaciones en la tasa de desempleo de cambios en la participación y en la tasa de empleo, es útil realizar la siguiente descomposición:

$$dUR = (\hat{d} PEA / POP - \hat{d} EMP / POP) * (1 - UR)$$

donde UR denota la tasa de desempleo y PEA/POP y EMP/POP denotan las tasas de participación y empleo, respectivamente. Finalmente, $\hat{d}$ denota la variación y $\hat{d}$ representa la variación porcentual de cada variable. La tabla 1.2 muestra los resultados de aplicar dicha fórmula a varios sub-períodos.

- 1.6 El incremento en la tasa de desempleo durante los noventa fue el resultado, básicamente, de la pérdida de dinamismo en la demanda de trabajo. De esta forma, en el período de crecimiento se crearon nuevos empleos a un ritmo más lento que antes (comparar la evolución empleo-producto en 1986-1991 y 1991-1997 en la Tabla 1.1). Además, al iniciarse la crisis económica sobre el final de la

² Lo anterior no implica que el desempleo no tenga también un sustancial componente cíclico.

década, el ajuste en el empleo fue mayor que en períodos anteriores (ver Figuras 1.3 y 1.4 y Tabla 1). Por otra parte, sólo en el período 1992 a 1995, el incremento del desempleo se puede asociar a un mayor crecimiento de la oferta.

**Tabla 1.2: Descomposición de la tasa de desempleo en
1986 - 2002**

	<i>Actividad</i>	<i>Empleo</i>	<i>Desempleo</i>
1986-1991	1.92	3.02	-1.20
1992-1995	2.54	1.31	1.27
1992-1997	0,32	-2,17	2,37
1999-2002	-0.30	-5.88	5.66

Fuente: Elaboración propia a partir datos INE.

- 1.7 La escasez relativa de empleo en relación a la oferta también se manifestó en la tasa de subempleo. Se contabilizan en este grupo todas aquellas personas que trabajando menos de cuarenta horas, desean trabajar más. Según datos de Amarante y Arim (2003), en el año 1991, el subempleo alcanzaba el 7.8 por ciento de los ocupados, mientras que en el año 2002 afectaba al 19% (Figura 1.4).
- 1.8 El crecimiento de los ingresos salariales reales se desaceleró durante el periodo 1986-2002, pasando de una tasa de crecimiento anual promedio de 5.8 durante el periodo 1986-1991, a un crecimiento anual de 2.7 entre 1992 y 1998 (ver Figura 1.5 y tabla 1.1). A partir de 1999, siguiendo la evolución del producto, los salarios caen de forma muy pronunciada.
- 1.9 De lo anterior, es posible distinguir tres periodos. El primero entre 1986 y 1991 donde el empleo y salarios crecieron por encima del producto y donde la tasa de desempleo cayó. A partir de 1991, se inicia un periodo de alto crecimiento en el empleo pero menor elasticidad empleo-producto, con un aumento en la tasa de desempleo y una caída en la tasa de crecimiento de los salarios. Finalmente, el periodo de crisis se caracteriza por una fuerte caída del producto y una elevada respuesta de los ingresos laborales y el empleo a cambios en la actividad económica, lo cual incide en un drástico aumento de la tasa de desempleo.

Figura 1.5: Evolución de producto, ingresos laborales reales y desempleo
(1986=100)

Fuente: INE y Amarante y Arim (2003)



B. Evolución del empleo por sectores

- 1.10 La evolución del empleo por sectores de actividad muestra la importante transformación de la economía en los últimos años. Entre 1991 y 2002, la participación de la industria manufacturera en el total del empleo cayó del 22% al 13.6%. Dado que la participación del empleo en la agricultura se mantuvo relativamente constante, el sector servicios fue el que aumentó su participación en el total. El mayor crecimiento se dio en el sector de establecimientos financieros y servicios a las empresas, seguido de la construcción y el comercio. Por el contrario, el sector de los servicios comunales, sociales y personales, dominado por el empleo público, mantuvo su participación en el total.
- 1.11 Comparando el período 1986-1991 con el período 1991-1998 se observa una importante caída en el crecimiento del empleo tanto en el sector de la construcción como en la industria manufacturera. (Ver Tabla 1.3). El empleo manufacturero pasó de crecer a una tasa de 3.4 puntos anuales en el primer periodo a decrecer a una tasa anual de 3.5 puntos y 4.9 puntos en el segundo. Por el contrario, el empleo crece a un ritmo más rápido que en el período anterior en todos los sectores de servicios. A partir de 1998 el empleo se desplomó en todos los sectores, con la excepción de los establecimientos financieros y servicios a las empresas y el sector de electricidad, gas y agua. Es interesante destacar la expansión de estos sectores – por ejemplo, el sector servicios financieros y servicios a las empresas se expandió en un 9% - a pesar de la caída en la actividad económica agregada.

Tabla 1.3: Contribución de cada sector al crecimiento del empleo

	<i>Crecimiento Empleo</i>			<i>Fracción Empleo</i>			<i>Contribución de cada sector al total crecimiento empleo</i>		
	1986-1991	1991-1998	1998-2002	1986	1991	1998	1986-1991	1991-1998	1998-2002
Agricultura, silvicultura, pesca	0	2,6	0,0	4,1	3,7	3,9	0,00	0,10	0,00
Industria manufacturera	3,4	-2,6	-4,9	20,7	21,9	16,1	0,70	-0,56	-0,80
Electricidad, gas y agua	-1,2	-3,5	6,0	1,7	1,5	1	-0,02	-0,05	0,06
Construcción	9,4	3,6	-1,9	5	6,7	7,5	0,47	0,24	-0,14
Comercio, restaurantes y hoteles	2,2	3,7	0,5	17,9	17,9	20,3	0,39	0,67	0,11
Transportes, almac.y comunicaciones	-2,2	2,9	-1,9	7	5,6	6,1	-0,15	0,16	-0,11
Establecimientos fin. y serv. empresas	4,4	5,7	9,2	4,6	5,1	6,4	0,20	0,29	0,59
Servicios comunales, soc. y personales	1,4	2,1	-3,0	38,8	37,5	38,7	0,54	0,80	-1,18
	<i>Crecimiento Empleo</i>			<i>Fracción Empleo</i>			<i>Contribución de cada sector al total crecimiento empleo</i>		
	1986-1991	1991-1998	1998-2002	1986	1991	1998	1986-1991	1991-1998	1998-2002
Total Crec. Empleo	2,14	1,65	-1,48	100	100	100	2,14	1,65	-1,48
Conterfactual 1: Empleo por sector crece a tasa igual a periodo 1986-1991.		2,38	2,38						
Conterfactual 2: Empleo sector manufactura crece igual a periodo 1986-1991.		2,95	-0,13						
Conterfactual 3: Empleo serv. Comunales crece igual a periodo 1991-1998.			1,88						

Fuente: Cálculos propios en base a datos de Amarante y Arim (2003)

- 1.12 El colapso del empleo manufacturero a partir de 1992 repercutió de forma importante en la caída del crecimiento del empleo de esa fecha en adelante. Los cálculos presentados en la Tabla 1.3 indican que si en el período 1991-1998 la manufactura hubiera crecido al mismo ritmo que durante el período anterior, el crecimiento anual total del empleo en el segundo período habría sido de 2.95 en vez de 1.65. Realizando este mismo cálculo para el tercer período, se encuentra que el cambio anual en el empleo total habría sido -0.1 en vez de -1.48.
- 1.13 Casacuberta, Fachola y Gandelman (2004) estiman el efecto de la apertura comercial sobre la creación y destrucción de empleos en el sector manufacturero. Estos autores encuentran que la caída de aranceles implicó un ligero aumento de la creación acompañado de un gran aumento en la destrucción de empleo resultando en una importante pérdida neta de empleos. Sus resultados indican que una reducción de un punto porcentual en el arancel aumenta la tasa de destrucción de empleos en 0.53 puntos. Este efecto se ve mitigado en industrias con mayor afiliación sindical. Para una industria en el promedio del período de

afiliación, el efecto marginal de una reducción del arancel es 0.11. En términos netos, es decir, una vez se tiene en cuenta el efecto sobre la creación y destrucción de empleos, el efecto marginal de una reducción en un punto en el arancel es de - 0.8. Estas cifras implican que la reducción del empleo manufacturero que podría ser directamente atribuida a la apertura es del orden del 14.4%, pero con pérdidas mayores en industrias con menor afiliación sindical.³

- 1.14 Otro indicador del efecto que tuvo el colapso de la industria sobre el desempleo se encuentra en la evolución del desempleo por sector de origen de los desempleados, una vez se ajusta por el tamaño relativo del sector. Esta medida sugiere que entre 1991 y 1994, el aporte de la industria al desempleo aumentó, mientras que el aporte de los demás sectores se redujo (cálculos a partir de información en Cassoni, 2000).
- 1.15 Por último, es de destacar que los servicios comunales contribuyeron de forma importante a la caída del empleo registrada en el período 1998-2002. Si en este período, la tasa de crecimiento de este sector se hubiera mantenido al ritmo observado en el período 1991-1998, en el período 1998-2002 el empleo habría crecido a un ritmo de 1.88 por ciento anual en vez de registrar una pérdida de - 1.48 por ciento por año.

C. Calidad del empleo

- 1.16 Distintos empleos tienen características diferenciadas en cuanto a salarios, estabilidad laboral o percepción de beneficios que inciden en el bienestar de los trabajadores y sus familias. En general, se asocian distintas categorías de empleo con diferentes niveles de bienestar. Por ejemplo, los empleos en microempresas (menos de cinco trabajadores) y los empleos por cuenta propia, sobretudo aquellos de trabajadores que operan sin local propio, tienden a considerarse de menor calidad que los empleos generados en empresas grandes. Es importante sin embargo, tener en cuenta que estas categorías son cuestionables –los trabajadores por cuenta propia pueden gozar de mayor independencia y flexibilidad; las empresas pequeñas pueden tener un componente de experimentación empresarial que las hace más estimulantes. Por ello cambios en la composición del empleo de acuerdo a estas categorías deben ser interpretados con cautela.
- 1.17 La tabla 1.4 muestra la evolución del empleo por categoría ocupacional. Entre 1986 y 1998 se registro una importante caída en la fracción del empleo asalariado en el sector público (24% a 18%) Estos trabajadores fueron mayoritariamente absorbidos en empleos asalariados en el sector privado y en empleos por cuenta propia con local. A partir de 1999, con el inicio del período de recesión, el empleo por cuenta propia, particularmente para aquellos sin local, creció de forma considerable, mientras que la tasa de empleo asalariado cayó como porcentaje del total.

³ Este cálculo se realiza multiplicando el efecto marginal de una caída en un punto en el arancel por la disminución en el arancel que tuvo lugar entre 1990 y 1995 (18 puntos).

Tabla 1.4. Empleo por categoría ocupacional
(índices base 1990=100)

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

Fuente: Amarante y Arim (2003) en base a ECH del INE

- 1.18 Entre 1994 y 2002 hubo un crecimiento en la participación del empleo en microempresas pero este se dio mayormente a partir de 1999 (Tabla 1.5). Es notable la caída en la participación del empleo en empresas grandes que se registra durante la crisis.

Tabla 1.5. Porcentaje de ocupados según tamaño de empresa

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

Fuente: Amarante y Arim (2003) en base a ECH del INE.

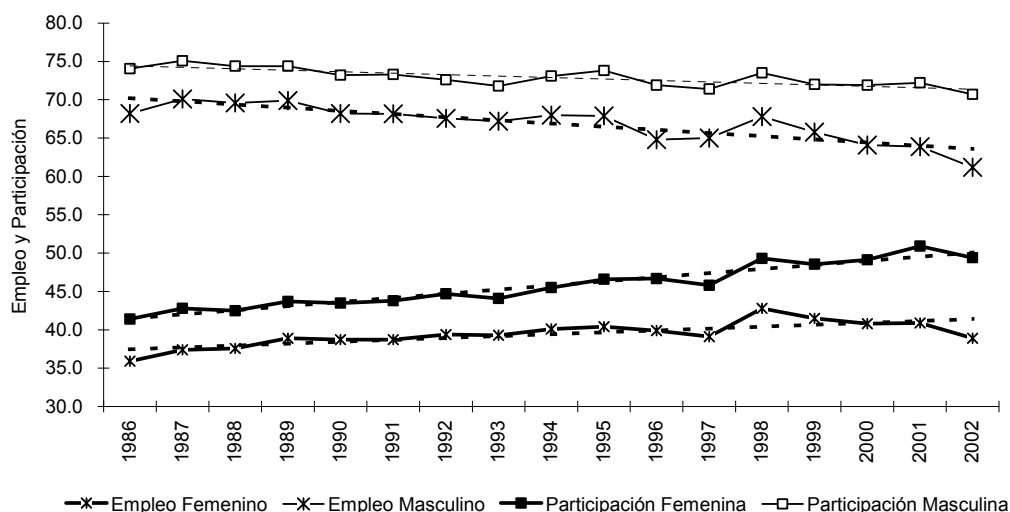
- 1.19 Otra categoría relevante es la de los trabajadores precarios, es decir asalariados que no tienen cobertura en la seguridad social, que tienen un empleo inestable o no reciben renumeración. Según cifras de Amarante y Arim (2003), entre 1991 y 1998 el porcentaje de éstos en el total de asalariados permaneció constante a un nivel de 17%⁴. A partir del año 1999 este porcentaje crece y en el año 2000 alcanza al 21.4% de los asalariados.

⁴ Esta cifra no incluye a los trabajadores precarios empleados en el servicio doméstico. Si se incluyen éstos, el porcentaje alcanzaría el 22% de los asalariados.

D. Diferencias por género y edad

1.20 La evolución del empleo, la participación y el desempleo agregados esconden importantes diferencias por género. Mientras a lo largo del período 1986-2002 las mujeres registraron un aumento de ocho puntos en su participación (del 41% al 49%) los hombres sufrieron una caída en sus tasas de actividad (del 74% al 70%) (Ver Figura 1.6). Estas mismas tendencias se observaron en las tasas de empleo. Mientras desde 1986 al año 2002, la tasa de empleo femenina creció de 36 a 39%, la tasa de empleo masculina sufrió una marcada tendencia a la baja: de 68.2% en 1986 pasó a 61.2% en el año 2002. Ahora bien, el crecimiento en el empleo femenino no fue suficiente para emplear a la creciente población de mujeres que busca empleo y por ello la tasa de desempleo - reflejada en la diferencia entre la tasas de empleo y participación - tendió a crecer más para las mujeres. Ello contribuyó a elevar los ya altos niveles de desempleo femenino, que en promedio superaron en seis puntos a los masculinos (15% mujeres *versus* 9% para los hombres), llevando a que en el año 2002, la tasa de desempleo femenina alcanzara el 21.2% mientras que la masculina fue de 13.5%.

Figura 1.6: Evolución del empleo y la participación por género



Fuente: INE

1.21 El comportamiento cíclico de las tasas de participación y empleo también fue distinto entre hombres y mujeres. Las tasas de participación tendieron a ser más pro-cíclicas para los hombres que para las mujeres. Al parecer mientras que para los hombres la respuesta del empleo en recesiones está marcado por el efecto trabajador desalentado, para las mujeres este efecto está compensado por una mayor entrada de mujeres en el mercado de trabajo cuando las condiciones económicas se deterioran y el ingreso familiar cae. Dado que el comportamiento del empleo es similar para ambos géneros, la tasa de desempleo de las mujeres tiende a subir más en recesiones que la de los hombres (ver Tabla 1.3).

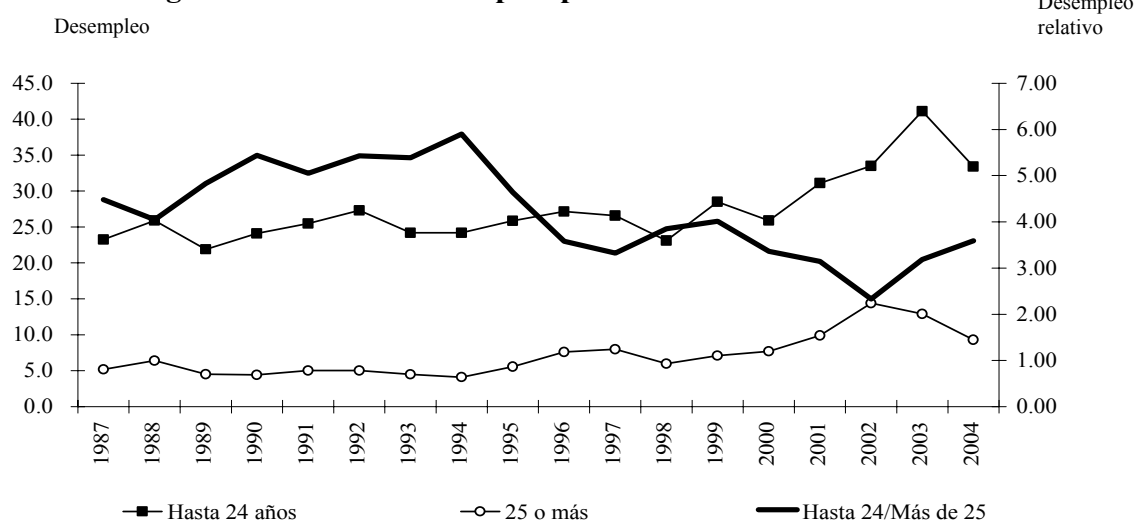
- 1.22 Aparte de las diferencias por genero, existen importantes diferencias por grupos de edad en la tasa de desempleo (ver Figura 1.7). La tasa de desempleo promedio durante los noventa para los trabajadores menores a 25 años fue de un 28 %, mientras que para los mayores de 25 fue de 7.4, es decir una proporción de 3.7, que como veremos en la próxima sección, es la mayor diferencia registrada en el conjunto de la región⁵. Aun cuando esta proporción ha tendido a la baja durante los noventa, sigue estando por arriba de 3.5.

Tabla 1.3: Correlación con el ciclo económico.

	<i>Correlación con PIB</i>	<i>Estadístico t-Student</i>
Participación Total	1.78	0.62
Empleo Total	11.52	3.52
Desempleo Total	-17.01	-4.15
Participación Femenina	0.63	0.21
Empleo Femenina	11.21	3.67
Desempleo Femenino	-20.01	-3.81
Participación Masculina	2.30	0.79
Empleo Masculino	11.68	3.17
Desempleo Masculino	-13.45	-4.05

Fuente: Estos coeficientes corresponden al resultado de regresar cada una de las variables en la primera columna sobre el logaritmo del Producto Interior Bruto (PIB) y una tendencia cuadrática.

Figura 1.7: Tasa de desempleo por edad - Montevideo



Fuente: INE, Trimestre Diciembre-Febrero de cada año

⁵ Estas tasas provienen de datos del INE y se refieren a datos para la ciudad de Montevideo.

E. Evolución diferencial por nivel de educación

- 1.23 La evolución del empleo y desempleo también muestra diferencias significativas por nivel de educación (Ver Figuras 1.8 y 1.9). Así, mientras que para el grupo de trabajadores con estudios universitarios completos la tasa de desempleo se mantuvo constante a niveles muy por debajo del 5% hasta el año 1999, para el resto de los trabajadores las tasas de desempleo fueron crecientes. El grupo que registró el mayor incremento en la tasa de desempleo fue el grupo de los trabajadores con estudios primarios o menos, seguidos del grupo con educación media incompleta. Estos dos grupos suponen el 80% del total del desempleo (Bucheli y Casacuberta, 2002). Otro grupo que registra altos niveles de desempleo es el de personas con estudios universitarios incompletos. Sin embargo, Bucheli y Casacuberta (2002) muestran que la elevada tasa de desempleo de éstos se debe a la gran incidencia de personas que están todavía en el sistema educativo. Toda vez que se controla por este efecto se obtiene que el desempleo de éste grupo está por debajo de los trabajadores con primaria. Las tendencias sin embargo, no varían con este control. A partir, del año 1999 la tasa de desempleo crece para todos los grupos como respuesta, esperable, a la fuerte crisis económica que afectó a todos los trabajadores.
- 1.24 Se observa una caída secular en la tasa de empleo de los trabajadores con menores niveles de instrucción. Ello sugiere un desplome en la demanda de trabajo de los trabajadores menos calificados (estudios primarios o menos) ya desde el año 1991 (Ver Figura 1.9).

Figura 1.8: Tasa de desempleo por nivel de educación

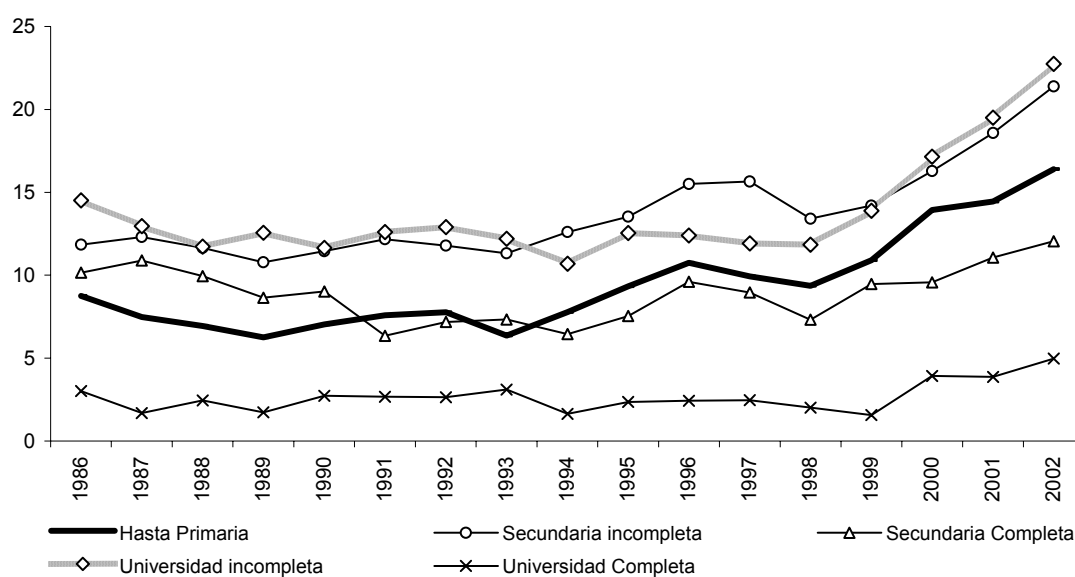
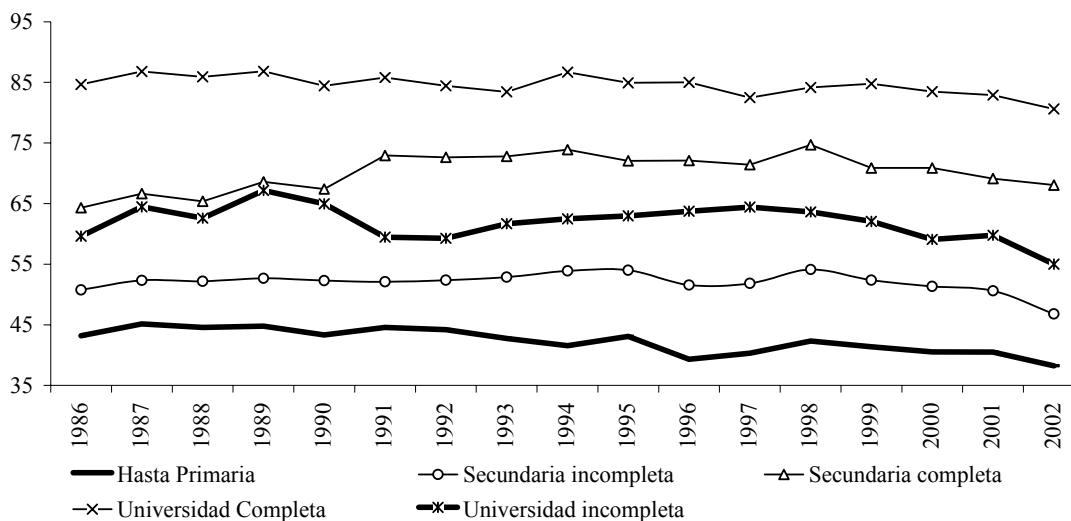


Figura 1.9: Tasa de empleo por nivel de educación



- 1.25 Arim y Zoppolo (2000) señalan un aumento en los retornos a la educación terciaria, especialmente la completa, mientras que los diferenciales entre otros grupos educativos y primaria se han mantenido constantes. Es significativo que estos diferenciales tendieron a subir a pesar de que la oferta de trabajadores con estudios universitarios también creció. Amarante y Arim (2003) estiman ecuaciones de ingresos para todos los trabajadores y encuentran una tendencia ascendente en los retornos a la educación terciaria relativo a la primaria a partir de 1993 y hasta el año 2002, mientras que para los no asalariados este retorno se mantuvo relativamente constante durante la década. Es de señalar, sin embargo, que la recesión que se inició en 1999 ha supuesto una mengua mayor en los salarios de los trabajadores con alto nivel educativo, reduciéndose el diferencial durante ese período.
- 1.26 En definitiva, los datos de empleo, desempleo y salarios sugieren una creciente demanda por trabajadores con altos niveles de instrucción relativo a trabajadores con niveles muy bajos o intermedios. Parte del ajuste a este cambio en la demanda ha tenido lugar vía cambios en los precios relativos del trabajo de cada grupo; y otra parte, vía una caída en la oferta laboral de los trabajadores menos calificados. Sin embargo, estos ajustes no han sido suficientes, por lo cual la tasa de desempleo de los trabajadores menos calificados ha crecido más que la de los otros trabajadores.

Recuadro 1: Características de los desempleados en Uruguay.

Dado que la probabilidad de desempleo se ve afectada por un número de características personales de manera simultánea, es importante complementar los análisis bivariados (por ejemplo análisis del desempleo por género o por educación) llevados a cabo en esta sección con estudios multivariados donde se aísla el efecto diferencial de cada una de las características personales sobre el desempleo. En Cassoni (2000) se analiza la situación general del mercado de trabajo durante 1982 - 1998 y se identifican los grupos con mayor probabilidad de pertenecer al desempleo. Las conclusiones del análisis basado en un modelo logit multivariado señalan que en 1998 los individuos con mayor probabilidad relativa de desempleo eran aquellos que tenían menor calificación, los de más edad, los de menor experiencia, las mujeres, los que no eran jefes de hogar, los que pertenecían a los hogares más pobres y los que viven en el interior urbano. Bucheli y Casacuberta (2002), siguiendo la metodología del trabajo anterior, encuentran que estas características persisten pero detectan que la probabilidad de desempleo es mayor también para aquellos que pertenecen a hogares donde hay otros desempleados y para los individuos insertos en el sistema educativo. En Cassoni (2000) se estima además un modelo logit multinomial cuyos resultados permiten identificar los grupos más vulnerables en términos de la combinación de las características antes detectadas. Así, se concluye que hay tres grupos críticos, que en 1998 representaron el 48% del total de desocupados. Estos son: (i) los individuos muy jóvenes y las mujeres de mediana edad, que buscan trabajo por primera vez y llevan más de un año en esa situación; (ii) los individuos que tienen entre 20 y 29 años y viven en zonas urbanas distintas de la capital del país; y (iii) los trabajadores de mediana edad desplazados de la industria, con bajos niveles educativos y que han estado desocupados por más de seis meses.

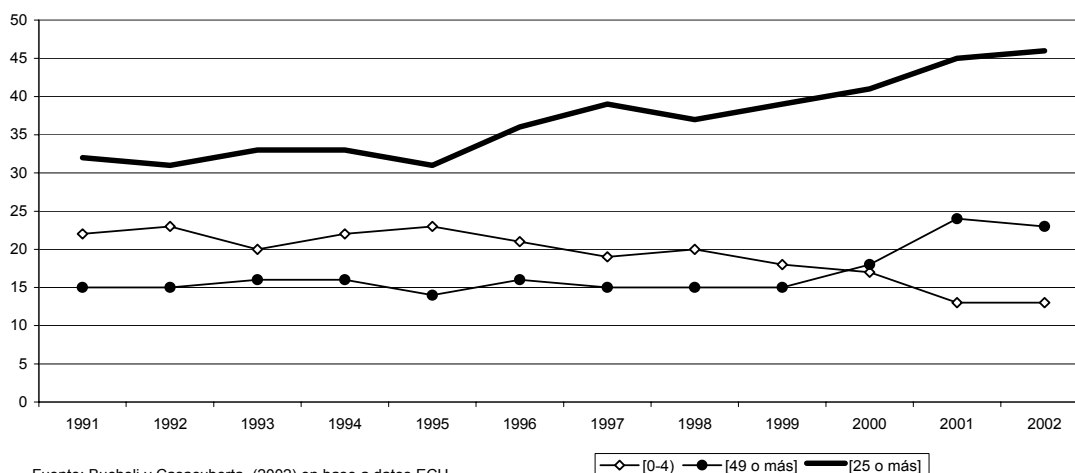
F. Influjo y duración del desempleo

- 1.27 Una elevada tasa de desempleo puede ser debida a una elevada tasa de entrada al desempleo, ya sea desde la inactividad o el empleo, o por una alta permanencia de los desempleados en esta situación. Idealmente, el análisis de duraciones y flujos requiere datos de corte transversal no disponibles en Uruguay. Sin embargo, una aproximación de estos flujos se puede obtener a partir de los desempleados con cinco o menos semanas en el desempleo --distinguiendo entre aquellos que vienen del empleo y aquellos que vienen de la inactividad-- dividido por dicho número más el empleo en el grupo. Bucheli y Casacuberta (2002) realizan este cálculo y encuentran que partir de 1993, se observó un aumento continuo del flujo al desempleo. Asimismo, entre 1995 y 1999, y luego, de forma todavía más intensa entre el periodo 2000 y 2002, aumentó el flujo al desempleo de los desocupados provenientes del empleo, sugiriendo de nuevo que una buena parte del aumento del desempleo tiene su origen en una pérdida de empleos. Cassoni (2000) también detecta un aumento, a partir de los noventa, de trabajadores que fueron despedidos de sus anteriores empleos como fracción total de los desempleados, revelando un aumento en la rotación laboral.

- 1.28 Por lo que refiere a los distintos grupos, Bucheli y Casacuberta (2002) encuentran que el flujo de entrada al desempleo de personas provenientes de la ocupación es mayor en el sector de la construcción que en otros sectores de actividad. Asimismo, el riesgo de entrar en el desempleo es mayor para los jóvenes, las personas de bajo nivel educativo y dentro de este grupo, para las mujeres menores de 35 años.
- 1.29 Por otra parte, la duración del desempleo en Uruguay es elevada. En el período 1992-1998, un promedio de 34% de los desempleados permanecía en ese estado durante 6 meses o más, y un 15% permanecía desempleado más de un año. Estas cifras empeoraron considerablemente durante el período recesivo que se inició en 1999. Sin embargo, la proporción de desempleados de largo plazo (más de seis meses) ha ido creciendo durante toda la década (ver Figura 1.10). En el año 2002, prácticamente la mitad de los desempleados eran desempleados de largo plazo y uno de cada cuatro eran desempleados crónicos (más de un año). Ello sugiere bajos flujos del desempleo al empleo, particularmente entre trabajadores con largas permanencias en el desempleo.
- 1.30 El desempleo de larga duración ha sido asociado en la literatura con elevados costos en bienestar para los que lo sufren y con consecuencias a nivel macroeconómico. Por un lado, la evidencia indica que la probabilidad de encontrar un empleo se reduce con la duración. Ello puede ser debido a una caída en el esfuerzo de búsqueda o a un efecto de pérdida de empleabilidad por parte del desempleado. Sin embargo, en la medida que los desempleados de largo plazo pierden la posibilidad de encontrar un empleo, se requiere una mayor tasa de desempleo para inducir una respuesta en los salarios de los empleados. Ello es debido al hecho que los trabajadores empleados perciben a los desempleados de largo plazo como menor competencia para sus empleos. Este fenómeno reduce la respuesta de los salarios a cambios en el desempleo y propicia la emergencia del desempleo como fenómeno estructural.

Figura 1.10: Duración del desempleo en Uruguay

Duración Incompleta del desempleo
(Semanas)



Fuente: Bucheli y Casacuberta (2002) en base a datos ECH.

- 1.31 Bucheli y Casacuberta (2002) analizan quienes son los desempleados de larga duración en Uruguay. Encuentran que, en general, la fracción de trabajadores en esa categoría es mayor entre los trabajadores mayores de 25 con educación alta, así como las mujeres mayores de 25 de baja educación. La incidencia de los desempleados de larga duración es menor entre los jóvenes de 25, particularmente para aquellos que no asisten al sistema educativo. Independientemente del nivel, estos autores también encuentran una tendencia creciente a duraciones más largas para todos los grupos.

G. Conclusiones

- 1.32 En esta sección se muestra la evolución de varios indicadores laborales en Uruguay durante un período relativamente largo. Más allá del preocupante deterioro laboral registrado en el período recesivo que se inicia en 1998, de este estudio se desprende que existen importantes problemas en el mercado laboral. Se detecta un problema de elevado desempleo que persiste a lo largo de varias décadas. Además existe un creciente grupo de trabajadores desocupados de largo plazo, con problemas de reinserción en el mercado laboral. Por otro lado, las tasas de desempleo de jóvenes y mujeres son muy superiores a las de adultos y hombres y esa característica ha persistido desde al menos la mitad de los ochenta. La calidad del empleo ha venido bajando desde inicios de la década, si se considera como empleo de baja calidad al empleo como cuenta propia con local. Estos problemas podrían vincularse, al menos en parte, a la caída del empleo industrial y la pérdida de importancia del empleo público, pero sólo un análisis con datos longitudinales, que permita seguir a los trabajadores desde los empleos de origen a los de destino, puede proveer la información necesaria para dar cuenta de estas transiciones.
- 1.33 La necesidad de las empresas de reorganizarse y reestructurar sus modos de producción para hacer frente a un ambiente mas competitivo también puede propiciar el aumento en la demanda y los salarios de trabajadores calificados, así como un aumento relativo del desempleo y una caída del empleo de los trabajadores menos calificados. Todo ello implica una caída en las oportunidades laborales de los trabajadores menos capacitados.
- 1.34 Otro fenómeno que también podría estar relacionado con los cambios en la estructura productiva es el comportamiento diferencial por género. La contracción de la industria y la expansión de los servicios podría haber favorecido a las mujeres en relación a los hombres dada la tradicional concentración de las mujeres en empleos en el sector servicios. Sin embargo, la tasa de desempleo femenina sigue siendo alta, creciendo a un ritmo mayor que la masculina.

II. COMPARACIONES INTERNACIONALES

- 2.1 En la sección anterior se analizó la evolución de los principales indicadores laborales en Uruguay usando como referente los valores pasados de esas variables. Sin embargo, el referente histórico puede resultar insuficiente si un país sufre problemas estructurales que se manifiestan durante un largo período de tiempo. Por ello, en esta sección se complementa el análisis anterior con un análisis comparativo con un conjunto de países de la región⁶.

A. Desempleo

- 2.2 El desempleo urbano de Uruguay fue uno de los más altos de la región promediando un 10,2 por ciento durante la década de los noventas. El nivel del desempleo se ubicó solo por debajo del desempleo urbano de Argentina, Colombia y República Dominicana (ver Tabla 2.1). Además, Uruguay presentó una de las mayores diferencias en tasas de desempleo por género en la región ubicándose en segundo lugar luego de República Dominicana y levemente por sobre Colombia y Brasil. Para el promedio de la década en Uruguay, las mujeres presentaron una tasa de desempleo 1,6 veces mayor a la de los hombres (13 por ciento y 8,1 por ciento, respectivamente).

Tabla 2.1: Tasa de desempleo en zonas urbanas por género (*).
(Porcentajes)

País	Total	Hombres	Mujeres
Argentina	13,2	12,1	14,9
Bolivia	4,9	4,6	5,3
Brasil	9,3	7,8	11,5
Chile	8,1	7,3	9,5
Colombia	12,4	9,9	15,7
Costa Rica	5,4	4,9	6,3
Rep.Dominicana	11,1	7,5	17,2
Ecuador	3,7	3,4	4,0
El Salvador	6,2	7,2	4,9
Guatemala	2,7	3,5	1,7
Honduras	4,6	5,3	3,7
México	3,0	2,8	3,5
Nicaragua	8,2	9,2	6,7
Panamá	7,9	7,6	8,3
Paraguay	5,8	5,6	6,2
Perú	5,5	5,2	5,9
Uruguay	10,2	8,1	13,0
Venezuela	n.d.	n.d.	n.d.
Promedio	7,2	6,6	8,1

(*) Promedio década 90's. Hombres y mujeres entre 15 y 64 años.

Fuente: Cuadro 10, Apéndice Estadístico, BID 2004

⁶ La fuente de estos datos es el apéndice estadístico de BID (2004), el cual provee datos homogeneizados y comparables para un gran número de países de la región. Estos datos no necesariamente se corresponden con los oficiales reportados por los países y por lo tanto las cifras mostradas en estas comparaciones pueden no coincidir exactamente con los datos provenientes del INE. Dado que la información no está disponible para todos los años, las cifras reportadas en nuestras tablas corresponden a promedios calculados con series temporales de distinta longitud para cada país.

- 2.3 El desempleo juvenil en Uruguay, cifra que se refiere a los individuos entre los 15 y 24 años de edad, fue el segundo más alto de la región alcanzando un promedio de 24,3 por ciento para la década de los noventas (Tabla 2.2). Asimismo, Uruguay tuvo la mayor brecha de tasas de desempleo entre jóvenes y adultos: durante la década el desempleo promedio de los jóvenes fue 3,5 veces mayor al de los adultos⁷ (24,3 por ciento y 7 por ciento, respectivamente).
- 2.4 No obstante lo anterior, no hubo una diferencia particularmente elevada entre el desempleo juvenil de mujeres y hombres si se compara con las diferencias entre sus pares adultos. Las mujeres jóvenes presentaron un desempleo 1,4 veces mayor al de sus pares varones (29,2 por ciento y 20,8 por ciento respectivamente) mientras que las mujeres adultas presentaron un desempleo 2,1 veces mayor que el de los varones adultos (9,8 por ciento y 4,7 por ciento, respectivamente).

Tabla 2.2: Tasa de desempleo zonas urbanas por grupo etario y género (*). (Porcentajes)

País	Total	15-24		Total	25-49		Total	50-64	
		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Argentina	24,0	21,8	27,1	10,1	8,9	11,8	11,1	11,5	10,4
Bolivia	8,9	7,8	10,2	3,7	3,5	4,0	3,1	4,1	2,7
Brasil	17,1	14,6	20,6	6,8	5,4	8,7	4,3	4,6	3,9
Chile	17,7	16,0	20,1	6,3	5,6	7,6	5,0	5,3	4,2
Colombia	24,7	20,8	29,1	9,3	6,9	12,1	5,6	6,0	4,9
Costa Rica	12,5	11,1	14,6	3,3	3,0	3,8	2,6	2,7	3,4
Rep.Dominicana	21,1	15,4	30,7	8,2	5,1	13,1	5,3	3,3	9,1
Ecuador	6,5	5,8	7,4	2,7	2,5	3,0	2,4	3,0	1,3
El Salvador	12,1	12,8	11,2	4,5	5,5	3,5	2,8	4,5	1,2
Guatemala	4,4	5,5	3,0	2,1	2,8	1,3	1,3	2,1	n.d.
Honduras	7,5	8,2	6,6	3,5	4,1	2,8	2,1	3,2	n.d.
México	6,1	5,7	6,6	2,0	1,9	2,3	1,4	1,6	0,8
Nicaragua	11,4	11,3	11,9	7,5	8,6	6,0	4,9	7,4	0,0
Panamá	16,8	16,4	17,5	5,9	5,4	6,5	3,9	4,8	2,8
Paraguay	11,5	11,6	11,4	3,7	3,2	4,3	3,9	4,2	7,2
Perú	11,0	10,6	11,5	4,0	3,5	4,6	4,1	4,8	2,3
Uruguay	24,3	20,8	29,2	7,0	4,7	9,8	4,7	3,9	5,9
Venezuela	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Promedio	14,0	12,7	15,8	5,3	4,7	6,2	4,0	4,5	4,0

(*) Promedio década '90s. Hombres y mujeres entre 15 y 64 años

Fuente: Cuadro 11, Apéndice Estadístico, BID 2004

B. Participación

- 2.5 La tasas urbanas de participación laboral fueron las segundas mayores de Latinoamérica durante la década de los noventas, ubicándose solo por debajo de la tasa urbana de participación laboral en Paraguay (Ver Tabla 2.3). Las altas tasas de participación se dieron tanto para hombres como para mujeres. Uruguay también presentó la mayor tasa de participación femenina relativo a la masculina en la región. La participación laboral de las mujeres en Uruguay fue 0,69 veces la tasa de participación de los hombres para el promedio de la década (58,7 por ciento versus 84,9 por ciento), cifra sustancialmente mayor que la que observó en

⁷ Grupo que comprende a individuos entre 25 a 49 años de edad.

el promedio de América Latina, donde la participación de las mujeres relativa a la de los hombres fue de 0,62 (50,8 y 81,1, respectivamente).

- 2.6 Por lo que refiere a los jóvenes (15 a 24 años), la tasa de participación juvenil en Uruguay fue una de las más altas de la región alcanzando un promedio de 59,4 por ciento para la década y ubicándose solo por debajo de la tasa de participación juvenil de Brasil y Paraguay (Tabla 2.4). En relación a los adultos, la participación de los jóvenes en Uruguay es de las mayores en la región. Mientras la tasa de participación de los jóvenes en Uruguay corresponde a 0,71 veces la de sus pares adultos (59,4 por ciento y 83,5 por ciento, respectivamente), en el promedio de la región esta cifra solo alcanza el 0,65 (49,7 por ciento versus 76,8 por ciento, respectivamente).

Tabla 2.3: Tasa de participación en zonas urbanas por género (*). (Porcentajes)

País	Total	Hombres	Mujeres
Argentina	64,9	81,2	49,8
Bolivia	62,5	75,6	50,9
Brasil	68,5	84,8	53,6
Chile	59,6	78,3	42,5
Colombia	67,1	82,6	54,2
Costa Rica	62,4	82,0	44,6
Rep.Dominicana	63,8	81,6	45,5
Ecuador	70,6	86,3	56,5
El Salvador	64,9	78,3	54,0
Guatemala	69,0	83,7	56,6
Honduras	66,0	83,4	51,4
México	58,2	79,2	39,1
Nicaragua	59,3	73,9	46,9
Panamá	63,2	78,0	49,9
Paraguay	72,4	87,2	58,9
Perú	63,1	77,4	50,3
Uruguay	71,1	84,9	58,7
Venezuela	n.d.	n.d.	n.d.
Promedio	65,1	81,1	50,8

(*) Promedio década '90s. Hombres y mujeres entre 15 y 64 años

Fuente: Cuadro 1, Apéndice Estadístico, BID 2004

- 2.7 La tasa de participación femenina también es alta entre las jóvenes. Las mujeres jóvenes en Uruguay presentan una tasa de participación que resulta ser 0,72 veces la de sus pares varones (49,9 por ciento y 68,9 por ciento, respectivamente). En comparación, en América Latina la participación de las mujeres jóvenes es 0,66 la de los jóvenes varones. Por otra parte, la tasa de participación de las mujeres

adultas (25-49 años) es la mayor de la región. En Uruguay, el 72% de las mujeres entre 25 y 49 años participa en el mercado de trabajo; en América Latina esa cifra es sólo el 61 por ciento.

Tabla 2.4: Tasa de participación en zonas urbanas por grupo etario y género (*). (Porcentajes)

País	15-24			25-49			50-64		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Argentina	48,3	57,2	39,2	76,4	95,3	59,1	59,6	81,0	41,1
Bolivia	41,6	47,8	36,0	77,1	94,1	62,0	62,7	80,3	47,2
Brasil	61,9	74,0	50,2	76,9	94,3	61,2	51,8	72,8	33,8
Chile	37,7	45,5	30,0	72,0	95,0	51,5	55,1	80,3	33,6
Colombia	51,3	59,2	44,6	79,4	96,5	65,2	54,4	80,4	32,8
Costa Rica	48,9	60,6	37,0	73,5	95,9	53,8	50,9	79,3	28,0
Rep. Dominicana	48,0	61,2	34,6	78,7	94,8	59,8	53,2	84,6	30,9
Ecuador	56,4	69,3	44,6	79,6	96,2	64,8	69,4	88,6	51,6
El Salvador	45,7	55,9	36,4	79,3	94,1	67,6	61,7	81,6	46,3
Guatemala	55,8	65,7	47,0	78,6	96,1	64,3	69,1	89,1	53,7
Honduras	52,8	66,6	41,0	76,9	95,5	61,2	63,3	87,6	44,5
México	46,1	58,0	34,8	67,7	93,4	44,9	50,6	78,2	26,3
Nicaragua	41,5	54,1	30,4	72,2	87,1	59,6	60,7	81,8	43,7
Panamá	44,1	54,2	34,8	76,6	93,2	62,0	54,8	74,8	36,7
Paraguay	60,6	72,9	49,9	80,9	96,2	66,5	68,1	85,6	52,0
Perú	44,3	52,0	37,1	76,2	93,4	61,4	61,4	82,3	41,7
Uruguay	59,4	68,9	49,9	83,5	96,5	71,9	58,9	79,2	42,4
Venezuela	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Promedio	49,7	60,2	39,9	76,8	94,6	61,0	59,2	81,6	40,4

(*) Promedio década '90s. Hombres y mujeres entre 15 y 64 años

Fuente: Cuadro 2, Apéndice Estadístico, BID 2004

C. Empleo

- 2.8 La tasa de empleo en Uruguay para la década de los noventa (63,8 por ciento) es mayor al promedio de la región (60,4 por ciento), siendo sobrepasada solamente por las tasas de empleo en Ecuador, Guatemala, y Paraguay, países con un nivel de ingreso menor al de Uruguay (ver Tabla 2.5). Por lo tanto la elevada tasa de desempleo coexiste con elevadas tasas de empleo, lo cual es debido a las altas tasas de participación. Tampoco la elevada tasa de desempleo femenino en Uruguay relativo a sus pares varones se debe a una baja tasas de empleo femenino. La tasa de empleo de las mujeres en Uruguay es 0,65 veces la tasa de empleo de los hombres (51 por ciento y 78 por ciento, respectivamente) mientras que en el promedio para la región la tasa de empleo de las mujeres es 0,61 veces la de los hombres (46,6 por ciento y 75,8 por ciento respectivamente).
- 2.9 Igualmente, las elevadas tasas de desempleo juvenil no se deben a bajos niveles de empleo para dicho grupo. De hecho, las tasas de empleo juvenil son mayores al promedio de la región y mayores a las de países con ingresos similares a Uruguay, con la excepción de Brasil (Tabla 2.6). También las diferencias de empleo entre jóvenes y adultos son similares al promedio de la región. Mientras en Uruguay el promedio de la tasa de empleo de los jóvenes es 0,58 veces el promedio de la tasa de empleo de los adultos (45 por ciento y 77,7 por ciento, respectivamente) para

la región este número es 0,59 (42,7 por ciento y 72,7 por ciento respectivamente). Las diferencias en tasas de empleo entre géneros para los jóvenes tampoco son muy importantes respecto de los adultos. La tasa de empleo de las mujeres jóvenes es 0,65 veces la tasa de empleo de los hombres jóvenes (35,3 por ciento y 54,6 por ciento, respectivamente) mientras que la tasa de empleo de las mujeres adultas es 0,7 veces la tasa de empleo de los hombres adultos (64,8 por ciento y 92 por ciento, respectivamente).

- 2.10 Lo anterior sugiere que en relación a otros países de la región, las causas del elevado nivel de desempleo en Uruguay no se deben a niveles atípicamente bajos de empleo sino que subyacen en las altísimas tasas de participación, tanto para el total de la población, como para jóvenes y mujeres.

Tabla 2.5 Tasa de empleo en zonas urbanas por género (*). (Porcentajes)

País	Total	Hombres	Mujeres
Argentina	56,3	71,4	42,3
Bolivia	59,5	72,1	48,2
Brasil	62,1	78,2	47,4
Chile	54,7	72,6	38,5
Colombia	58,7	74,5	45,6
Costa Rica	59,0	78,0	41,8
Rep.Dominicana	56,5	75,4	37,3
Ecuador	68,0	83,3	54,3
El Salvador	60,8	72,6	51,2
Guatemala	67,2	80,8	55,7
Honduras	62,9	79,0	49,5
México	56,5	77,0	37,8
Nicaragua	54,5	67,2	43,8
Panamá	58,3	72,2	45,8
Paraguay	68,2	82,3	55,3
Perú	59,6	73,4	47,3
Uruguay	63,8	78,0	51,0
Venezuela	n.d.	n.d.	n.d.
Promedio	60,4	75,8	46,6

(*) Promedio década '90s. Hombres y mujeres entre 15 y 6

Fuente: Cuadro 4, Apéndice Estadístico, BID 2004

Tabla 2.6: Tasa de empleo en zonas urbanas por grupo etario y género (*). (Porcentajes)

País	Total	15-24		Total	25-49		Total	50-64	
		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Argentina	36,7	44,8	28,6	68,7	86,8	52,0	52,9	71,6	36,8
Bolivia	37,9	44,1	32,4	74,3	90,8	59,6	60,7	77,1	46,4
Brasil	51,4	63,3	39,9	71,7	89,3	55,9	49,6	69,5	32,5
Chile	31,1	38,3	24,0	67,4	89,7	47,5	52,3	76,0	32,1
Colombia	38,6	47,0	31,6	72,0	89,8	57,2	51,3	75,6	31,1
Costa Rica	42,8	53,8	31,5	71,1	93,0	51,8	49,6	77,3	27,2
Rep.Dominicana	37,6	51,6	23,4	72,2	90,0	51,7	50,3	81,8	28,0
Ecuador	52,7	65,2	41,3	77,4	93,8	62,8	67,8	85,9	50,9
El Salvador	40,1	48,6	32,3	75,5	88,9	65,1	59,8	77,9	45,8
Guatemala	53,4	62,0	45,6	76,9	93,4	63,4	68,2	87,2	53,5
Honduras	48,8	61,1	38,3	74,2	91,6	59,5	61,9	84,8	44,3
México	43,3	54,7	32,4	66,4	91,7	43,9	49,9	76,9	26,0
Nicaragua	37,0	48,2	27,1	66,8	79,6	56,0	57,9	75,8	43,3
Panamá	37,1	45,7	29,0	72,2	88,1	58,0	52,7	71,2	35,9
Paraguay	53,7	64,5	44,3	77,9	93,1	63,7	65,5	82,0	50,3
Perú	39,4	46,5	32,8	73,2	90,1	58,6	59,4	79,1	40,8
Uruguay	45,0	54,6	35,3	77,7	92,0	64,8	56,1	76,1	39,9
Venezuela	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Promedio	42,7	52,6	33,5	72,7	90,1	57,2	56,8	78,0	39,1

(*) Promedio década '90s. Hombres y mujeres entre 15 y 64 años

Fuente: Cuadro 5, Apéndice Estadístico, IPES 2004

D. Duración del Desempleo

2.11 La duración del desempleo en Uruguay es alta en relación a otros países. La Tabla 2.7 muestra que el porcentaje de desempleados con duraciones incompletas menores a un mes (23.6) es de los más bajos de la región. Una gran proporción de desempleados permaneció en este estado por períodos relativamente largos de tiempo. El desempleo de largo plazo (más de seis meses) sólo es inferior al registrado en Colombia y Panamá, aunque una gran proporción de estos encuentra empleo o se retira de la fuerza de trabajo en menos de un año, como atestigua el hecho que la proporción de desempleados crónicos (más de un año) es relativamente menor. La diferencia en el porcentaje de desempleados con mas de seis meses de duración entre Uruguay y el promedio de la región no se debe al efecto de la crisis reciente. Los datos comparativos solo llegan hasta el año 2000, y si se excluye ese año, los promedios no varían mucho. La mayor duración tampoco puede atribuirse al hecho que Uruguay tiene un mayor nivel de ingresos que muchos de los países de la región y que por lo tanto los desempleados uruguayos pueden sostenerse más tiempo en este estado. En EEUU, por ejemplo, el desempleo crónico afecta solamente al 7.35 % de los desempleados (BID, 2004).

2.12 La proporción de desempleados de largo plazo y de desempleados crónicos es mayor para las mujeres que para los hombres. Sin embargo, las diferencias entre mujeres y hombres son mayores en América Latina (29,6 *versus* 23,6) que en Uruguay (39,1 *versus* 34,8). Lo anterior sugiere que las elevadas tasas de desempleo femenino, relativo a los varones en Uruguay se deben a un mayor tasa de entrada de las mujeres al desempleo, y no, como cabría pensar, por una atípica mayor duración del desempleo de las mujeres relativo a los hombres.

Tabla 2.7: Duración del Desempleo en Meses : % en cada tramo de duración

	Total			Hombres			Mujeres		
	(0 - 1]	[+ de 6)	[+ de 12)	(0 - 1]	[+ de 6)	[+ de 12)	(0 - 1]	[+ de 6)	[+ de 12)
Argentina	26,8	30,5	9,4	32,7	24,0	6,9	19,7	38,4	12,4
Bolivia	21,5	26,5	21,0	25,1	28,7	19,9	24,2	40,5	23,7
Chile	47,9	8,9	2,8	48,9	8,5	2,1	46,8	9,3	3,5
Colombia	22,2	49,6	32,3	22,8	49,2	31,9	21,9	49,9	32,7
Costa Rica	34,3	29,8	12,7	35,3	29,3	11,2	33,4	30,1	14,6
Dominican Rep.	40,1	9,6	4,6	39,2	8,6	4,1	41,0	10,8	5,3
Ecuador	57,5	9,1	5,3	51,3		9,1	63,9	8,7	8,7
Guatemala	57,6			59,9			51,4		
Honduras	44,9	13,8	5,7	49,6	14,0	8,5	36,1	41,4	11,4
México	49,7	4,7	0,8	48,2	4,9	1,0	51,9	4,3	0,9
Nicaragua	61,9	1,6	4,8	63,3	5,3	4,3	60,2		0,0
Panama	12,3	50,0	26,0	13,5	46,5	24,5	10,8	54,3	27,7
Paraguay	14,4	27,5	22,6	11,8	33,8	27,4	17,5	20,7	16,8
Peru	51,4	11,5	4,9	50,8	10,5	4,8	52,8		
Uruguay	23,6	37,2	15,1	25,5	34,8	13,6	22,0	39,1	16,3
Uruguay 1/	24,5	35,0	14,4	26,6	32,6	13,1	22,7	36,9	15,5
Promedio regional	36,9	23,0	12,2	37,8	23,6	12,2	36,0	29,6	13,5

Fuente: Apéndice Estadístico BID (2004) Promedio por país a partir de datos no balanceados para los 90's
1/ 1992-1998, excluyendo año 2000.

E. Conclusiones

- 2.13 Las comparaciones anteriores sugieren que: (1) la elevada tasa de desempleo de Uruguay no está asociada a un bajo nivel de empleo para estándares de la región, sino a una elevada participación. (2) Las brechas de desempleo por género y edad son muy elevadas en relación al resto de la región. Sin embargo, ambas brechas están asociadas a tasas relativas de participación de las mujeres y los jóvenes muy superiores a la de otros países, mientras que las tasas de empleo relativas de estos dos grupos en relación a los varones y los adultos son mayores en el Uruguay que en la mayoría de países de la región. (3) La duración del desempleo en Uruguay es alta para estándares de la región, pero la elevada tasa de desempleo femenino, en relación al masculino, no se debe a que en Uruguay las mujeres permanezcan desempleadas por mucho más tiempo que los hombres, en comparación con otros países de la región. Lo anterior indica que la atención debe recaer en una mejor comprensión de los factores que determinan una mayor oferta relativa de trabajo en Uruguay, así como en las políticas e instituciones que impiden que la demanda no crezca en relación a la abundante oferta. En la sección 3 se analiza con mayor detalle los determinantes de la mayor participación y desempleo juvenil. El análisis de las políticas e instituciones laborales en Uruguay es el objeto de la sección 4.

III. EL DESEMPLEO JUVENIL

- 3.1 El análisis comparativo anterior muestra que Uruguay enfrenta una alta tasa de desempleo entre los trabajadores más jóvenes. Este análisis también indica que el desempleo parece responder a una elevada tasa de participación—la mayor de América Latina después de Brasil-- mientras que las tasas de empleo de los jóvenes entre 15 y 24 años son altas relativo al resto de la región. En esta sección analizamos con más detalle los determinantes del desempleo, participación y empleo juvenil.

A. Desempleo Juvenil y Asistencia a un Centro Educacional

1. Participación

- 3.2 Los niveles de participación juvenil varían sustancialmente dependiendo de si los jóvenes atienden o no al sistema educativo. La tabla 3.1 resume las tasas de participación para jóvenes según si estudian o no, para un grupo de países con ingresos similares a los de Uruguay. Con la excepción de Brasil, la tasa de participación de los jóvenes que no asisten a algún establecimiento educacional más que duplica la tasa de participación de quienes si asisten. Dada esta relación, la menor proporción de estudiantes en la población de 15 a 24 años en Uruguay, relativo a Argentina o Chile, podría explicar la mayor participación juvenil en Uruguay (Ver tabla 3.1). También se destaca el hecho que la tasa de actividad de los estudiantes en Uruguay es alta. ¿En qué medida la menor tasa de asistencia escolar o la mayor participación de los jóvenes que cursan estudios explican las mayores tasas de participación juvenil para el Uruguay? Para hacer este cálculo realizamos la siguiente simple descomposición de la diferencia en la tasa de participación juvenil:

$$\Delta\rho = \Delta(\rho_{\text{Estudiantes}} - \rho_{\text{No-Estudiantes}}) * \text{Pr omedio}\left(\frac{\text{Numero_Estudiantes}}{\text{Numero_Jóvenes}}\right) + \Delta\left(\frac{\text{Num_Estudiantes}}{\text{Num_Jóvenes}}\right) * \text{Pr omedio}(\rho_{\text{Estudiantes}} - \rho_{\text{No-Estudiantes}}) + \Delta(\rho_{\text{No-Estudiantes}})$$

donde ρ es la tasa de participación juvenil y $\Delta\rho$ es la diferencia entre la tasa de participación en Uruguay y en el país j (Argentina, Brasil, Chile o México). Más generalmente, el símbolo Δ denota la diferencia entre una variable en Uruguay y el país con el que se compara. Por otra parte, los promedios se calculan entre el valor que presenta una variable en Uruguay y el valor que presenta en el país de comparación. El primer término refleja el efecto de un patrón diferencial de la tasa de participación entre estudiantes y no estudiantes. El segundo término mide el efecto de diferencias en la proporción de estudiantes. Por último el tercer término refleja las diferencias en participación que no se deben al efecto de ser estudiante.

Tabla 3.1: Tasas de participación juvenil y población joven estudiante en Cono Sur y México (*).
(Porcentajes)

País	Tasa de Participación			Porcentaje dentro de la población joven	
	Total	Estudiantes	No Estudiantes	Estudiantes	No Estudiantes
Argentina	48,5	23,3	74,2	50,6	49,4
Brasil	62,0	49,1	72,8	45,6	54,4
Chile	37,7	8,7	67,3	50,6	49,4
México	48,3	18,2	68,0	39,5	60,5
Uruguay	59,4	33,7	79,7	44,1	55,9
Cono Sur (Ar., Ch., Br)	49,4	27,0	71,4	48,9	51,1

(*) Promedio década '90s. Hombres y mujeres entre 15 y 64 años

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de la región.

- 3.3 La tabla 3.2 muestra los resultados de dicha descomposición. Como se puede apreciar, diferencias en la participación de los estudiantes relativo a los no estudiantes (columna (2)) explican parte de las diferencias en participación. Por ejemplo, la diferencia en la participación laboral juvenil entre Uruguay y Chile es de 21.8 puntos, de los cuales 6 puntos o el 28% del total, están explicados por la mayor participación de los estudiantes en Uruguay. Otros tres puntos se explican por la mayor proporción de estudiantes en Chile.

Tabla 3.2: Resultados de descomposición y comparaciones de la participación juvenil con Cono Sur y México.

País	Diferencial Participación Juvenil	Diferencias en tasa de participación estudiantes y no estudiantes	Diferencias en la proporción de estudiantes	Diferencias en la tasa de participación no estudiantes
Argentina	10,9	2,3	3,2	5,6
Brasil	-2,5	-10,0	0,5	6,9
Chile	21,8	6,0	3,4	12,4
México	11,1	1,6	-2,2	11,7
Cono Sur (Ar., Ch., Br.)	10,1	-0,7	2,2	8,3

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de la región.

- 3.4 Es también interesante contrastar Uruguay con Brasil. Brasil tiene una mayor tasa de participación juvenil que Uruguay pero ésta se debe enteramente a la mayor participación entre los jóvenes estudiantes. De hecho, la tasa de participación entre los no estudiantes es superior en Uruguay. Así pues diferencias en la tasa de participación de los estudiantes explican más del 100% de la diferencia entre ambos países. Por otro lado, la proporción de estudiantes es muy similar en Uruguay y Brasil, y por lo tanto no explica casi nada de las diferencias en participación entre estos dos países.
- 3.5 Comparando con Argentina, el efecto de una mayor participación entre los estudiantes en Uruguay explica el 21% de la mayor participación total en este país, mientras que la menor proporción de estudiantes en Uruguay explica 3.2 puntos del

diferencial de participación (30 por ciento), Finalmente, comparando con México, un 14% de las diferencia en participación juvenil entre México y Uruguay se explica por la mayor participación de los estudiantes en este último país.

- 3.6 En síntesis, diferencias en la participación de los estudiantes y en el porcentaje de la población que estudia explican entre un 43 y un 50% de las diferencias en el desempleo juvenil de Uruguay en relación al de Argentina y Chile, y un porcentaje mucho menor de las diferencias entre Uruguay y Brasil y México. Lo anterior indica que políticas orientadas a aumentar la tasa de escolaridad entre los jóvenes uruguayos y/o reducir las posibilidades de participar de los estudiantes, podrían reducir la tasa de desempleo juvenil, aunque no necesariamente aumentar el bienestar de los jóvenes, si es que éstos necesitan trabajar para contribuir al consumo familiar, o financiar sus estudios.

2. Empleo

- 3.7 Uruguay— luego de Brasil— presenta las mayores tasas de empleo juvenil tanto para estudiantes como para no estudiantes, para todos los niveles de instrucción, en los cuatro países analizados(Tabla 3.3).⁸ De ello se deduce que la mayor tasa de desempleo juvenil en Uruguay no se explica por una baja tasa de empleo de los

Tabla 3.3: Tasas de empleo en el Cono Sur por nivel de educación y asistencia estudiantil (*). (Porcentajes)

País	Asistencia	Todos	Hombres	Mujeres	Nivel						Terciaria	
					Primaria Incompleta	Primaria Completa	Secundaria Incompleta	Secundaria Completa	Terciaria Incompleta	Terciaria Completa	No Académica	Académica
Argentina	Todos	37,6	45,7	29,3	31,6	50,1	24,7	66,0	41,0	82,0	45,9	44,1
	Si	18,6	20,4	17,0	---	---	8,8	---	37,4	---	31,8	39,2
	No	56,8	69,5	42,8	45,0	50,1	56,2	66,0	68,0	82,1	75,7	72,8
Brasil	Todos	53,7	67,4	40,0	52,7	65,0	42,5	71,5	53,6	82,6	57,4	---
	Si	40,7	49,0	32,9	39,9	---	38,9	---	51,8	---	51,8	---
	No	63,4	80,5	45,6	61,0	65,0	63,4	71,5	76,7	83,3	81,1	---
Chile	Todos	32,1	41,1	23,2	37,3	51,9	20,2	60,0	18,2	70,1	40,6	17,2
	Si	6,7	7,9	5,4	5,2	---	4,7	---	12,5	---	20,5	8,6
	No	55,0	72,1	38,7	49,9	51,9	50,9	60,0	59,4	70,4	67,2	64,5
Uruguay	Todos	45,0	54,6	35,3	38,1	54,5	39,7	68,7	41,3	74,6	51,3	39,8
	Si	22,3	25,1	20,1	---	---	15,8	---	32,2	---	---	---
	No	62,8	74,0	49,7	44,1	54,6	64,1	71,7	69,2	76,8	71,9	80,2

(*) Promedio década '90s. Hombres y mujeres entre 15 y 64 años

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de la región.

estudiantes, al menos cuando se compara con Argentina y Chile.

3. Desempleo

- 3.8 Dado lo anterior, es de esperar que existan importantes diferencias en la tasas de desempleo entre aquellos que estudian y aquellos que no y que estas diferencias vengan mayormente dadas por diferencias en la tasa de participación, particularmente de los estudiantes. La Tabla 3.4 muestra que el desempleo promedio de los jóvenes que asistían a un establecimiento educacional fue 1,6 veces el de los jóvenes que no asistían (33,8 por ciento y 21,2 por ciento, respectivamente). Además, los jóvenes uruguayos que están cursando secundaria o terciaria presentan las mayores diferencias (comparado a los países del Cono Sur)

⁸ Con la excepción de los jóvenes de 15 a 24 años con estudios terciarios completos.

en tasas de desempleo respecto de quienes no están cursando esos niveles (pero tienen un nivel comparable de educación).

Tabla 3.4: Tasas de desempleo en el Cono Sur por nivel de educación y asistencia estudiantil (*). (Porcentajes)

País	Asistencia	Todos	Hombres	Mujeres	Nivel						Terciaria	
					Primaria Incompleta	Primaria Completa	Secundaria Incompleta	Secundaria Completa	Terciaria Incompleta	Terciaria Completa	NO Académica	Académica
Argentina	Todos	22,5	20,7	25,2	28,5	26,4	24,5	20,9	17,4	13,2	17,4	16,3
	Si	19,9	18,5	21,3	---	---	26,2	---	16,9	---	19,4	16,3
	No	23,4	21,3	26,9	28,9	26,4	23,8	20,9	20,0	13,2	15,4	19,3
Brasil	Todos	15,1	12,4	19,4	14,6	13,4	20,8	14,2	14,2	7,7	13,1	---
	Si	19,5	17,2	22,6	18,6	---	22,2	---	14,6	---	14,6	---
	No	12,8	10,1	17,4	12,8	13,4	15,5	14,2	10,5	7,8	8,7	---
Chile	Todos	16,7	14,6	20,1	15,4	16,1	18,8	16,2	16,0	16,7	15,9	16,6
	Si	19,5	15,0	25,9	21,0	---	23,7	---	16,4	---	13,5	19,6
	No	16,4	14,6	19,4	15,3	16,1	17,9	16,2	15,6	16,7	17,2	14,6
Uruguay	Todos	24,3	20,8	29,2	24,9	25,1	25,4	16,4	27,0	15,5	23,2	26,1
	Si	33,8	32,2	35,4	---	---	37,2	---	31,0	---	---	---
	No	21,2	17,8	26,6	23,9	25,2	21,7	15,8	20,3	14,9	18,4	15,0

(*) Promedio década '90s. Hombres y mujeres entre 15 y 64 años

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de la región.

3.9 La tabla 3.5 y la figura 3.1 muestran las distintas tasas de desempleo para los jóvenes según su edad y asistencia estudiantil en el Cono Sur y México. En todos los países considerados las tasas de desempleo disminuyen a medida que aumenta la edad de los individuos, pero la tasa de desempleo de los jóvenes en Uruguay es superior a la de Argentina, Brasil Chile y México para prácticamente todas las edades de los individuos.⁹ Estas diferencias son proporcionalmente mayores para los más jóvenes (15 a 19 años) y para los jóvenes que estudian. Para todas las edades entre 15 y 24 años, los jóvenes que están estudiando en Uruguay presentan tasas de desempleo muy superiores a sus pares en el resto del Cono Sur y México, mientras que el desempleo de los que no están estudiando resulta superior en Argentina para prácticamente todas las edades. Finalmente, casi un tercio de los jóvenes desempleados en Uruguay se concentra en el rango de edad 18-19 años. En Argentina, por ejemplo, existe una concentración similar para los jóvenes entre 19 y 20 años, mientras que para Chile ésta es entre los 20 y 21 años.

⁹ Los jóvenes de 17 años en Argentina, por ejemplo, son una excepción al presentar tasas de desempleo marcadamente superiores a los de sus pares uruguayos.

Tabla 3.5: Tasas de desempleo en el Cono Sur y México por edad y asistencia estudiantil (*). (Porcentajes)

País	Asistencia	Edad									
		15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Argentina	Todos	28,0	34,8	40,4	30,5	29,0	24,6	21,5	18,3	15,3	13,0
	Asisten	24,1	32,0	28,4	24,5	25,9	21,0	21,4	15,8	14,6	11,1
	No Asisten	29,8	37,1	44,2	32,6	30,5	25,8	21,4	19,3	15,6	13,5
	Porcentaje (**)	2,3	5,1	10,5	10,7	14,6	13,3	13,3	12,0	9,8	8,4
Brazil	Todos	24,6	23,5	22,5	22,2	19,8	17,7	15,9	13,8	13,0	11,8
	Asisten	25,9	25,4	24,3	25,2	24,0	19,8	18,0	15,6	13,6	14,3
	No Asisten	20,9	20,0	20,0	19,5	17,3	16,7	15,1	13,2	12,9	11,3
	Porcentaje (**)	8,3	10,3	11,6	12,7	12,1	11,3	9,7	8,7	8,1	7,2
Chile	Todos	27,6	26,4	25,1	26,1	25,0	20,4	17,0	14,5	13,4	12,7
	Asisten	25,1	20,7	25,4	26,2	28,6	18,7	16,8	15,3	13,1	14,7
	No Asisten	29,5	29,3	26,0	26,0	24,3	20,5	17,1	14,5	13,4	12,6
	Porcentaje (**)	2,2	3,2	4,7	10,7	12,6	15,2	12,8	13,8	12,2	12,7
Mexico	Todos	16,1	16,4	14,5	10,9	9,5	7,7	7,1	7,5	6,8	4,5
	Asisten	1,6	1,6	2,6	2,1	0,2	0,7	0,1	0,6	2,9	1,9
	No Asisten	21,2	21,2	16,7	12,6	11,3	8,9	8,2	8,6	7,2	4,8
	Porcentaje (**)	6,6	10,7	14,3	11,8	10,5	9,6	8,6	11,1	10,5	6,2
Uruguay	Todos	39,0	39,4	36,8	33,2	29,9	23,7	20,5	18,0	15,4	14,3
	Asisten	38,6	47,1	41,7	41,2	37,9	35,7	27,1	24,8	22,0	21,7
	No Asisten	39,2	34,9	33,8	29,9	26,8	20,2	18,7	16,2	13,8	12,7
	Porcentaje (**)	5,4	8,7	11,0	14,5	13,4	11,4	11,1	9,5	8,0	7,0

(*) Promedio década '90s

(**) Individuos desempleado en determinada edad como proporción de todos los individuos desempleados en el rango 15-24.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de la región.

3.10 ¿En qué medida la mayor tasa de desempleo de los estudiantes explica la mayor tasa de desempleo para los jóvenes uruguayos? Para contestar a esta pregunta procedemos a realizar la siguiente descomposición:

$$\Delta\mu = \Delta(\mu_{Estudiantes} - \mu_{No-Estudiantes}) * \text{Pr omedio}\left(\frac{PEA_{Estudiantes}}{PEA_{Jóvenes}}\right) + \Delta\left(\frac{PEA_{Estudiantes}}{PEA_{Jóvenes}}\right) * \text{Pr omedio}(\mu_{Estudiantes} - \mu_{No-Estudiantes}) + \Delta(\mu_{No-Estudiantes})$$

similar a la anterior pero donde ahora μ es la tasa de desempleo juvenil y $\Delta\mu$ es la diferencia en la tasa de desempleo de Uruguay y el otro país con el que se compara.

3.11 La descomposición anterior sugiere que el comportamiento de los estudiantes en Uruguay es capaz de explicar parte de las diferencia en la tasa de desempleo juvenil, pero no toda la diferencia (Tabla 3.6) El primer término de la descomposición muestra que la mayor tasa de desempleo de los estudiantes explica más del 100 por cien de las diferencia en tasas de desempleo juvenil entre Uruguay y Argentina,¹ y aproximadamente $\frac{1}{4}$ de la diferencia entre Uruguay y el resto de los países. El resto de la diferencia se explica por el hecho que las tasas de desempleo de los no estudiantes también son mayores en Uruguay, mientras que el segundo término de la descomposición –que mide el efecto de diferencias en la proporción de estudiantes en la PEA-- es muy pequeño.

Figura 3.1 Desempleo por edad y Asistencia escolar

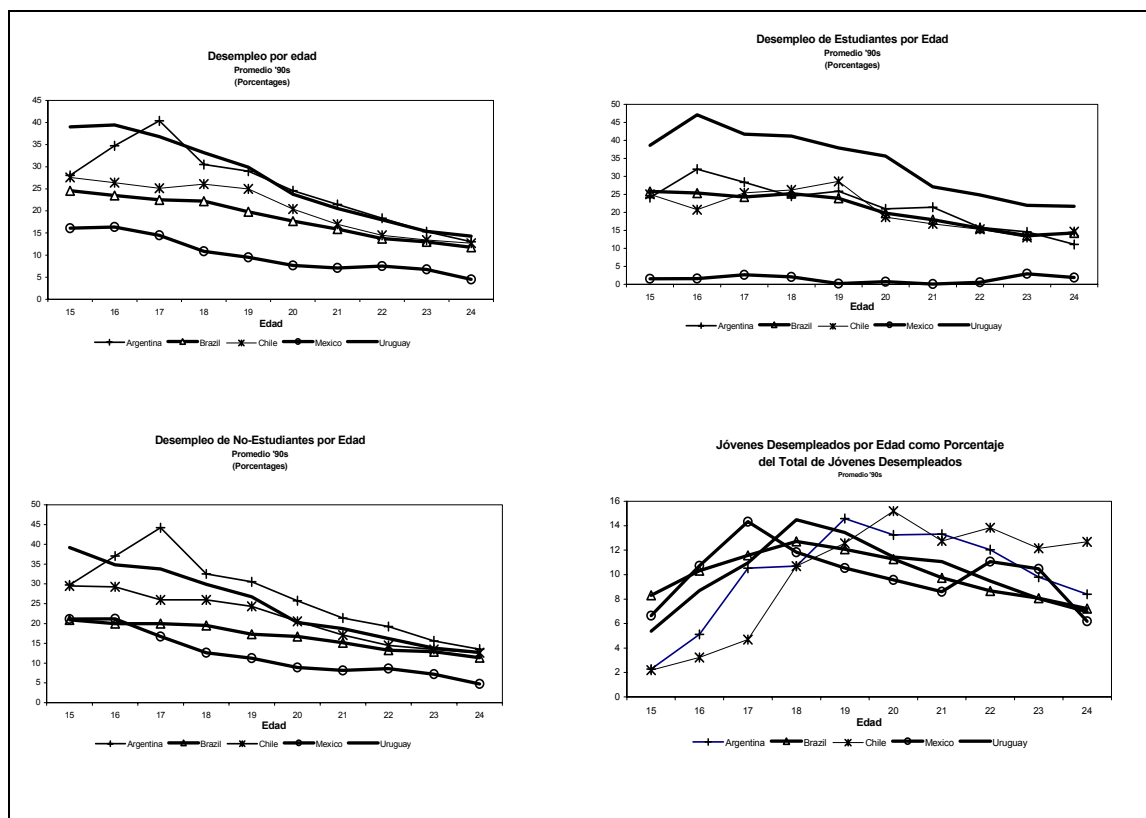


Tabla 3.6: Resultados de descomposición y comparaciones del desempleo juvenil con Cono Sur y México.

País	Diferencias en la tasa de desempleo juvenil	Diferencias en tasa de desempleo estudiantes y no estudiantes	Diferencias en la tasa de participación	Diferencias en la tasa de desempleo de no estudiantes
Argentina	1,8	4,0	0,0	-2,2
Brasil	6,5	1,8	-1,1	5,8
Chile	6,7	1,8	1,0	3,8
México	15,4	4,3	0,2	11,0
Cono Sur (Ar., Ch., Br)	5,0	2,6	0,1	2,5

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de la región.

- 3.12 Dados los cálculos anteriores cabe preguntarse qué factores inciden en una mayor tasa de participación de los estudiantes en Uruguay —relativo a otros países. ¿Se debe a que las características del sistema educativo hacen particularmente fácil el compaginar trabajo y estudio, o se debe al elevado grado de repetición que sufren los estudiantes, los cuales, entendiendo que el proceso de educación es largo, buscan obtener ingresos mientras completan su educación? ¿Y por qué la elevada participación de los estudiantes no se complementa con similares tasas de empleo para estos jóvenes? ¿Existen trabas a su empleo—por ejemplo, vía limitaciones para el empleo en jornada reducida? Algunas de estas cuestiones se analizan en el resto de la sección 3 y en la sección 4.

B. Desempleo Juvenil y Situación de Parentesco respecto del Jefe de Hogar

- 3.13 De las secciones anteriores se deduce que el alto desempleo juvenil en Uruguay está asociado con niveles atípicamente altos de participación para este grupo. ¿Hasta qué punto este elevado nivel de participación responde a las características familiares de los individuos –por ejemplo porque necesitan trabajar para sacar adelante sus hogares? La situación familiar de los desempleados también es importante para determinar el impacto que el desempleo tiene sobre el bienestar de los hogares. Una situación en la que el jefe de hogar sea un joven desempleado es ciertamente más preocupante que una situación en la que el joven sea dependiente de un hogar que es capaz de brindarle sustento. El panel A de la Figura 3.2 muestra la tasa de desempleo juvenil por género y relación de parentesco con el jefe de hogar. Los jóvenes cónyuges e hijos(as) del jefe(a) de hogar presentan las mayores tasas de desempleo, en particular, las hijas mujeres. Es de destacar que las mujeres jóvenes jefas de hogar presentan una tasa de desempleo muy superior a la de sus pares hombres.
- 3.14 Asimismo, el panel B de la Figura 3.2 presenta el porcentaje que cada uno de los grupos supone sobre el total de jóvenes desempleados. Prácticamente tres cuartos de los jóvenes desempleados son hijos o hijas del jefe de hogar, lo cual no agravaría mayormente el bienestar de los individuos miembros de esos hogares. Por otra parte, sólo un 7 por ciento se declara jefe de hogar y un 5 por ciento se declara cónyuge del jefe de hogar. Asimismo, solo un 1 por ciento de los jóvenes desempleados son mujeres jefas de hogar, lo cual muestra la real dimensión de la elevada tasa de desempleo de este grupo mencionada en el párrafo anterior. Sin embargo, un punto sobresaliente es que existen más jóvenes desempleados que se declaran jefes de hogar que quienes se declaran cónyuges del jefe. De esta manera, si bien la tasa de desempleo para los jefes de hogar no es sobresalientemente elevada, existe un número no despreciable de jóvenes (y por consecuencia, de hogares) que se ven fuertemente afectados por la situación de desempleo.

Figura 3.2 Tasa de desempleo juvenil según relación de parentesco

Figura 3.2 A

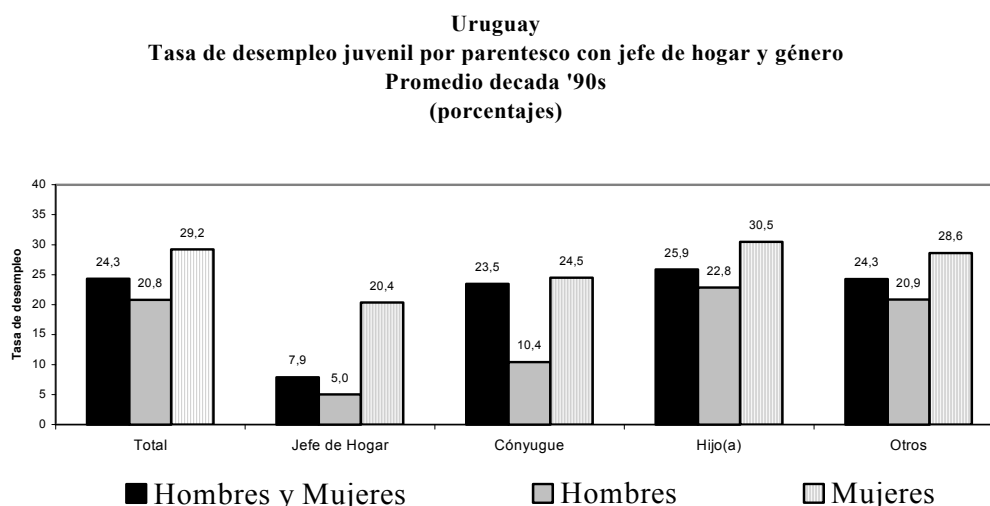
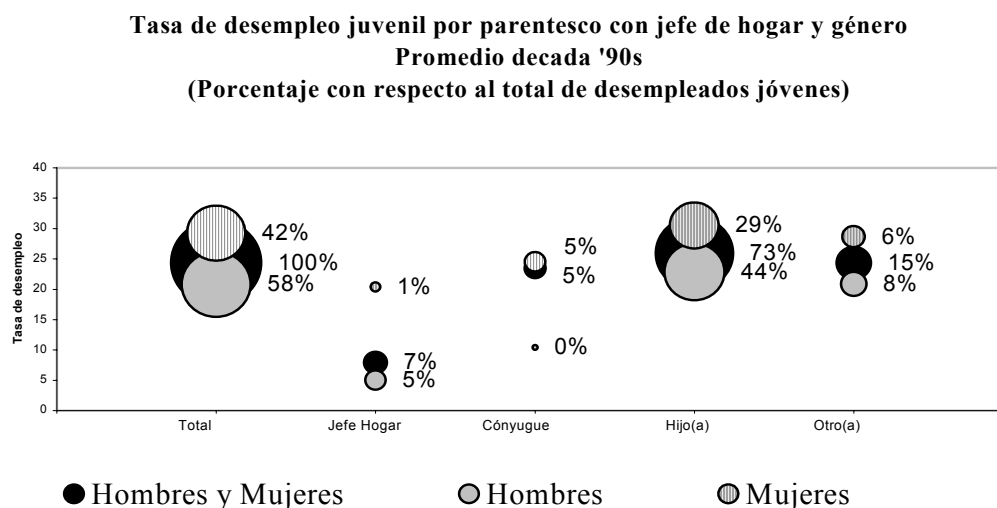


Figura 3.2 B



3.15 En definitiva, lo anterior sugiere que al menos una buena parte de los jóvenes desempleados son individuos que no parecen estar en 'extrema necesidad' de encontrar un empleo en la medida en que no hay un hogar al cual tienen que sustentar.

C. Experiencia laboral y Características del Trabajo buscado por los Jóvenes

3.16 ¿En qué medida las altas tasas de desempleo juvenil responden a una situación de una búsqueda muy selectiva de empleos? La Tabla 3.7 muestra el porcentaje de individuos que, siendo desempleados, buscan un trabajo con características

especiales. La primera fila muestra que más de la mitad de los desempleados buscan un trabajo con condiciones especiales. Sorprendentemente este número es mayor para los adultos y para las mujeres y menor para los jóvenes. Asimismo entre los jóvenes, es mayor entre los que son jefes de hogar que entre los que son hijos o cónyuges del jefe. Las mujeres jóvenes tienden a poner más condiciones que sus pares varones. También es mayor para los estudiantes.

Tabla 3.7: Características del trabajo buscado por los individuos desempleados en Uruguay, según parentesco con jefe de hogar. (Porcentajes)

		Adultos/Jóvenes		Género		Género/Jóvenes	
						Hombres	Mujeres
Busca un trabajo que reúna ciertas condiciones? Todos		Adultos	Jóvenes	Hombres	Mujeres	Jóvenes	Jóvenes
SI	50,73	53,12	48,48	45,05	55,34	41,51	55,43
Que condiciones?							
Jornada Limitada	11,96	8,43	15,69	9,85	13,35	15,03	16,14
Horario Especial	9,83	7,75	12,83	7,41	11,45	12,05	13,49
Experiencia y/o Capacitacion	58,12	61,17	53,92	63,29	54,63	54,45	53,46
Sector Publico	1,27	1,38	1,39	1,13	1,37	1,68	1,17
Salario Adecuado	14,38	16,94	12,80	13,55	14,95	13,56	12,29
Otra	4,44	4,34	3,37	4,77	4,24	3,22	3,46
Suma	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Tabla 3.7 (Continuación)

			Asistencia Estudiantil		Parentesco			Experiencia		
			Jóvenes Estudiantes	Jóvenes NO- Estudiantes	Jóvenes Jefes de Hogar	Jóvenes Conyugues de Jefe de Hogar	Jóvenes Hijos de Jefe de Hogar	Jóvenes relacion con Jefe de Hogar	Jóvenes Con Experiencia	Jóvenes Sin Experiencia
Busca un trabajo que reúna ciertas condiciones? Todos										
SI	50,73		68,70	37,75	63,75	53,68	48,75	42,71	45,34	53,78
Que condiciones?										
Jornada Limitada	11,96		23,92	7,75	9,84	12,93	15,24	21,47	13,01	19,71
Horario Especial	9,83		19,60	6,34	14,32	18,47	12,81	9,87	11,15	14,86
Experiencia y/o Capacitacion	58,12		47,19	60,38	50,59	44,03	54,90	53,05	56,25	50,77
Sector Publico	1,27		0,58	2,17	2,40	1,07	1,42	1,27	1,38	1,47
Salario Adecuado	14,38		7,00	18,40	18,05	16,38	12,33	11,97	14,93	9,65
Otra	4,44		1,70	4,97	4,80	7,12	3,30	2,37	3,28	3,55

(*) Promedio década '90s. Hombres y Mujeres entre 15 y 49 años.

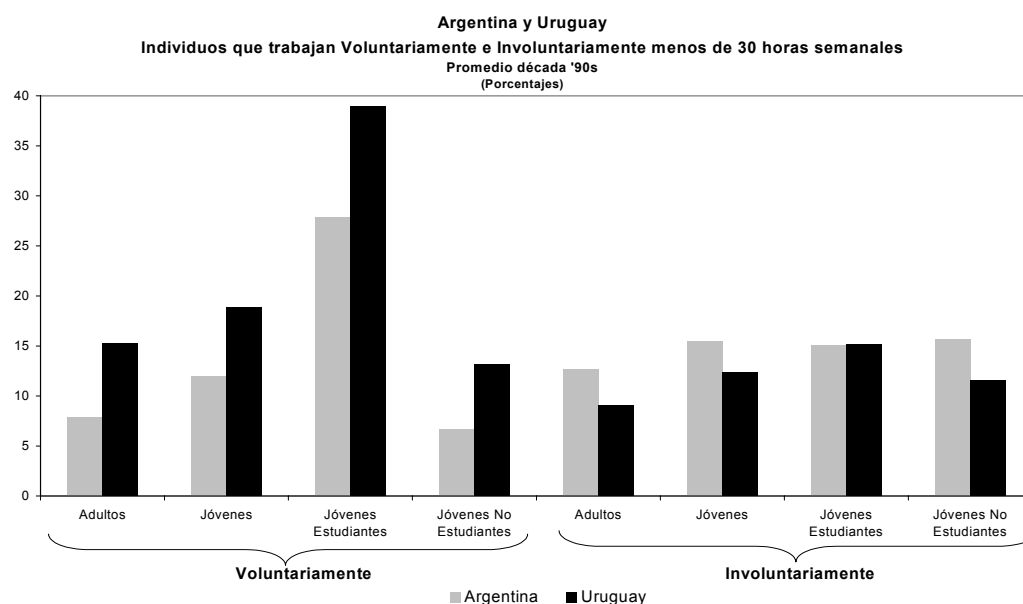
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de Uruguay.

- 3.17 Respecto al tipo de características del trabajo buscado, la gran mayoría de los desempleados (un 58,1 por ciento de quienes declararon buscar un trabajo con 'condiciones especiales') busca un trabajo que les permita obtener experiencia y/o capacitación laboral. Esta característica tiende a ser nombrada en más ocasiones por los adultos, los varones, los jóvenes jefes de hogar, y los jóvenes que no estudian.
- 3.18 Por otra parte, dentro de los jóvenes que busca un trabajo con 'condiciones especiales', un 15,7 por ciento declara buscar un trabajo con jornada limitada y un 12,8 por ciento declara buscar un trabajo con horario especial (esto contrasta con las cifras reportadas por sus pares adultos que corresponden a con un 12 y 9,8 por ciento respectivamente). Estas características son nombradas más a menudo por las mujeres, los jóvenes estudiantes, los jóvenes cónyuges e hijos de jefe del hogar, y los jóvenes sin experiencia, es decir, entre aquellos grupos con mayores tasas de desempleo. Ello sugiere que una importante componente del desempleo juvenil (y posiblemente femenino) se encuentre en la demanda insatisfecha de empleos con mayor flexibilidad horaria.

D. Jornada reducida

- 3.19 Dada la preferencia por trabajos que proporcionan condiciones de flexibilidad horaria y jornadas especiales, una posible explicación para la relativa baja tasa de empleo de los jóvenes estudiantes en Uruguay es que no existen condiciones suficientes de flexibilidad laboral que permitan acomodar estas necesidades. ¿Existen trabajos a tiempo parcial disponibles? ¿y aquellos que trabajan jornadas más cortas a las ‘normales’ (menos de 30 horas semanales), lo hacen de manera voluntaria con objeto de poder realizar más de una actividad a la vez ?
- 3.20 Sería interesante comparar la incidencia de trabajadores empleados en jornadas reducidas en Uruguay vs. Brasil, dado que éste último país consigue emplear a una mayor parte de la población activa joven. Desafortunadamente, estos datos no están disponibles en las encuestas de hogares utilizadas para Brasil. Por ello, y a efectos de tener una comparación con otro país, se presentan datos para Uruguay y Argentina. La Figura 3.3 muestra el porcentaje de empleados que trabajan menos de 30 horas a la semana para estos dos países, distinguiendo entre los que lo hacen de manera voluntaria e involuntaria. La incidencia de trabajo a tiempo parcial voluntario es mayor en Uruguay que en Argentina, mientras que para el involuntario, el ordenamiento es el inverso. Estos datos también revelan que en Uruguay casi un 40% de los jóvenes estudiantes empleados trabajan una jornada reducida de manera voluntaria, mientras que en Argentina, esa proporción es sustancialmente menor. De lo anterior se deduce que en Uruguay existe bastante flexibilidad para trabajar jornadas reducidas y que eso puede explicar porque una mayor proporción de trabajadores jóvenes estudiantes está empleada en Uruguay en relación a la Argentina. Es plausible que una mayor expansión del trabajo a tiempo parcial voluntario pueda incrementar la tasa de empleo de los jóvenes en Uruguay –particularmente para los estudiantes.

Figura 3.3: Porcentaje de empleados a tiempo parcial en Argentina y Uruguay



E. Duración del desempleo de los jóvenes

- 3.21 Una razón comúnmente mencionada para explicar las altas tasas de desempleo juvenil en Uruguay es que los jóvenes presentan problemas de inserción laboral, ya sea por su falta de experiencia laboral o por la poca relevancia que tiene la educación para el mercado de trabajo.

Tabla 3.8: Duración del desempleo por género en Argentina, Chile y Uruguay (*).
(Cocientes: desempleados 15-24 años / 25-49 años)

País	Año	Todos		Hombres		Mujeres	
		Promedio	Mediana	Promedio	Mediana	Promedio	Mediana
Argentina	1992	1,12	1,00	1,17	1,00	1,08	1,27
	1995	1,06	1,33	1,14	1,50	1,05	1,20
	1997	1,15	1,00	1,34	1,50	1,07	1,25
	1998	1,01	1,00	1,34	2,00	0,84	0,80
	2000	1,08	1,00	1,32	1,50	0,92	0,80
Chile	1996	1,03	1,25	0,96	1,00	1,10	1,50
Uruguay	1992	0,89	1,00	0,92	1,00	0,92	0,67
	1995	0,90	1,00	1,11	1,33	0,81	0,80
	1997	0,82	0,80	0,95	1,00	0,76	0,67
	1998	0,82	0,80	0,97	1,00	0,74	0,60
	2000	0,85	0,83	0,92	1,00	0,84	1,00

(*) Áreas urbanas. Hombres y mujeres 15-49. Duración medida en meses.

Fuente: Cuadro 18, Apéndice Estadístico, IPES 2004

- 3.22 La Tabla 3.8 muestra la duración del desempleo de los jóvenes en relación a la de los adultos. Si los jóvenes presentan problemas particulares de inserción en el mercado de trabajo, éstos se debieran manifestar en una mayor duración del desempleo de los jóvenes relativo a los adultos. Sin embargo, como se advierte en esta tabla, existe poca evidencia de que ese sea el caso. En particular, se observa que la duración del desempleo de los jóvenes en Uruguay fue inferior a la duración del desempleo de los adultos y que esa relación se mantiene tanto si se mide el promedio o la mediana de la duración. La comparación con Argentina y Chile también es ilustrativa. A pesar de que éstos dos países sufren menores tasas de desempleo juvenil que Uruguay, los jóvenes experimentan mayores duraciones del desempleo que los adultos.
- 3.23 Lo anterior sugiere que la fuente del elevado desempleo juvenil no radica en problemas de inserción laboral particulares a este grupo, en exceso a los enfrentados por los adultos. A pesar de que, como se describió en secciones anteriores, la gran mayoría de los desempleados no son cabezas de hogar y por lo tanto podrían tomarse más tiempo para buscar un empleo, la duración del desempleo juvenil es menor que la de los adultos. Ello sugiere que los mayores problemas de reinserción al mercado de trabajo se dan entre estos últimos. También indica que las mayores tasas de desempleo juvenil en Uruguay se dan por el hecho que éstos presentan una mayor tasa de influjo al desempleo, ya sea porque sufren una mayor tasa de despidos o porque transitan más a menudo de la inactividad al desempleo.

F. Desempleo y Status Socio-Económico del Hogar

- 3.24 En la sección 3.2 se examina la relación de parentesco de los jóvenes desempleados a fines de explorar su necesidad de encontrar un empleo. En esta sección se estudia si el desempleo es mas predominante entre las familias de bajo ingreso y por lo tanto entre jóvenes que dadas sus condiciones familiares se ven mas afectados por una situación de paro. La figura 3.4 muestra que la tasa de desempleo juvenil de los hombres es relativamente constante a través de distintos niveles de ingreso, mientras que el de las mujeres tiende a caer con el nivel de ingreso del hogar. Ahora bien, dado que el ingreso familiar puede verse afectado por el desempleo de los jóvenes, se recalculan también los deciles en base solamente al ingreso de los padres, para desempleados que son hijos o hijas del jefe del hogar. La figura 3.5 muestra que en este caso, la relación negativa entre ingreso y tasa de desempleo (al menos para las mujeres) desaparece. Lo anterior sugiere que la probabilidad de desempleo juvenil alcanza por igual a todos los estratos de la sociedad uruguaya y no se concentra entre jóvenes de bajos ingresos familiares—al menos cuando se mide por los ingresos de los padres.

Figura 3. 4. Tasa de Desempleo por Decil del Ingreso del Hogar

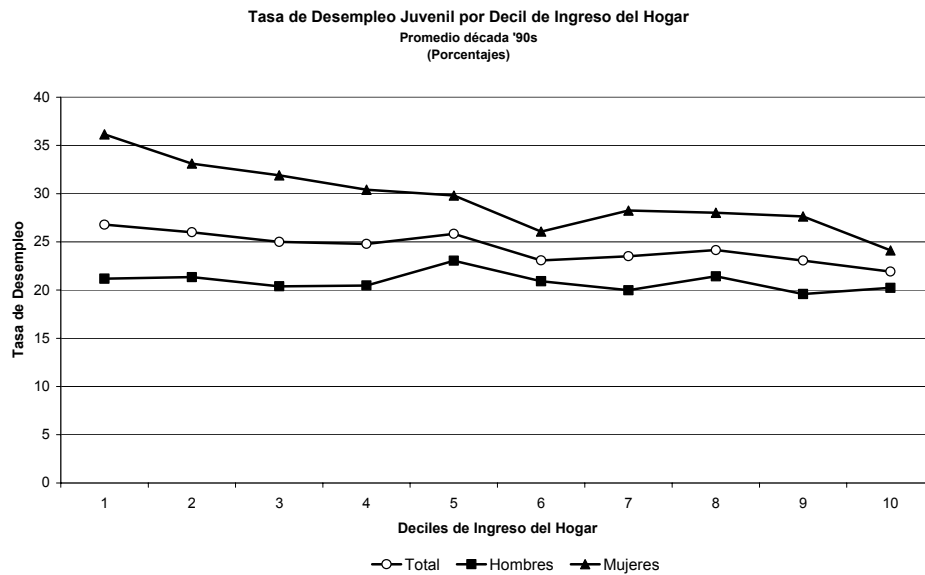
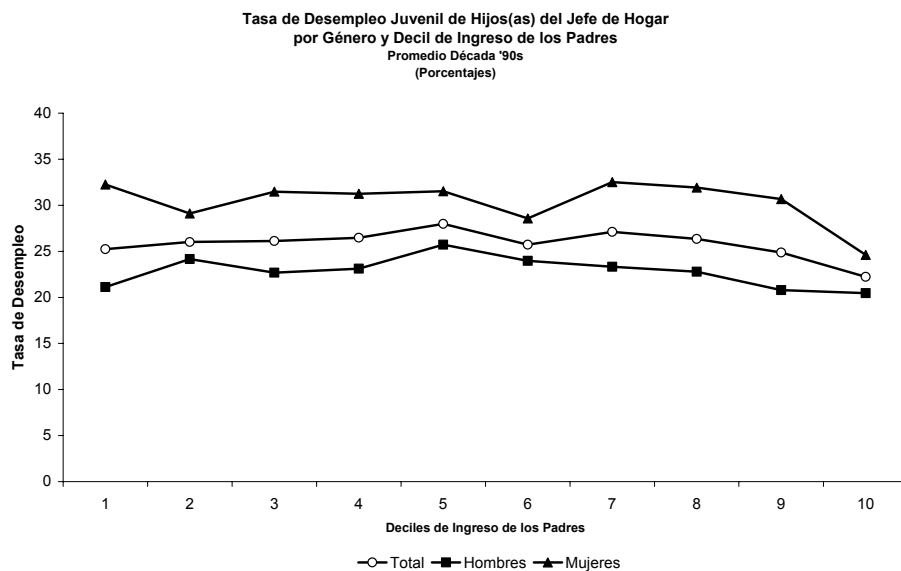


Figura 3.5 : Tasa de Desempleo Juvenil por decil del ingreso de los Padres



G. Síntesis

- 3.25 El análisis anterior permite llegar a algunas conclusiones sobre las causas del elevado desempleo juvenil en Uruguay. En primer lugar, se constata que la elevada participación de los estudiantes, y la relativa baja tasa de asistencia escolar de los jóvenes de 15 a 24 años (al menos en relación a Chile y Argentina) explican una buena parte de la elevada participación y el desempleo juvenil. Dada la creciente demanda de calificaciones, políticas tendentes a aumentar la escolaridad de los jóvenes pueden reducir el desempleo y aumentar las capacidades de la mano de obra uruguaya. las elevadas tasas de desempleo en Uruguay no tienen su origen en un problema de baja inserción laboral de los jóvenes. Ello implica, por ejemplo, que hay pocas bases para concluir que el desempleo juvenil tenga su origen en la falta de adecuación de los temarios a la realidad del mercado de trabajo. Por el contrario, el problema parece radicar en la elevada probabilidad de entrar en el desempleo, ya sea por pérdida de empleo o por transito de la inactividad al desempleo. Estudiar los determinantes de este tránsito al desempleo aumenta la urgencia de contar con datos de panel, aun no disponibles en Uruguay. En tercer lugar, aunque muchos jóvenes parecen encontrar empleos con jornada reducida que se acomodan a sus necesidades, éstos no parecen suficientes para dar empleos al elevado porcentaje de trabajadores que busca empleos con jornadas especiales y horarios flexibles. De hecho aquellos grupos que muestran mayores tasas de desempleo son los mismos grupos con mayor demanda por empleos con jornadas flexibles. Lo anterior sugiere que políticas tendentes a dar facilidades a los empresarios y establecimientos que incorporen jornadas flexibles puede contribuir a reducir el desempleo juvenil y femenino en Uruguay.
- 3.26 Finalmente es de destacar que la mayoría de los desempleados son hijos o cónyuges del jefe del hogar y que por lo tanto, en principio, tienen un sustento familiar. Se constata además que los jóvenes desempleados no se concentran entre los hogares más pobres sino que provienen de todos los estratos de ingreso Ello sugiere que el desempleo juvenil tiene un impacto social menor que el que tendría si éste recayera mayormente entre jefes de hogar y jóvenes provenientes de hogares pobres.

IV. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS LABORALES

- 4.1 Del análisis presentado en las secciones anteriores se desprende que el mercado de trabajo en Uruguay presenta problemas de corte estructural –además de aquellos originados por las recientes caídas en la actividad económica. Así, este mercado se caracteriza por (1) alto y creciente desempleo, (2) alta duración del desempleo, (3) alta participación de jóvenes y mujeres relativa a adultos y hombres que no viene acompañada de altas tasas relativas de empleo para estos grupos y (4) una caída del empleo y un incremento en la tasa de desempleo de los trabajadores menos calificados. En esta sección se analizan las políticas e instituciones que pueden dar lugar a estas fallas, así como las políticas e instituciones que podrían contribuir a mejorar la situación laboral en Uruguay.

A. Instituciones y políticas de determinación salarial

1. Negociación colectiva

- 4.2 La evidencia internacional y para Uruguay indica que la negociación colectiva tiende a mejorar los salarios de los trabajadores al mismo tiempo que tiende a reducir la flexibilidad salarial. De Brun y Labadie (1997) así como Allen, Cassoni y Labadie, 1994; Cassoni, 1993 y otros, encuentran que el retorno de la negociación colectiva tras el restablecimiento de la democracia en 1985 está relacionada con una menor sensibilidad de los salarios del sector privado a cambios en la tasa de desempleo. Sin embargo, en la teoría se describen varios factores que mitigan el efecto de la negociación colectiva sobre el desempleo. El primero es el grado de competencia externa en el mercado de bienes: los sindicatos tienen menor capacidad de afectar a los salarios en entornos muy competitivos. El segundo, es el grado de coordinación que exista en la negociación salarial. La evidencia internacional indica que la presencia de mecanismos institucionales que incidan en que las partes que negocian tomen en consideración las consecuencias macroeconómicas de sus acciones puede contrarrestar el efecto adverso de la negociación colectiva sobre salarios en la tasa de desempleo. Por último, otro factor que juega un rol importante es la composición de la agenda de negociación. Cuando no se incluye el empleo (u otras variables directamente relacionadas a éste) en dicha agenda, los efectos del aumento del desempleo sobre los salarios son menores que en otro caso¹⁰. Como se plantea a continuación, en Uruguay hay tendencias que incidirían teóricamente de manera positiva sobre este fenómeno. Por un lado, el grado de afiliación y cobertura sindical han caído durante la década mientras que la apertura ha aumentado el grado de competencia en el mercado de bienes. Por otro lado, si bien el grado de coordinación de la negociación salarial ha caído desde principios de la década, la generalización de la negociación a niveles muy descentralizados (de empresa o grupos de empresas) en el sector privado pone un límite superior a las posibilidades de incremento salarial. Esto, además, ha posibilitado la inclusión de la estabilidad laboral en la agenda de negociación.

¹⁰ En la literatura esto da lugar a modelos teóricos que se conocen como *right-to-manage* y contratos recursivos, entre los cuales los contratos eficientes reflejan la negociación simultánea sobre salarios y empleo.

2. Evolución de la cobertura y afiliación sindical

- 4.3 En el ámbito privado, las negociaciones colectivas se han realizado a nivel de sector económico. Sin estar prohibida legalmente la negociación por empresa, ésta fue históricamente marginal. El sistema establecía ámbitos de integración tripartita (Gobierno, empresarios y sindicatos) para fijar salarios a nivel de rama de actividad. La negociación colectiva fue suspendida en 1968. Con la vuelta de la democracia, en el año 1985, los Consejos de Salarios volvieron a funcionar, por lo que la negociación salarial volvió a realizarse a nivel de sector económico.
- 4.4 En 1991 el Poder Ejecutivo (PE) modificó su postura respecto a la negociación colectiva y decidió no convocar de oficio los Consejos de Salarios para la mayoría de sectores económicos¹¹. De esta forma, los acuerdos alcanzados dejaron de ser homologados¹². La intervención del Ministerio pasó a ser, en este terreno, solamente a requerimiento de las partes y cumpliendo un rol básicamente de intermediación en conflictos.
- 4.5 En la medida que en Uruguay no existe la obligación de “acordar” (tampoco existe la de “negociar”), se requiere la voluntad de las partes para que un convenio se concrete. Por otra parte, la intervención del Estado en los Consejos Salariales en la segunda parte de la década del ochenta tuvo como objetivo el alinear los incrementos de salarios con sus metas inflacionarias. De ahí que éste homologara sólo los convenios que cumplieran dicho requisito. De esta forma, la consecuencia de su retiro de las negociaciones fue una reducción de la cantidad de convenios firmados por año a nivel de rama. Aunque no existe información sistemática sobre el número de trabajadores cubiertos por convenios colectivos, en la Tabla 4.1 puede apreciarse la gran reducción que se produjo en la cobertura a partir de 1990, cuando alcanzó casi al 90% de los trabajadores. En el año 2003 solo el 17% de los trabajadores está cubierto por un convenio colectivo. De esta forma, resulta claro que el retiro del Gobierno de los Consejos Salariales generó incentivos para la descentralización de las negociaciones, ya que las empresas cuyos trabajadores no estaban afiliados a sindicatos de rama ya no estarían obligadas a aplicar los acuerdos firmados.

Tabla 4.1. Trabajadores cubiertos por Negociación Colectiva

Sector privado (%)

<i>Sector</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>
<i>Construcción</i>	100.0	100.0	100.0
<i>Industria</i>	82.9	11.7	13.3
<i>Comercio</i>	91.5	1.6	1.3
<i>Servicios</i>	91.3	37.5	15.7
<i>Total</i>	88.8	27.8	17.0

Fuente: Bucheli y otros (2004)

¹¹ Los Consejos de Salarios se siguen realizando en la Industria de la Construcción, Transporte de Pasajeros y Salud.

¹² Si estos acuerdos o convenios no son homologados no tienen aplicación en todo el sector sino solamente para las empresas afiliadas a la cámara firmante.

- 4.6 El crecimiento en el número de convenios a nivel de empresa y la disminución de los convenios de rama implicó que el número de trabajadores amparados, respecto a los niveles observados en los años 80, sea sustancialmente menor¹³.

Tabla 4.2. Negociación por Nivel de Centralización
(%)

<i>Nivel</i>	<i>1985-89</i>	<i>1995-99</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>
<i>Rama</i>	94	35	13	7
<i>Empresa</i>	6	64	87	93
<i>Grupo de empresas</i>	-	1	-	-
<i>Total</i>	100	100	100	100

Fuente: Bucheli y otros (2004)

- 4.7 La tasa de afiliación general a los sindicatos también se ha reducido considerablemente. Esta se ubicaba entre 30 y 37% en los primeros cinco años que siguen a la reapertura democrática en 1985 (ver Tabla 4.3). En los años siguientes se observa un descenso muy importante, y en la actualidad la tasa se ubica en valores cercanos al 20%. Debe marcarse que la fuente de estas estimaciones corresponde al número de representantes de cada sindicato en los congresos del PIT-CNT. En los primeros congresos de la central sindical no se fue muy exigente con las declaraciones de los sindicatos y no se requirió por parte de la Central estar al día en las cuotas (los sindicatos deben pagar al PIT CNT de acuerdo a la cantidad de sus afiliados)¹⁴. Para tener una influencia superior en el Congreso, los sindicatos sobredimensionaron la afiliación en los primeros tiempos. Recién en el Congreso de 1990 se fue más exigente en los registros y en los pagos de las cuotas, por lo que probablemente sea la primera información sólida del cuadro. Considerando esto, hay igualmente una tendencia descendente, pero de magnitud muy inferior.

Tabla 4.3. Tasa de sindicalización
(%)

<i>Año</i>	<i>Públicos</i>	<i>Privados</i>	<i>Total</i>
1985	42.4	34.7	37,5
1987	48.2	27.2	34
1990	50.3	21.5	30.2
1993	33.8	11.1	17.2
1996	37.6	9.8	16.9
2000	39.8	8.5	15.9
2001	41.9	10.3	18.5
2003	41.3	11.6	19.7

Fuente: Bucheli y otros (2004) en base a PIT-CNT e INE

¹³ Esto se basa en los convenios registrados en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que no son necesariamente todos los firmados (si bien existe la obligación legal, la ausencia de sanciones hace que haya un alto grado de incumplimiento con esta normativa).

¹⁴ PIT CNT – Plenario Intersindical de Trabajadores – Central Nacional de Trabajadores

3. Coordinación

- 4.8 A diferencia de muchas otras experiencias de pactos sociales o acuerdos macroeconómicos con intervención de los sectores sociales, en Uruguay no ha habido una negociación centralizada a nivel de todo el país. Sin embargo, hasta 1991 existía un grado importante de coordinación y sincronización en las negociaciones. La política salarial era definida y había una muy fuerte intervención del poder ejecutivo (PE) en la negociación, lo que redundó en que todos los convenios del sector privado fueran muy similares. Cuando el gobierno decide retirar su participación activa, también la uniformidad de los convenios desaparece ya que se pasa rápidamente a una negociación a nivel de empresa, sin demasiada coordinación entre los diversos sindicatos en general.

4. Cambios en la duración de los convenios

- 4.9 La longitud de los convenios juega un papel relevante en la flexibilidad salarial. Dado que existen costos importantes de renegociación, cuanto más larga es la duración menor es la capacidad de ajuste de los salarios a cambios en las condiciones económicas para aquellos trabajadores sujetos a un convenio colectivo. En relación a la duración de los convenios, hay varios períodos bien definidos. En los 80s, la política oficial fue ampliar la duración de los convenios (cuya vigencia era en general de cuatro meses) para dar mayor estabilidad a los acuerdos y reducir la conflictividad. Sin embargo, la mayoría de ellos incluía cláusulas de ajuste ante variaciones preestablecidas en la inflación. De esta forma, la duración media en 1990 fue de entre 20 y 24 meses. En la década del noventa hubo situaciones muy dispares, pero la tendencia fue que los convenios siguieron teniendo una vigencia extensa e incluyendo pautas de variación en salarios y en empleo contingentes a la situación económica que la empresa pudiera enfrentar. Durante la recesión de 1999-2002 hay una disminución en el porcentaje de convenios de más de un año de duración, pero éstos todavía suponen más del 50% del total. En el año 2003, por su parte, el 27,8 % de los convenios firmados no tienen fecha de conclusión, por lo que son de vigencia indefinida y el 54,2 % son de más de un año (ver Tabla 4.4).

Tabla 4.4. Vigencia de los convenios en la actividad privada
(%)

<i>Años</i>	<i>Sin plazo</i>	<i>Menos de 1 año</i>	<i>1 año y más</i>	<i>Total</i>
1985-89	0.1	75.0	24.9	100
1995-99	14.4	20.2	65.4	100
2000	20.5	27.7	51.8	100
2003	27.8	18.0	54.2	100

Fuente: Bucheli y otros (2004)

5. Ajuste a la crisis

- 4.10 Durante la crisis de 1999-2002 se inscribieron en el Ministerio acuerdos de rebaja de las remuneraciones nominales, es decir, que incluían cláusulas por las que el salario monetario, u otras partidas de remuneraciones, se reducían. La legislación no impide que esto ocurra cuando existe acuerdo de las partes, y los hechos indican

que las rebajas salariales pueden hacerse a partir de contratos individuales o colectivos, tanto si existe un sindicato como contraparte como si no lo hay. En este último caso se hizo mediante los documentos que fueron denominados “pactos de recolección de firmas”, en los que los trabajadores afectados manifiestan su acuerdo con el cambio con su firma.

- 4.11 La segunda tendencia de cambio en el contenido de los convenios es el crecimiento de la flexibilidad en sus diversas modalidades. Cuando no existe un convenio que establezca categorías muy definidas, en Uruguay no hay limitaciones para introducir flexibilidad funcional; asimismo, no hay trabas para la firma de contratos de duración determinada o por jornadas menores de 8 horas, por lo que las formas de flexibilidad que más aparecen en los convenios son la flexibilidad salarial (como convenios por productividad), la “numérica” (entendiendo por tal la que ajusta la cantidad de trabajadores al nivel de actividad) y la horaria (es decir, la que flexibiliza la jornada de trabajo).
- 4.12 En los años de la crisis las formas de flexibilidad más incluidas en los convenios fueron la numérica, a través de la rotación de trabajadores en el seguro de paro, y la horaria, con el diseño de los horarios de trabajo con ciclos semanales en los que las jornadas laborales no eran uniformes. La legislación no ampara estos sistemas de trabajo, pero desde hace unos años igualmente se han aplicado por acuerdo de las partes.
- 4.13 En definitiva, la caída de la afiliación y la cobertura sindical, el aumento de la competencia en el mercado de bienes como consecuencia de la apertura, la generalización de la negociación a nivel de la empresa, y la inclusión de la estabilidad laboral en la agenda de negociación, han propiciado una mayor respuesta de los salarios a cambios en las condiciones económicas. Esta flexibilidad se manifestó en una importante caída de los salarios durante la reciente crisis, caída sin embargo que no impidió o no fue suficiente, para evitar un importante adicional ajuste vía empleos.

6. Salarios Mínimos

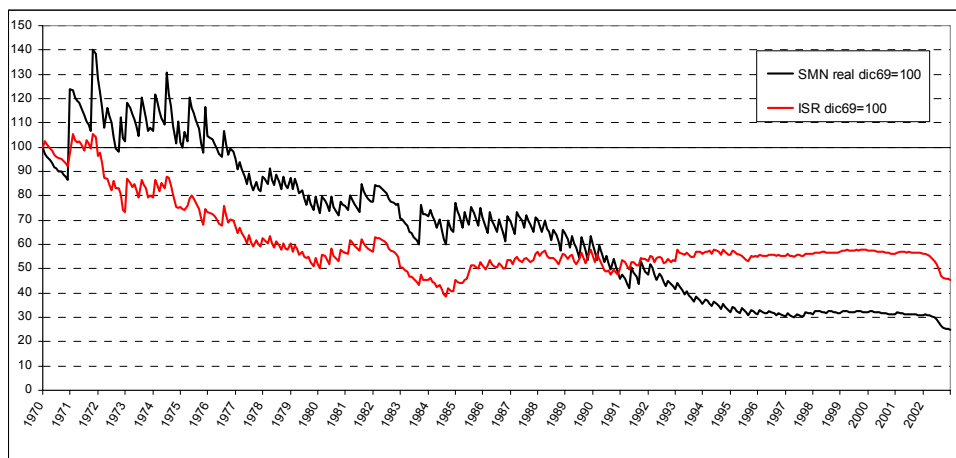
- 4.14 El Salario Mínimo Nacional (SMN) fue fijado por primera vez a través del Decreto 1534/969 del Poder Ejecutivo del 28 de noviembre de 1969. En la actualidad, la cobertura del SMN abarca a todos los asalariados privados mayores de 18 años de edad, excepto a los trabajadores rurales y a los del servicio doméstico. Para los trabajadores rurales existen salarios mínimos específicos por categorías (peón, tractorista, etc.) a partir de 1978. Para el servicio doméstico se comenzó a fijar un mínimo desde 1990 y difiere según la región. Para estos dos grupos de trabajadores, los salarios mínimos específicos son superiores al SMN¹⁵.

¹⁵ Por ejemplo, en promedio desde que fue creado, el mínimo del servicio doméstico ha sido un 20% superior al SMN en Montevideo y un 15% en el Interior. Sin embargo, como es posible descontar hasta un 10% por alimentación y hasta un 20% por vivienda, el piso monetario efectivo es similar al SMN.

- 4.15 Cabe señalar que entre 1975 y 1985 existió un salario mínimo específico para los menores de 18 años de edad, equivalente al 75% del SMN. Como los menores sólo podían trabajar como máximo 6 horas, en los hechos correspondía al mismo valor horario de los mayores.
- 4.16 El Poder Ejecutivo reajusta el SMN en forma discrecional. Entre 1986 y 1997, los reajustes se basaron en la Ley N° 15.809 del 8 de abril de 1986, que regula tanto el ajuste del SMN como de los salarios públicos. La misma establecía que “los reajustes serán realizados tomando en consideración la variación del índice general de precios del consumo (IPC) y las disponibilidades del Tesoro Nacional”. En la práctica, mientras esta ley estuvo vigente los ajustes se realizaron en forma cuatrimestral, salvo en 1996, año en que hubo ajustes trimestrales.
- 4.17 Luego, los ajustes se basaron en la Ley N° 16.903 del 31 de diciembre de 1997 que establece bandas según la inflación pasada, para determinar la frecuencia de los ajustes¹⁶. En los hechos, entre 1998-1999, los ajustes se realizaron semestralmente y en el período 2000-2002 fueron anuales. En 2003 se efectuaron 3 ajustes, luego del repunte de la inflación en 2002.
- 4.18 Desde sus orígenes, el SMN ha presentado una tendencia decreciente en términos reales (deflactando por IPC), alcanzando en 2003 a un cuarto del valor en términos reales que tenía en diciembre de 1969 (ver Figura 4.1). En los primeros años luego de la recuperación democrática de 1985, el SMN permaneció relativamente estable.

Figura 4.1 Salario Mínimo y Salario Medio Reales

(Diciembre de 1969 = 100)



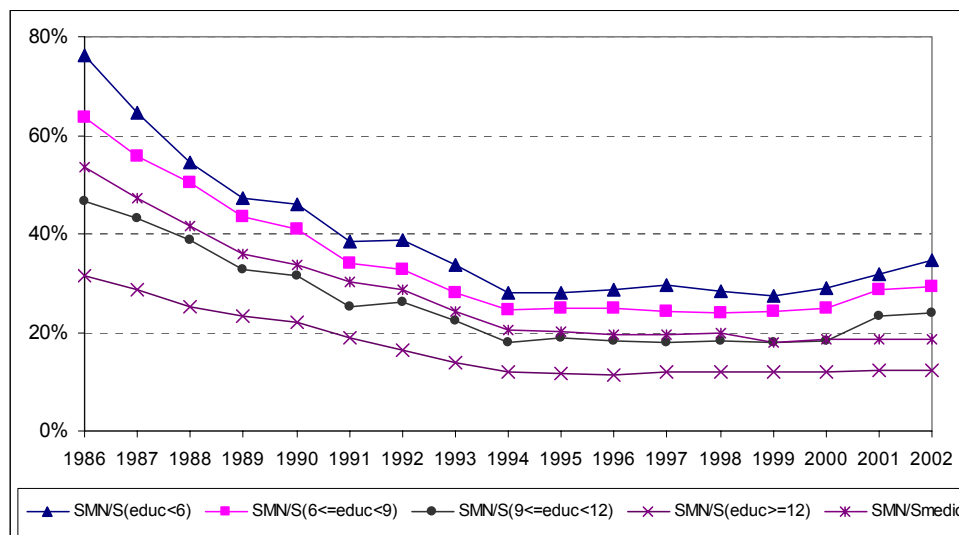
Fuente: Bucheli y otros (2004) en base a datos del INE

¹⁶ De acuerdo a la disposición legal, cuando la inflación es menor al 10% anual en cada uno de los meses posteriores al último ajuste, los reajustes salariales se realizarán por periodos no menores de 6 meses ni mayores de 12 meses; cuando la inflación es superior al 10% pero inferior al 23%, la periodicidad del ajuste se ubicará entre los 4 y 6 meses posteriores al último ajuste; cuando la inflación es igual o mayor al 23%, los reajustes salariales se realizarán por periodos no menores de 3 meses ni mayores de 4 meses.

- 4.19 Entre 1989 y 1994, en cambio, se redujo a la mitad; a partir de entonces se estabilizó hasta el comienzo de la crisis reciente cuando comienza a caer nuevamente. Durante todo ese período, la relación entre el SMN y el Salario Medio tendió a disminuir: el SMN representaba en 1986 el 76% del salario medio de los asalariados privados con menos de 6 años de educación y, en 2002, sólo el 35% (ver Figura 4.2).

Figura 4.2. Salario Mínimo y Salario Medio según Nivel Educativo

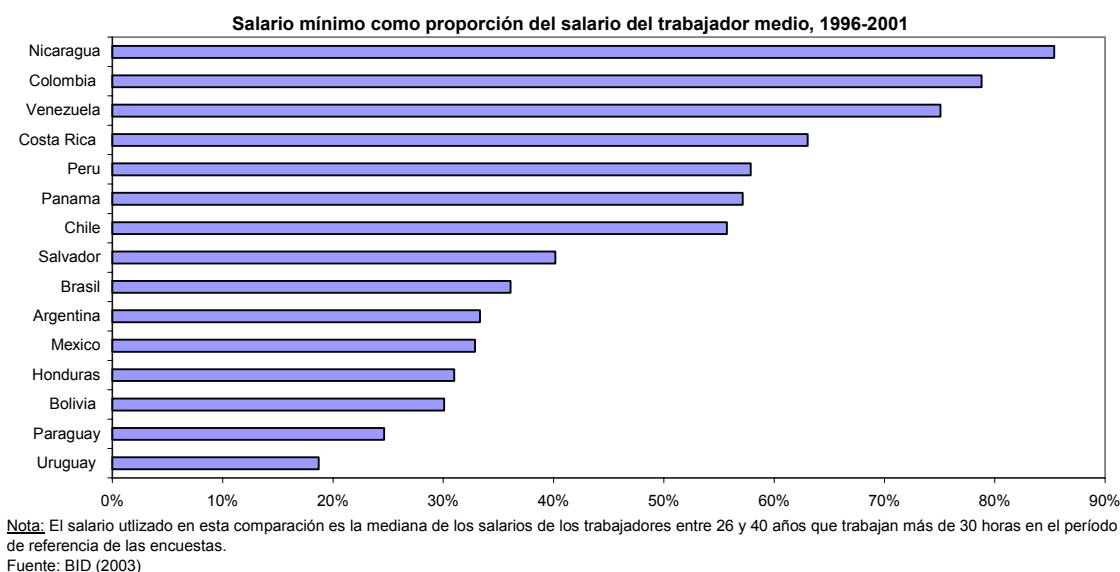
Sector Privado Urbano 1986 – 2002 (%)



Fuente: Furtado (2004)

- 4.20 En términos comparativos el SMN como proporción del salario promedio es el menor de toda América Latina (Ver figura 4.3).

Figura 4.3: SMN como proporción del Salario Promedio en América Latina



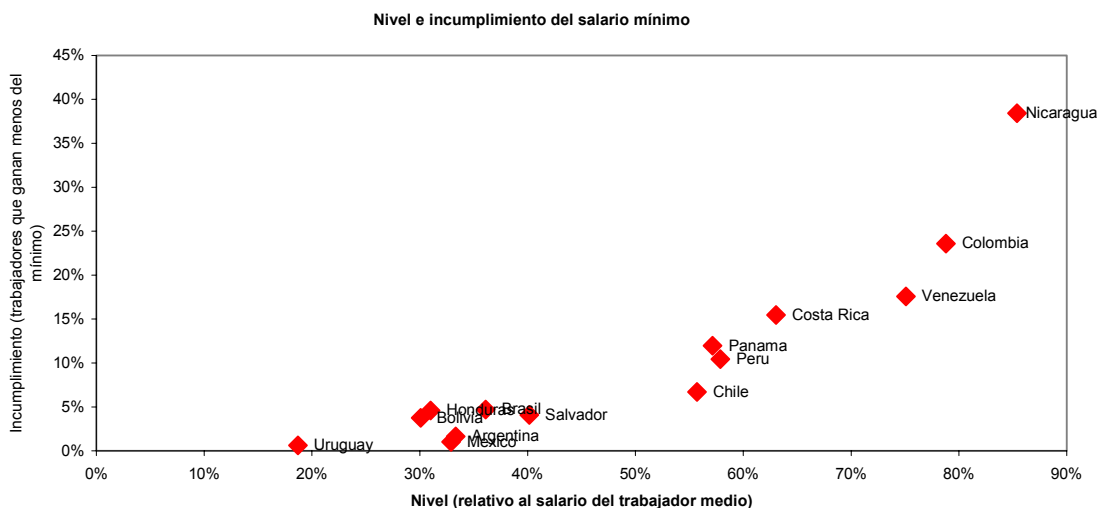
- 4.21 La normativa del SMN se cumple prácticamente en su totalidad: en el año 2002 un 3% de los asalariados privados tenía ingresos inferiores a un SMN¹⁷. Incluso para los jóvenes de bajo nivel educativo¹⁸ - grupo de baja remuneración - esta situación comprendía solamente al 6% de los asalariados privados. La figura 4.4 muestra que este alto nivel de cumplimiento está relacionado al bajo y decreciente nivel del salario mínimo.
- 4.22 Lo anterior sugiere que el salario mínimo no ha podido ser el responsable del alto desempleo juvenil en Uruguay. Ahora bien, es necesario ahondar en estudios más rigurosos antes de llegar a esa conclusión. Furtado (2004) estimó las elasticidades de la oferta y demanda de trabajo con respecto al SMN para el período 1986-2001. Los resultados indican que el SMN no resulta estadísticamente significativo en la ecuación de demanda ni en la de oferta. Ello sugiere que pequeños aumentos o disminuciones del SMN no tienen impacto sobre la tasa de actividad, ocupación o desempleo en el Uruguay. Ello no implica que un aumento considerable del salario mínimo no tuviera efectos adversos en la tasa de desempleo, ya que la restricción que implicaría a partir de cierto nivel sí puede resultar efectiva. La evidencia para otros países de América Latina muestra que en muchos casos incrementos importantes en el salario mínimo inciden en una caída del empleo y un aumento del desempleo, particularmente para los jóvenes y los trabajadores menos calificados

¹⁷ El salario de los trabajadores privados se estimó con los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH). Para realizar los cálculos se utilizó el SMN en términos líquidos, ya que es el comparable al concepto de ingreso utilizado en la ECH. El SMN es un valor mensual que establece el mínimo aplicable a una ocupación de referencia de 40 horas semanales; para hacer la comparación con el salario de la ocupación principal declarado en la ECH, este último fue dividido por las horas trabajadas en la semana. Cabe señalar que las horas relevadas en la ECH son las habitualmente trabajadas en el momento de la entrevista mientras que el salario corresponde al del mes anterior a la entrevista.

¹⁸ Se tomaron en cuenta los jóvenes de 18 a 23 años de edad con menos de 12 años de educación.

(Bell, 1997; Cowan y otros, 2004; Lemos, 2004; Maloney y Nuñez, 2004; Montenegro y Pagés, 2004)¹⁹.

Figura 4.4: Nivel del Salario Mínimo y Grado de Incumplimiento de la Normativa



Nota: El salario utilizado en esta comparación es la mediana de los salarios de los trabajadores entre 26 y 40 años que trabajan más de 30 horas en el período de referencia de las encuestas.

Fuente: BID (2003)

B. Legislación sobre contratos individuales

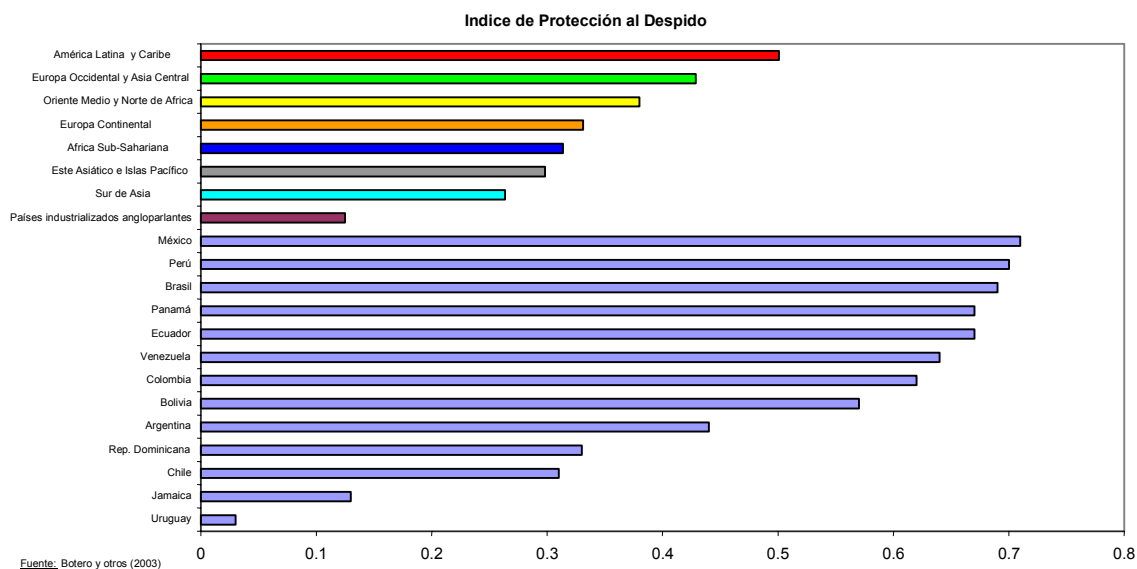
- 4.23 Las regulaciones sobre contratación establecen las reglas del juego para el empleo. Como tales se espera que tengan impacto en el tipo de contratos que se ofrecen, las condiciones bajo las cuales se puede contratar y despedir, o las jornadas laborales. Si estas regulaciones se vuelven muy estrictas, tenderán a hacer más difícil y/o más costoso la contratación y por ello podrían afectar al empleo, a menos que las remuneraciones se ajusten a estos mayores costos.
- 4.24 Además de su posible efecto sobre el costo del trabajo, las regulaciones sobre contratación y despidos o sobre la jornada laboral tienen un efecto en la manera que el empleo se ajusta a cambios en las condiciones económicas. Por ejemplo, costos de despido muy onerosos, inciden en menores despidos durante recesiones pero también en menores contrataciones en períodos de bonanza económica. Esto, a su vez, resulta en una mayor duración del desempleo al reducirse la probabilidad de encontrar un empleo.
- 4.25 En Uruguay, sin embargo, es difícil achacar los problemas en el nivel y la persistencia del desempleo a unos elevados costos de despido (Cassoni *et al.*, 1995). A diferencia de otros países de la región, el marco jurídico admite el despido siempre y cuando el empleador pague una indemnización. Asimismo el

¹⁹ Sin embargo, Lemos (2004) encuentra que en Brasil el salario mínimo no ha tenido efectos importantes en el empleo o el desempleo.

monto de la indemnización, que asciende a un mes de salario por cada año o fracción trabajado en la empresa, con un máximo de seis meses, es de las más bajas de la región. La figura 4.5 muestra un índice, elaborado por Botero y otros (2003) que mide el grado de protección ante el despido en un número de países de la región, así como los promedios de otras regiones del mundo para el año 1997. Este índice es la suma normalizada de cuatro dimensiones de protección: (1) si existen restricciones a la contratación del despido y si el despido por razones económicas se considera una causa justa de despido; (2) los procedimientos que un empleador debe seguir previo al despido; (3) el costo de la indemnización y el preaviso (4); y si la protección en contra del despido está consagrada en la Constitución de los países. Valores mayores de este índice indican mayor protección contra el despido y mayores costos para el empleador.

- 4.26 De acuerdo a esta medición Uruguay figura como el país donde es menos costoso despedir a un trabajador. Es pues poco probable que los costos de despido sean los responsables del alto nivel y duración del desempleo.

Figura 4.5: Índice de Protección al Despido



1. Contratos de duración determinada

- 4.27 Al contrario que en otros países, la legislación de Uruguay no prohíbe la celebración de contratos con duración determinada, si las partes al contratar así lo establecen. Si al comienzo del contrato nada se dice, se considera que se trata de una relación por tiempo indeterminado. La práctica marca la preferencia por la contratación por tiempo indeterminado y aún sin existir un marco legal específico, los empleadores utilizan contrataciones a tiempo determinado básicamente para cubrir tareas transitorias que no integran el giro normal del establecimiento, cubrir ausencias transitorias de personal, o atender aumentos extraordinarios del trabajo normal

- 4.28 Los contratos de trabajo de duración determinada no se diferencian en cuanto a sus efectos de los de duración indeterminada; es decir, que el trabajador tiene derecho a todos los beneficios (por ejemplo, aguinaldo, licencia y salario vacacional en proporción al tiempo trabajado) así como a todas las prestaciones de la seguridad social. Los trabajadores en esa condición no cuentan, en cambio, con el derecho a cobrar indemnización por despido al término contractual de la relación laboral. La ley no hace referencia a los contratados a prueba, pero la doctrina y la jurisprudencia admiten que el trabajador despedido durante el período de prueba²⁰ no tiene derecho a indemnización, en tanto que el que sigue trabajando finalizada la misma convierte el contrato en uno de duración indefinida.

2. Jornada laboral

- 4.29 En Uruguay la legislación otorga una baja flexibilidad para ajustar la duración o la distribución de la jornada de trabajo. La ley establece que la jornada máxima es de 8 horas y 6 días a la semana (en total, 48 horas semanales) para obreros y 44 horas para administrativos. En cualquier día que se trabaje más de 8 horas, las horas adicionales deben ser pagadas doble, porque el cómputo es diario. No son admitidos contratos por 48 horas semanales con horario variable dentro de la semana. Tampoco se admiten cómputos mensuales o anuales.
- 4.30 Hay una demanda empresarial de flexibilizar el cómputo del tiempo de trabajo y el MTSS elaboró un proyecto de ley que mantenía los topes horarios pero permitía cómputos semanales y mensuales, pero no fue tratado por el Parlamento. Algunas empresas cuyo nivel de actividad tiene una fuerte estacionalidad, sin embargo, firmaron convenios estableciendo jornadas variables, trabajando menos horas en el ciclo bajo y más en el alto. Estos convenios, pese a ser cuestionables legalmente, fueron inscriptos en el MTSS y no hubo sanción alguna.

3. Regulación del trabajo femenino

- 4.31 La legislación establece algunas diferencias entre el trabajo masculino y femenino, específicamente referidas a la licencia y el salario por maternidad. El Decreto Ley N° 15.084 indica que toda trabajadora de la actividad privada que vaya a ser madre debe cesar en su labor seis semanas antes de la fecha presunta del parto y no reintegrarse hasta seis semanas después del mismo. Durante el período de licencia, la mujer tiene derecho a percibir un subsidio por maternidad a cargo del Banco de Previsión Social (BPS) y que consiste en un sustituto de igual monto al salario de actividad, con el fin de que la madre siga manteniendo su ingreso mientras dure la licencia maternal.
- 4.32 La ley también prohíbe despedir a la mujer en estado de gravidez o que ha sido madre recientemente. La consecuencia del incumplimiento es el pago adicional a la trabajadora de una indemnización equivalente a 6 meses de sueldo. Cuando la trabajadora amamanta a su hijo está autorizada a interrumpir la jornada laboral por dos períodos de media hora, que serán considerados como trabajo efectivo. En la

²⁰ Primeros meses de trabajo en los que el empresario evalúa si el trabajador se adecua a sus necesidades.

práctica, esta disposición no se adecua a la realidad y habitualmente la mujer interrumpe una única vez por una hora. Finalmente la Ley N° 16.045 sobre igualdad de trato y oportunidades prohíbe todo tipo de discriminación.

- 4.33 Dado que la licencia por maternidad está a cargo de la seguridad social y no se requieren aportes específicos adicionales por este motivo, la diferencia de costos salariales entre la mujer y el hombre provienen del derecho a lactancia o por los originados por tener que reemplazar a una persona con habilidades y tareas no fácilmente sustituibles²¹. Espino y Salvador (2002) estimaron un costo monetario directo del empleador asociado a estas regulaciones muy exiguo (respecto del correspondiente a un trabajador masculino), lo que no justificaría una brecha salarial o su mayor desempleo. A pesar de ello, existen costos adicionales potenciales para el empleo femenino, relacionados por ejemplo al mayor ausentismo.

4. Regulación del trabajo juvenil

- 4.34 El empleo de los jóvenes tiene, por un lado, requisitos especiales para los menores de 18 años y, por otro, políticas específicas para facilitar su ingreso al mercado laboral.
- 4.35 Hasta Septiembre del 2004, la edad mínima para el trabajo era de 18 años. Como excepción se admitía el trabajo de menores (pero mayores de 14 años), que en cada caso debía *ser autorizado por el Instituto Nacional del Menor*. Para este grupo de edades, la legislación establecía límites para realizar trabajo nocturno y diferencias en cuanto al período intermedio entre jornadas, con respecto al trabajo de los mayores.
- 4.36 En Septiembre del año corriente fue aprobado el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 17.823). Los aspectos centrales del régimen de trabajo de menores de acuerdo a esta ley son los siguientes: Se fija en 15 años la edad mínima para trabajar, tanto en la actividad pública como la privada, aunque el INAME puede autorizarlo en algunos casos. El INAME también puede autorizar el trabajo de niños entre 13 y 15 años en "trabajos ligeros, que por su naturaleza o las condiciones en que se presten no perjudican el desarrollo físico, mental o social de los mismos, ni obstan su escolaridad" (Art. 165). Los adolescentes mayores de 15 años no podrán trabajar más de 6 horas diarias, equivalentes a 36 hs. semanales y deben disfrutar un día de descanso semanal, aunque el INAME puede autorizar jornadas de ocho horas, en algunos casos.
- 4.37 En relación a los incentivos para el empleo de jóvenes adultos (mayores de 18 años), en la administración pública hay una utilización frecuente de las pasantías, particularmente de estudiantes universitarios y, en menor medida, de institutos de formación técnica (ver Tabla 4.6).

²¹ Puede argumentarse que el empleador enfrenta otros costos por la sustitución de la trabajadora durante la licencia maternal: capacitación del sustituto, disminución de la productividad por menor experiencia, etc.

- 4.38 La Ley N° 16.873 del 3 de octubre de 1997 y el Decreto reglamentario 318/98 del 4 de noviembre de 1998 crean distintas modalidades contractuales, con la finalidad de facilitar la empleabilidad de los jóvenes. Aquellas empresas que realicen contrataciones bajo las formas y condiciones previstas por dicha ley están exoneradas del aporte patronal con destino al régimen jubilatorio y del aporte patronal con destino al seguro social de enfermedad.
- 4.39 Para poder incorporarse al régimen, las empresas deben: a) estar al día con los pagos a la seguridad social; b) no haber efectuado despidos o envíos a seguro de paro de personal permanente que realice tareas similares a las del joven que se pretende contratar, dentro de los 60 días anteriores a la contratación; c) tener por lo menos un año de actividad en el país; d) que el porcentaje de contratados no exceda el 20% del total del personal de la empresa.
- 4.40 Los jóvenes contratados deben inscribirse en todos los organismos de seguridad social y tienen los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores permanentes, salvo la paga de indemnización por despido al vencimiento del contrato.
- 4.41 Además de lo mencionado, la Ley N° 17.230 del 7 de enero de 2000 y su decreto reglamentario 425/01 del 31 de octubre de 2001, establecen un sistema de pasantías laborales, como mecanismo regular de formación curricular de los alumnos reglamentados pertenecientes a la Educación Técnico Profesional, tanto pública como privada, mayores de 15 años. Los beneficiados por las pasantías cobran una retribución equivalente a los dos tercios del salario vigente para la actividad en que se desempeñe. La pasantía tiene un período mínimo de 3 meses y puede prorrogarse por dos trimestres más.
- 4.42 En la sección 3 se mostró que las mayores tasas de desempleo correspondían a los jóvenes de 15 a 18 años. A juzgar por estas cifras, un gran número de jóvenes entre 15 y 18 años desea trabajar (aunque con condiciones especiales) y no encuentra empleo. Es probable que el requisito de solicitar la autorización al INAME, y otros requisitos impuestos por la anterior ley del trabajo de menores, si se cumplían, dificultaran la contratación de personas en este grupo de edad. En este sentido, la nueva ley del Menor puede contribuir a reducir la tasa de desempleo entre los jóvenes del 15 a 18 años. Por otra parte, aún cuando la exoneración de la seguridad social pueden estar incidiendo en una mayor tasa de empleo para este grupo (ver sub-sección siguiente), estos incentivos no parecen ser suficientes para garantizar que la demanda absorba a todos aquellos que declaran estar activamente buscando un trabajo
- 4.43 Por el contrario, la regulación sobre el trabajo femenino no parece ser la fuente del alto desempleo de las mujeres. Asimismo, relativo a otros países, las regulaciones concernientes a contratación y despido y las concernientes a contratos de duración determinada son poco restrictivas y por lo tanto, tampoco parecen ser la fuente de problemas en el mercado de trabajo.

Figura 4.6. Modalidades de contratación de jóvenes

Denominación	Requisitos	Duración
Práctica Laboral para egresados	- Tener estudios terminados en Universidades Públicas o Privadas, Instituto de Formación docente o Enseñanza Técnica. - Buscar el primer empleo vinculado a su titulación. - Tener hasta 29 años - El contrato debe figurar por escrito y se debe registrar en el MTSS (Inspección de Trabajo)	No inferior a tres meses ni mayor a 12 meses. El período trabajado es remunerado. Vencido el plazo de contratación no genera despido. Si el empleador opta por mantenerlo se considera una contratación definitiva. Vencido el contrato se entregará una constancia que acredite la asistencia, el comportamiento y la adaptación al trabajo.
Becas de Trabajo	- Pertenecer a sectores sociales de bajos ingresos (hogares cuyos ingresos no superen 30 Unidades Reajustables). - Buscar el primer empleo. - Tener entre 15 y 24 años - El contrato debe figurar por escrito y debe registrarse en el MTSS (Inspección de Trabajo) - El INJU, el INAME y la ANEP serán quienes acuerden las becas y supervisarán que se cumpla el objetivo de posibilitar la adquisición y el desarrollo de actitudes y hábitos de trabajo.	El plazo máximo es de nueve meses. El período trabajado es remunerado. Vencido el plazo de contratación no genera despido. Si el empleador opta por mantenerlo se considera una contratación definitiva. Vencido el contrato se entregará una constancia que acredite la asistencia, el comportamiento y la adaptación al trabajo.
Aprendizaje	- Tener hasta 29 años - Disposición para aprender un oficio de acuerdo a los programas de formación técnico profesional. - El contrato debe pactarse por escrito entre la empresa, el aprendiz y la institución responsable del proceso de formación. - El contrato debe contener: a) el oficio para cuya formación y desempeño se contrata al aprendiz, b) el plazo, c) la remuneración, d) el horario y las tareas asignadas al aprendiz e) la forma como se coordinará y supervisará el aprendizaje. - El contrato debe ser autorizado por la Junta Nacional de Empleo.	El plazo se adecuará a los programas de formación y a los conocimientos de base del aprendiz, con un máximo de 24 meses. Se puede prorrogar en caso de que el aprendiz se enferme o accidente y lo acredite fehacientemente. Si el aprendiz cumple horas de formación teórica fuera del establecimiento, se considerarán como tiempo efectivamente trabajado. El contrato puede acordar un período de prueba no mayor a noventa días. Vencido el plazo de contratación no genera despido. Si el empleador opta por mantenerlo se considera una contratación definitiva. Finalizado el aprendizaje la Institución Formadora otorga un certificado en el que consta la formación profesional obtenida y el empleador otro en el que conste la práctica efectuada en la empresa. El trabajo es remunerado.
Aprendizaje simple	- Tener hasta 25 años - No cursar estudios en organismos públicos o privados vinculados al aprendizaje. - Recibir del empleador capacitación práctica. - El contrato debe figurar por escrito y registrarse ante el MTSS - Debe contener un plan de aprendizaje, que deberá ser autorizado previamente por la JUNAE, quien supervisará el proceso.	El plazo es de 4 meses mínimo y máximo de 6. Es remunerado. Vencido el plazo de contratación no genera despido. Si el empleador opta por mantenerlo se considera una contratación definitiva. Al finalizar se entrega una constancia acreditando la experiencia adquirida.

Fuente: Bucheli y otros (2004)

C. Obligaciones y tributos asociados al trabajo

- 4.44 Existe una gran controversia acerca de cuál es el efecto de las contribuciones y tributos asociados al trabajo sobre los niveles de empleo y, por lo tanto, de desempleo. En principio, el efecto depende de si los beneficios que financian son valorados por el trabajador. En ese caso no hay efectos sobre el empleo, ya que el impacto del costo recae exclusivamente en los trabajadores, que estarían dispuestos a aceptar una reducción en su salario actual en favor de ingresos futuros (contribuciones a la seguridad social, por ejemplo) o en favor de eventuales beneficios actuales (contribuciones al seguro de paro o de enfermedad).

- 4.45 Estudios previos para Uruguay (Labadie y Caputi, 1997 y 1998) encuentran que los efectos sobre el empleo total de equilibrio son relativamente pequeños. Para el caso agregado, un incremento de 10% en el impuesto previsional generaría una reducción del empleo menor al 0,03% en el caso de los sectores sindicalizados hacia 1994. Asimismo, aumentaría la propensión a la informalidad para algunos grupos (mujeres de salarios bajos, por ejemplo). En este caso el “impuesto previsional” corresponde a la diferencia entre el Valor Actual Neto de las contribuciones a la Seguridad Social y las prestaciones por pasividades, una vez retirado el trabajador.
- 4.46 Un estudio reciente para un grupo de países industriales y de América Latina (Heckman y Pagés, 2004), sin embargo, muestra que las contribuciones a la seguridad social son muy elevadas en Uruguay tanto cuando se compara con América Latina cuando se compara con los países industrializados. Este estudio también concluye que en la muestra de países estudiada, el costo de estas contribuciones recae en el empleador, con lo cual, pueden incidir en una importante reducción del empleo.
- 4.47 Dada la ambigüedad reseñada arriba, en esta sección se documenta el nivel y los cambios en las obligaciones y tributos aplicados a la industria manufacturera y de la construcción en las últimas décadas. Se presenta además una nueva estimación de su efecto –incluyendo las más recientes exoneraciones- sobre el empleo, a partir de un marco analítico diferente al usado en los trabajos anteriores.
- 4.48 Es relevante notar que el estudio se considera como una primera aproximación al tema y, por lo tanto, se realiza sobre la base de un modelo muy simplificado. Si bien esto podría reducir considerablemente la exactitud, e incluso la identificación, de los efectos bajo estudio, permite comenzar a entender los mecanismos involucrados en el proceso y sugerir futuras líneas de investigación.
- 4.49 Los resultados obtenidos que se sintetizan más abajo sugieren que para realizar un diagnóstico en profundidad y una cuantificación precisa de los efectos de los tributos y aportes globales sobre empleo, es necesario considerar en futuros estudios al menos tres fenómenos.
- 4.50 En primer lugar, es posible que existan asimetrías en los efectos de los aportes sobre el empleo dependiendo de qué tasas se modifiquen – patronales o personales – y de la dirección del cambio - aumentos o disminuciones. Es posible, además, que existan otras fuentes de asimetría, vinculadas al ciclo económico, en el sentido que el impacto sobre el nivel de empleo de las variaciones en los aportes durante períodos de auge y de recesión no tienen por qué ser de la misma magnitud.
- 4.51 En segundo lugar y relacionado parcialmente a lo anterior, los aportes pueden tener un impacto directo sobre los niveles de salario y producción y, a través de ellos, sobre el empleo.
- 4.52 Por último, las tasas legales no son necesariamente las que efectivamente se pagan, ya que muchas empresas pueden evadir total o parcialmente los tributos. Así, es

muy probable que la correcta identificación del efecto de los aportes sobre empleo requiera de la incorporación al modelo de los determinantes del grado de evasión fiscal. A modo de ejemplo, si el grado de evasión se relaciona al ciclo económico y/o a especificidades sectoriales, la tasa de aportación efectivamente pagada tendrá una mayor variabilidad temporal y sectorial que la tasa legal, mejorando así la correcta identificación y medición de los procesos bajo estudio.

- 4.53 En Uruguay, las obligaciones y tributos sobre los salarios se dividen en tres grandes componentes: seguro por accidentes laborales y enfermedades profesionales; contribuciones a la Seguridad Social e impuestos a las rentas del trabajo.
- 4.54 El Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales es obligatorio y proveído de forma única por el Banco de Seguros del Estado (BSE). Debe ser contratado por todo patrono a efectos de suministrar protección a sus empleados y obreros en caso de accidentes laborales o enfermedades profesionales debidamente tipificadas. La cobertura comprende gastos de asistencia y prestación económica durante el tiempo que dure el tratamiento. El importe de este seguro es calculado por el BSE en función de las características de la actividad y el riesgo laboral inherente a la misma.
- 4.55 Los aportes a la seguridad social están integrados por los aportes para IVS (Invalidez, Vejez y Sobrevivencia) y para otros servicios del Banco de Previsión Social (BPS), que en la legislación se denominan Montepíos; y los aportes para el Seguro de Enfermedad (la Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad - DISSE).
- 4.56 En el régimen general, los aportes para el sector privado en Montevideo son actualmente de 18,5% (sobre el sueldo nominal) a cargo del empleado (aporte “personal”), y de 17,5% a cargo del empleador (aporte “patronal”). La cifras son diferentes dependiendo de si la actividad se realiza en el interior del país y de si se trata del sector público, dependiendo las tasas además de si el trabajador pertenece a la Administración Central o Departamental, a un Ente Autónomo o a una Empresa Pública. Finalmente, los trabajadores rurales y domésticos tienen tasas generales diferenciadas.
- 4.57 Por otra parte, el más importante de los impuestos sobre los sueldos es el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) cuyo destino es Rentas Generales. El impuesto es de tasa creciente con los montos salariales. Recientemente el Poder Ejecutivo redujo las alícuotas para los sueldos más altos, y actualmente el impuesto alcanza a 6% sobre sueldos nominales para ingresos superiores a 6 SMN²², y 2% para ingresos entre 3 y 6 SMN. A estos porcentajes se agregan los de cargo del empleador. Finalmente, el Fondo de Reconversión Laboral (FRL) se integra con un impuesto de 0,125% sobre el sueldo nominal a cargo del empleado, y un porcentaje igual a cargo del empleador. La recaudación de este impuesto se destina a financiar las políticas activas de empleo que implementa la Dirección Nacional de Empleo.

²² El Salario Mínimo Nacional (SMN) en valores nominales se ubica actualmente en US\$45 mensuales.

- 4.58 La suma de estos componentes es elevada. Por ejemplo, un trabajador con un salario entre 3 y 6 salarios mínimos en el régimen general, tiene una carga total (sin bonificación por elección de pilar de capitalización e incluyendo IRP) de 20,125% y el empleador de 18.125% sin computar riesgos del trabajo. Es decir, que el sobre costo se ubicaría en el orden del 38,25% de la remuneración. Añadiendo la cobertura de riesgos del trabajo, la carga superaría el 40%. Adicionalmente, si se computa la alícuota mensual correspondiente a licencia, aguinaldo y salario vacacional, los costos no salariales del sector privado de Montevideo superan el 67% del salario nominal.
- 4.59 En el régimen de la construcción las cifras son aún más elevadas, dados los riesgos inherentes a la actividad que implican aportes jubilatorios y seguros por accidente y/o enfermedad superiores (alrededor de un 20%). Así, los aportes previsionales del trabajador de la Construcción alcanzan al 18,46%, los aportes previsionales del empleador son 15,39%, el seguro social por enfermedad 9,10%, el Fondo Especial para la Construcción (licencia anual, sumas para el mejor goce de la licencia y sueldo anual complementario) alcanza al 36,90% y la cobertura de riesgos del trabajo se ubica para esta actividad en el orden del 6,15%. De esta forma, la carga total sobre el salario en el sector de la construcción asciende a 86%.
- 4.60 Desde 1995, el país lleva implementando un sistema de exoneraciones fiscales que cubren parte de estas contribuciones. Los montos exonerados varían por sector y año. El Tabla 4.7 resume los principales cambios legislativos en relación a este instrumento. Esta variación en el tiempo y a través de sectores en las contribuciones efectivamente pagadas por los empleadores puede ser explotada para dilucidar el efecto de las contribuciones y las exoneraciones en el empleo.

Tabla 4.7. Cambios Normativos 1995 - 2004

<i>Sector</i>	<i>Norma</i>	<i>Fecha</i>	<i>Exoneración</i>
Industria Manufacturera	Ley 16.697	25/04/1995	
	Dec. 187/995	23/05/1995	Aportes Jubilatorios Patronales: 6 pp
	454/995	22/12/1995	
	Ley 17.243	29/06/2000	Aportes Jubilatorios Patronales: 10 pp
	Ley 17.345	31/05/2001	
	Dec. 200/001	31/05/2001	Total de Aportes Jubilatorios Patronales (16.5%) y mitad del seguro de enfermedad (de 5% a 2,5%)
	Ley 17.519	17/07/2002	
Transporte de carga	Ley 17.243	27/09/2000	
	Dec. 275/000	27/09/2000	Aportes Jubilatorios Patronales: 6 pp
	Ley 17.345	31/05/2001	
	Dec. 200/001	31/05/2001	Total de Aportes Jubilatorios Patronales (16.5%)
Transportes de Pasajeros	Ley 17.345	31/05/2001	
	Dec. 200/001	31/05/2001	Total de Aportes Jubilatorios Patronales (16.5%)
Transportes: Taxis y Remises	Ley 17.345	31/05/2001	
	Dec. 147/002	29/04/02	Total de Aportes Jubilatorios Patronales (16.5%)
Industria de la Construcción (obras privadas con ciertos requisitos)	Ley 17.292	25/01/2001	
	Dec. 85/001	23/02/2001	
	Dec. 60/002	22/02/2002	25% del Aporte Jubilatorio Patronal
	Dec. 95/2002	29/05/2002	
	Ley 17.555	18/09/2002	
	Dec. 377/002	28/09/2002	50% del Aporte Jubilatorio Patronal
	Dec 534/ 2003	31/12/2003	Rebaja General Aporte Unificado al 76%
Sector Rural	Ley 17.143	29/06/2000	
	Leyes de Urgencia I y II	2000 y 2001	50% a 100% del Aporte Patronal
	Ley 17.345	31/05/2001	
			Total de Aportes Jubilatorios 50% de Seguros de Enfermedad

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

1. Cuantificación del efecto de los aportes obligatorios sobre el empleo

4.61 Para cuantificar el efecto de los aportes obligatorios sobre el empleo estimamos una ecuación de demanda de salarios de la forma:

$$\log E_{it} = b_o + b_1 \log Q_{it} + b_2 \log W_{it} + \sum_{ip} \lambda_{ip} \log E_{it-p} + \sum_i \beta_i \text{Cont}_{it-1} + \tau_i + \text{tend}_i + \tau_q + \varepsilon_{it}$$

donde E_{it} es empleo en el sector i , periodo t , Q_{it} es el producto del sector i en el periodo t , W_{it} denota salarios líquidos reales (en términos del precio productor de cada sector), Cont denota la contribución obligatoria en el periodo $t-1$, medida como $\log(1+s)$ y donde s es el porcentaje de costos sobre la nomina salarial asociados a contribuciones obligatorias²³. La variable se incluye rezagada para reducir problemas de endogeneidad. Finalmente, τ_i denota un conjunto de binarias por sector, tend_i es una tendencia por sector y τ_q es un conjunto de binarias por trimestre. Esta ecuación fue estimada con datos de empleo, producto y salarios procedentes de la encuesta manufactura a nivel de sector (2 dígitos CIIU) y de frecuencia trimestral. Para estimar la ecuación se asumió que los salarios y el producto seguían un proceso autoregresivo de orden m y n , respectivamente, de

²³ Esto significa que es una tasa “implícita” en cuanto considera un Impuesto a las Retribuciones Personales que es un promedio ponderado por la proporción de trabajadores en cada franja de ingresos según datos de la ECH, así como los pagos por aguinaldo, licencia y salario vacacional cuando corresponde (para más detalles sobre la metodología véase Cassoni y Ferre, 1997).

forma de considerar su endogeneidad en el proceso de determinación del empleo. En estas dos ecuaciones también se incluyeron binarias por sector y trimestre así como tendencias diferenciadas por sector. El sistema se estimó por Mínimos Cuadrados en 3 Etapas (MC3E), procediéndose como se detalla a continuación. Primero se postuló un proceso AR(4) para producto y salarios y 4 rezagos del empleo en la ecuación arriba especificada. Después de comprobar que un quinto rezago no era significativo estadísticamente, se procedió a simplificar el modelo usando el criterio de información de Akaike, el criterio de Hannah-Quinn y el criterio de Schwarz. El modelo se estimó para 6 sectores manufactureros y el sector de la construcción de forma conjunta. La reducción de la dinámica determinó que el modelo tuviera 1 rezago en la ecuación de empleo, 4 rezagos en la ecuación de producto y 3 rezagos en la ecuación de salarios. En la ecuación de empleo se incluyeron su rezago y la variable que da cuenta de las contribuciones obligatorias interactuándolas con binarias sectoriales. En el primer caso, la idea es permitir impactos distintos sectorialmente al menos en el largo plazo, ya que la diferenciación en el corto plazo (en los coeficientes de producto y salario, por ejemplo) no pudo ser capturada con un nivel de precisión adecuado. En el caso de los tributos y otras obligaciones, por el contrario, incluir deferencias por sector económico es parte del objetivo del análisis. El período de estimación es 1993 a 2001 para evitar los cambios institucionales en la fijación de salarios reseñados en secciones anteriores y las fuertes alteraciones en las relaciones económicas que tuvieron lugar en el año 2002²⁴. Los resultados para la ecuación de empleo se presentan en la tabla 4.8.

- 4.62 La estimación del modelo identifica efectos de los aportes obligatorios sobre la demanda de empleo sólo en dos sectores. Este resultado es importante en sí mismo, ya que demuestra que las exoneraciones no debieran realizarse de manera homogénea y generalizada para todas las actividades. Además, si se incorporan consideraciones de equilibrio fiscal, la medición del impacto relativo ‘caída de la recaudación por baja en las tasas – aumento de la recaudación por reactivación’ será equivocada si se utilizan iguales coeficientes de impacto para todos los sectores económicos. El efecto más importante se da en la construcción, donde un aumento de 1 punto porcentual en la tasa de contribución puede llevar a una disminución del empleo de 2.4%²⁵. También se encuentran efectos en el sector 36 (Fabricación de Productos Minerales no Metálicos), donde un aumento de la tasa de 1 punto puede llevar a una disminución del empleo de 1.3 % en el corto plazo y 2% en el largo plazo.

²⁴ Se realizaron, y están a disposición, las estimaciones del modelo incluyendo el año 2002 y los años 1990 a 1992. Los resultados en términos de la identificación de impactos sectoriales de los impuestos sobre el empleo no cambian, mientras que los coeficientes relevantes en una ecuación de demanda de trabajo (elasticidad de sustitución, elasticidad producto-empleo y ajuste temporal del empleo) son inestables al incorporar 1990-92, reflejando cómo el modelo es distinto ante el cambio institucional en los mecanismos de fijación salarial. Por otra parte, al agregar 2002 los estimadores se alteran de forma poco creíble o que carece de sentido, lo cual es consistente con que las relaciones económicas se distorsionen temporalmente ante la ocurrencia de un *shock* de la magnitud del observado en 2002.

²⁵ Dado que el $\log(1+s)$ es sólo aproximadamente igual a s cuando s es pequeño (que no es el caso aquí), los cálculos que se presentan en el texto no se refieren exactamente a variaciones en s sino variaciones en $\log(1+s)$.

**Tabla 4.8 Estimación función de demanda de trabajo
Siete sectores de la economía**

<i>(1) Ecuación de Empleo - Siete Sectores, 1993-2001</i>		
<i>Variable dependiente: ϵ_t = Empleo (en logs)</i>		
<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Estadístico t-Student</i>
Empleo _{t-1} _Rama 31	0.571	2.812
Empleo _{t-1} _Rama 32	0.695	4.102
Empleo _{t-1} _Rama 34	0.702	5.054
Empleo _{t-1} _Rama 35	0.445	2.183
Empleo _{t-1} _Rama 36	0.376	2.345
Empleo _{t-1} _Rama 38	0.131	0.57
Empleo _{t-1} _Construcción	0.117	1.261
Impuesto _{t-1} _Rama 31	-0.027	-0.032
Impuesto _{t-1} _Rama 32	0.636	0.707
Impuesto _{t-1} _Rama 34	0.031	0.047
Impuesto _{t-1} _Rama 35	0.297	0.385
Impuesto_{t-1}_Rama 36	-1.302	-1.902
Impuesto _{t-1} _Rama 38	0.814	1.11
Impuesto_{t-1}_Construcción	-2.430	-2.957
Producto _t	0.120	2.55
Salario Real _t	-0.114	-1.098*
Constante	4.826	8.742

Notas: Las variables independientes están en logaritmos (excepto las tendencias diferenciadas por sector, las binarias sectoriales y de trimestre, no reportadas). Los sectores incluidos son: Rama 31 = Alimentos, Bebidas y Tabaco; Rama 32 = Textil; Rama 34 = Papel y Editoriales; Rama 35 = Químicas; Rama 36 = Fabricación de Productos Minerales no Metálicos; Rama 38 = Productos Metálicos, Maquinaria y Equipos; Industria de la Construcción.. Número de observaciones: 252.

El análisis de los procesos estocásticos involucrados para cada sector, permite la estimación del modelo dinámico en niveles (Cassoni, 2002). Los estadísticos que dan cuenta de la corrección estadística del modelo - autocorrelación y heteroscedasticidad - toman valores adecuados (3.12 y 0.58, respectivamente, no rechazándose correcta especificación al 99% de confianza). Las pruebas de normalidad son irrelevantes dado el tamaño de la muestra. Hay estabilidad temporal y la heterogeneidad sectorial se modela.

*A pesar de no ser significativo, el valor estimado es de un orden de magnitud consistente con el obtenido en otros estudios (Cassoni, 2002 y estimación del sector construcción). Esto se asocia parcialmente a la omisión del modelo de negociación relevante para salarios.

4.63 Los resultados son robustos a cambios en la especificación. Por ejemplo, no se encuentran diferencias estimando el sistema de ecuaciones con la dinámica expandida, es decir asumiendo un mayor número de rezagos en la variable dependiente. Los resultados también permanecen inalterados si en la ecuación de salarios se añaden variables propias de un modelo de negociación salarial (tales como salario alternativo, porcentaje de afiliación sindical, brecha entre precio al consumidor y precio al productor). Tampoco se observan cambios si se excluye de la estimación al sector Construcción – que se estima aparte – de forma de analizar conjuntamente los sectores manufactureros²⁶. En ese caso, se obtiene que sólo se identifica un efecto estadísticamente significativo en el sector 36. La estimación de

²⁶ Este ejercicio se realizó como forma de tener en cuenta el comportamiento distinto del sector construcción respecto a los mecanismos de fijación de salarios, los efectos de la apertura y la posibilidad de que shocks exógenos que afectan a las industrias manufactureras no tengan un impacto sobre la Construcción.

cada uno de los sectores por separado usando una metodología de variables instrumentales arroja resultados que son muy similares a los estimados de forma conjunta. Su precisión, sin embargo, es bastante menor cuando se usa igual período muestral, dado el bajo número de observaciones²⁷. A modo de ejemplo, la tabla 4.9 presenta el resultado de estimar la ecuación de demanda para el sector de la construcción usando información desde 1988 para evitar parcialmente dicho problema. Como puede observarse, los resultados son casi idénticos que los estimados en el modelo conjunto.

**Tabla 4.9: Estimación función de demanda de trabajo
Sector Construcción**

(2) Ecuación de Empleo – Sector Construcción, 1988- 2001		
<i>Variable dependiente: E_t = Empleo (en logs)</i>		
<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Estadístico t-Student</i>
Producto _t	0.33126	0.976
SalarioReal _t	-1.2381	-1.235
Empleo _{t-1}	0.15914	0.767
Impuesto_{t-1}	-2.4728	-2.263
Constante	6.098	2.74
Validez Instrumentos Chi ² (2) = 5.8799 [0.0529]		
Estadísticos de	beta=0: Chi ² (8) = 107.31 [0.0000] **	
Correcta	AR 1- 4 F(4, 39) = 0.74797 [0.5653]	
Especificación del	ARCH 4 F(4, 35) = 0.28282 [0.8871]	
Modelo	Normality Chi ² (2) = 1.31040 [0.5193]	
	Xi ² F(13, 29) = 0.44666 [0.9368]	

Notas: Las variables están en logaritmos. Estimación por Variables Instrumentales: producto y salario se instrumentan con sus rezagos (uno y dos periodos, respectivamente). También se incluyen binarias por trimestre y una tendencia lineal como variables explicativas. La dinámica se redujo usando los criterios de Información de Akaike, Hannan-Quinn y Schwarz. Número de observaciones: 56

- 4.64 La falta de identificación de efectos discernibles en la mayoría de los sectores analizados usando el modelo conjunto puede deberse a varios factores. Por una parte, es posible que estos sectores simplemente se vean poco afectados por los impuestos al trabajo y, por lo tanto, no se genere empleo adicional cuando son exonerados de las contribuciones. O bien que los efectos sean demasiado pequeños, o que varíen con poca frecuencia relativa en el tiempo o entre sectores, para ser estimados con precisión con los datos disponibles.
- 4.65 Existe sin embargo una explicación alternativa que se vincula a que el modelo utilizado es demasiado simplificado en diferentes sentidos. Por un lado, los efectos fueron incluidos sin tener en cuenta el impacto directo que las contribuciones obligatorias pueden tener sobre el producto o los salarios. Si cuando las

²⁷ La estimación sector por sector para el mismo período utilizado en el modelo conjunto implicaría contar con sólo 36 observaciones, poniendo en riesgo la precisión de los estimadores. Por otro lado, el uso de toda la información disponible (68 observaciones a partir de 1985 para la manufactura, 56 a partir de 1988 para la construcción) debiera incorporar los sucesivos cambios en la estructura de la negociación salarial, implicando la especificación de modelos de mayor complejidad, excediendo así el alcance de esta primera aproximación al tema.

contribuciones aumentan – al menos las de cuenta del empleado - los salarios líquidos se ajustan a la baja, los efectos sobre el empleo se reducen o eliminan completamente. La evidencia recogida en Heckman y Pagés (2004), sin embargo, sugiere que aún cuando puede haber ajustes salariales, éstos no son suficientes para contrarrestar el efecto negativo de un aumento en las contribuciones sobre el empleo. En un modelo de negociación salarial, estas relaciones implicarían que los sindicatos, aún negociando sobre el salario nominal, tienen en cuenta el salario líquido, de forma que aumentos en los aportes personales inducirían a los trabajadores a mayores aumentos del salario nominal para compensar la pérdida. A su vez, la ecuación de empleo incluiría solamente los aportes patronales y no el total como aquí se incluyó²⁸.

- 4.66 Para ilustrar este punto, en la tabla 4.10 se reportan los resultados de un ejercicio que incorpora estas consideraciones. Los resultados muestran que se detectan efectos positivos de los impuestos personales sobre salarios, y por lo tanto efectos negativos sobre empleo indirectamente vía salario, en las ramas 34 (Papel y Editoriales), 35 (Química) y 38 (Productos Metálicos, Maquinaria y Equipos). En la rama 36 (Productos Minerales no Metálicos) persiste el efecto directo negativo sobre empleo, a través de los aportes patronales. El procedimiento para llegar a la especificación reportada es idéntico al descrito anteriormente y la estimación se lleva a cabo de forma análoga.

²⁸ La resolución analítica del modelo de negociación sobre el salario nominal, en el que los trabajadores negocian considerando el salario líquido en términos de IPC y los empresarios maximizan utilidades considerando el costo total del trabajo en términos del IPM, resulta en la inclusión de los aportes personales en la ecuación de salarios y los patronales en la ecuación de empleo.

Tabla 4.10 Estimación función de demanda de trabajo y los salarios
Seis sectores manufactureros 1993 - 2001

<i>Ecuación de Salarios Nominales - Seis Sectores Manufactureros, 1993-2001</i>		
<i>Variable dependiente: Salario Nominal Real_t (en logs)</i>		
<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Estadístico t-Student</i>
Salario _{t-1}	0.6309	12.495
Impuesto Personal _{t-1} _Rama 31	-0.1687	-0.229
Impuesto Personal _{t-1} _Rama 32	0.4954	0.583
Impuesto Personal_{t-1}_Rama 34	2.3419	3.309
Impuesto Personal_{t-1}_Rama 35	1.8762	2.790
Impuesto Personal _{t-1} _Rama 36	-0.4916	-0.611
Impuesto Personal_{t-1}_Rama 38	1.5295	2.341
Constante	0.7088	6.051
<i>Ecuación de Empleo - Seis Sectores Manufactureros, 1993-2001</i>		
<i>Variable dependiente: Empleo_t (en logs)</i>		
<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Estadístico t-Student</i>
Empleo _{t-1} _Rama 31	0.5456	2.277
Empleo _{t-1} _Rama 32	0.7415	3.285
Empleo _{t-1} _Rama 34	0.6254	2.793
Empleo _{t-1} _Rama 35	0.3019	1.237
Empleo _{t-1} _Rama 36	0.2187	0.976
Empleo _{t-1} _Rama 38	0.1885	0.933
Impuesto _{t-1} _Rama 31	-0.1485	-0.272
Impuesto _{t-1} _Rama 32	-0.4305	-0.754
Impuesto _{t-1} _Rama 34	0.0420	0.073
Impuesto _{t-1} _Rama 35	0.8741	1.576
Impuesto_{t-1}_Rama 36	-1.4966	-2.900
Impuesto _{t-1} _Rama 38	0.7725	1.358
Producto _t	0.0967	2.249
Salario _t	-0.0482	-0.706*
Constante	3.3919	3.896

Notas: Las variables independientes están en logaritmos (excepto las tendencias diferenciadas por sector, las binarias sectoriales y de trimestre, no reportadas). Los sectores incluidos son: Rama 31 = Alimentos, Bebidas y Tabaco; Rama 32 = Textil; Rama 34 = Papel y Editoriales; Rama 35 = Químicas; Rama 36 = Fabricación de Productos Minerales no Metálicos; Rama 38 = Productos Metálicos, Maquinaria y Equipos. Número de observaciones: 216.

*A pesar de no ser significativo, el valor estimado es de un orden de magnitud consistente con el obtenido en otros estudios. Esto se asocia parcialmente a la omisión del modelo de negociación relevante para salarios (Cassoni, 2002).

- 4.67 Por otra parte, si las contribuciones tienen efectos en las decisiones de producción, entonces el efecto podría ser mayor que el estimado en estas especificaciones que asumen el producto constante y no incluyen efectos directos de los aportes sobre el producto.
- 4.68 Adicionalmente, es posible que los aportes no deban ser considerados independientemente a la determinación del salario y/o del empleo. Si se piensa que existe evasión total o parcial, y que las remuneraciones reportadas en la Encuesta Industrial son consistentes con el grado de evasión, entonces la tasa utilizada es en realidad una función de la tasa legal y el grado de evasión de cada sector. Pero el grado de evasión no puede considerarse constante en el tiempo ni entre sectores, sino que depende de las características de la actividad – grado de informalidad, inserción externa, tamaño de las empresas, entre otros – y de las características de los trabajadores (como el nivel educativo, cuya relación con la evasión podría ser en forma de U, o la edad de los trabajadores, ya que los incentivos a no aportar a la seguridad social son mayores, por ejemplo, para los trabajadores más jóvenes). Tampoco parece lógico pensar que sea independiente del ciclo de negocios: en

períodos de crecimiento sostenido la evasión debiera tender a bajar, mientras que en recesión habría de subir. Adicionalmente, es probable que la reacción a cambios en el ciclo se dé con rezagos, de forma de recuperar ganancias cuando se está saliendo de un período de estancamiento prolongado o de ajustar por mecanismos menos riesgosos cuando comienza una recesión.

- 4.69 Finalmente, la alta incertidumbre acerca de la duración de este tipo de políticas en el tiempo sugiere la importancia de incorporar alguna medida de incertidumbre en el modelo (a modo de ejemplo, la varianza de la tasa legal en el pasado reciente puede explicar parcialmente los efectos de exoneraciones o incrementos, interactuando posiblemente con otras de las variables incluidas en el modelo).
- 4.70 En síntesis, este análisis preliminar apunta hacia importantes diferencias en el efecto de los impuestos y exoneraciones fiscales en el empleo por sector. La construcción, aparece como el sector que más empleos crea (directamente) en respuesta a una caída de impuestos. Sin embargo, el análisis sugiere también que podrían existir efectos indirectos (vía salarios), así como efectos derivados de cambios en el nivel de producción. Estas consideraciones implican la necesidad de realizar un trabajo a mayor profundidad (excediendo así el alcance de este primer acercamiento al tema) del cual se destilen recomendaciones de política.

D. El Seguro de Desempleo

- 4.71 Los seguros de desempleo buscan transferir ingresos a los trabajadores desempleados. Tales mecanismos contribuyen a un incremento en el nivel de bienestar de los desempleados, y a que mejoren los emparejamientos entre trabajadores y empleos en el mercado de trabajo. Sin embargo, también pueden generar importantes contraindicaciones. Así, es bien conocido que estos subsidios, dependiendo de su monto y su duración, pueden reducir la intensidad de búsqueda de los trabajadores desempleados y por lo tanto contribuir a una mayor duración y un mayor nivel de desempleo. Además, los seguros de desempleo pueden inhabilitar los mecanismos de ajuste salarial, lo cual constituye otro canal por el cual estos mecanismos pueden contribuir a un crecimiento del desempleo. Ello se debe a que cuanto mayor es la cobertura y extensión de los seguros de desempleo, menor el miedo de pérdida de empleo y menor es el ajuste de los salarios a un cambio en la tasa de desempleo. Existe amplia evidencia de estos efectos en los países desarrollados (ver por ejemplo Nickell y Layard, 1999).
- 4.72 En Uruguay existe un programa de seguro de desempleo (o seguro de paro –SP-) gestionado por el BPS, cuyo diseño actual rige desde enero de 1982 (Decreto-Ley N° 15.180 de 1981). Por las razones arriba explicadas cabría pensar que el programa podría, en principio, contribuir a elevar la tasa y la duración del desempleo. Sin embargo, el análisis de las características y la cobertura del programa no avalan tal conexión (un análisis del tema se puede encontrar en Cassoni *et al.*, 1995). Ello es porque los requisitos de participación son muy estrictos y la cobertura de dicho seguro es muy baja.

- 4.73 El seguro cubre a los asalariados privados (mensuales, jornaleros o destajistas) contribuyentes al BPS. Los trabajadores rurales están amparados desde mediados del 2001. Están expresamente excluidos los trabajadores en huelga. Están exceptuados de este programa los funcionarios públicos, los trabajadores independientes, el servicio doméstico y los trabajadores que contribuyen a la seguridad social en otros organismos, como por ejemplo los bancarios (para quienes se ha legislado recientemente un régimen más beneficioso²⁹).
- 4.74 El subsidio se paga a quienes fueron despedidos, suspendidos o sufrieron una reducción del 25% o más de sus horas trabajadas en épocas normales (salvo que se trate de una característica pactada o implícita de una relación laboral
- 4.75 Como requisitos de elegibilidad se tiene: i) que la pérdida de trabajo no se deba a renuncia o mala conducta; ii) no contar con otro ingreso monetario regular, con aclaración específica de no tener otro empleo o acogerse a la jubilación; iii) no rechazar un empleo conveniente sin causa legítima. iv) haber estado registrado en la planilla de una empresa por seis meses en los 12 meses anteriores a solicitar el subsidio³⁰. El pago se realiza en forma mensual durante 6 meses. El subsidio es aproximadamente el 50% del ingreso regular, y no puede ser inferior al 50% del SMN ni superar los 8 SMN. El beneficiario tiene derecho a recibir un suplemento del 20% en caso de tener familiares a su cargo. En los hechos, las dos terceras partes de los beneficiarios cobran el 70% del salario perdido.
- 4.76 A efectos de regular el uso frecuente, la única norma prevista es que una vez culminado el período de subsidio, deben transcurrir por lo menos 12 meses para que el trabajador tenga derecho a un nuevo subsidio.
- 4.77 Dados todos estos requisitos, la cobertura del sistema es baja. Calculando la cobertura como el cociente entre el número de beneficiarios informado por el BPS y el número de desempleados resultante de las encuestas de hogares, se obtiene una tasa de cobertura que ha oscilado entre un 11 y 18% en los últimos diez años (ver, por ejemplo, Ferreira y Forteza; 2004). Este porcentaje, sin embargo, sobre-estima el peso de los desocupados que reciben subsidio. Ello se debe a que el programa cubre tanto a trabajadores desocupados como aquellos amparados por la causal “suspensión de actividades”, los cuales se consideran empleados³¹. Por lo tanto, es más adecuado estimar la cobertura como el peso de trabajadores desempleados que cobran seguro de paro, en el total de trabajadores desocupados. Este cociente – calculado con los datos de la ECH- indica que la cobertura fue alrededor del 3% en la primera mitad de los noventa y creció con el aumento del desempleo hasta alcanzar 6% en el 2002. Esta situación es una característica propia del sistema en

²⁹La Ley N° 17.613 de diciembre de 2002 creó un subsidio para los trabajadores del sistema de intermediación financiera que quedaron cesantes a raíz de la crisis financiera. Es similar al diseño general del Seguro de Desempleo pero presenta mayores beneficios: su duración máxima es de 18 meses con posibilidades de prórroga por 18 meses adicionales, y el tope es de 20 SMN.

³⁰Para jornaleros, el mínimo es de 150 jornales y para los destajistas haber percibido al menos 6 SMN.

³¹La definición del Instituto Nacional de Estadística –que sigue los lineamientos propuestos por OIT- establece que son ocupados quienes trabajaron la semana anterior a la entrevista y quienes no trabajaron, pero tienen un trabajo al que volverán.

Uruguay, ya que a igual conclusión se arribaba al estudiar el período anterior a 1991 (Cassoni *et al.*, 1995). Es difícil argumentar que un programa que cubre a tan pocos desempleados sea la fuente del elevado desempleo.

1. Problemas con el seguro de desempleo

- 4.78 Si bien el seguro no parece ser la causa del elevado desempleo estructural en el Uruguay, el diseño de este programa presenta problemas de funcionamiento:

a) Falta de acceso

- 4.79 La mayoría de los trabajadores desocupados no tienen acceso al seguro porque así lo prevé el diseño: en el año 2002, por ejemplo, 17% son buscadores de trabajo por primera vez, 9% no son asalariados privados y 31% hace más de un año que dejaron de trabajar. Por lo tanto, el porcentaje máximo de amparados por el programa podría llegar a ser del 43% de los desocupados: el 6% efectivamente cobra el seguro y el restante 37% no lo percibe. Estos últimos pueden corresponder en un alto porcentaje a trabajadores que perdieron su empleo pero no por despido, recibieron el subsidio pero caducó el período, o perdieron un empleo informal.

b) La adjudicación de las prórrogas no tiene criterios claros

- 4.80 Si bien la duración establecida del seguro son seis meses, la ley contempla la posibilidad de prórroga hasta un máximo de un año (18 meses en total), y la decisión para otorgarla está a cargo del MTSS. En algunas ocasiones, cuando las prórrogas alcanzaron el tope legal de decisión del Ministerio, el Parlamento aprobó una ley especial que permite otorgar una nueva prórroga. De acuerdo a Velásquez (2003), en el año 2002 el gasto atribuible a pago de seguros en período de prórroga correspondió al 15% del gasto total. A su vez, los beneficiarios amparados por prórrogas fueron alrededor del 30% del total. Velásquez concluye que la concesión de prórrogas "concebida para enfrentar situaciones excepcionales, ha pasado a ser una práctica habitual que está teniendo un significativo impacto en el gasto".

c) Subsidio a la suspensión

- 4.81 El uso del programa por reducción horaria es poco frecuente, mientras que en promedio un 60% de las altas en el programa se destina a trabajadores suspendidos. Ello ha habilitado a las empresas a subsidiar la estacionalidad. Velásquez (2003) menciona que cuando se utiliza el programa bajo la causal "suspensión", la duración del beneficio tiende a concentrarse en el período máximo.

d) Bajo control administrativo

- 4.82 No existe un mecanismo eficiente para supervisar el requisito de estar sin empleo. Si bien el BPS controla que los beneficiarios no se encuentren cotizando en el sistema por otro empleo (registrado), es posible para el trabajador tener una ocupación por la cual no contribuye al sistema. Además, las carencias de control

incentivan que, al encontrar un empleo, el beneficiario prefiera no cotizar en el BPS hasta que venza el período de seis meses de subsidio.

E. Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT)

- 4.83 Las políticas activas de mercado de trabajo buscan acelerar el proceso de ajuste del mercado de trabajo ante cambios en la tasa de desempleo. Ello se realiza agilizando el proceso de búsqueda de empleo a través de la intermediación laboral o incrementando la empleabilidad de los trabajadores desempleados vía capacitación.

1. Intermediación laboral

- 4.84 En el Uruguay existe una limitada ayuda institucional a la búsqueda de empleo, tanto por parte de trabajadores cesantes, como para trabajadores que buscan empleo por primera vez o que quieren cambiar de empleo. Así, la labor de intermediación laboral es mayormente realizada por empresas privadas, o por servicios asociados a la cámara de comercio o a las universidades. La labor pública de intermediación se ejecuta a través de registros de ofertas y demandas de trabajo y de cursos de apoyo a los buscadores de trabajo, por ejemplo, sobre cómo realizar un currículo, cómo enfrentar una entrevista de trabajo, etc. Sin embargo, la labor de ésta es muy limitada y su intervención puede considerarse como marginal. Existe en la DINAE un proyecto para instalar terminales de red en las intendencias departamentales (gobiernos locales) para inscribir ofertas y demandas de trabajo, que se encuentra en etapa de diseño.
- 4.85 La DINAE (Dirección General de Empleo) tiene un servicio de orientación laboral que tiene como cometidos: identificar la capacitación de las personas que buscan empleo; informar a los trabajadores de las oportunidades del mercado laboral; informar las profesiones u oficios que pueden elegir de acuerdo a sus características y al medio en que se desarrollan; identificar las aptitudes y habilidades que se requieren para un desempeño laboral adecuado, los cursos que pueden seguirse y las entidades que los imparten. En la DINAE la sección de orientación laboral es una de las mayores. Sin embargo, ha recibido críticas de no realizar una reorientación eficiente; los actores involucrados aducen que no cuentan con una información adecuada de cuáles son las demandas de calificación existentes.

2. Capacitación

- 4.86 Durante los noventa, el grueso del presupuesto dedicado a capacitación fue destinado a programas para calificación de personas en el seguro de paro (Programa PROCAL)³². Dado que la cobertura de este seguro es muy baja y que existen bajos incentivos para salirse del programa toda vez que se encuentra un empleo, cabe pensar que no se proveyó asistencia a la mayoría de desempleados y que la capacitación no ayudó a reducir la duración del desempleo.

³² De acuerdo a Rodríguez (2002) en 1995-99 el 89% de los recursos se destinaban a la capacitación de los trabajadores en seguro de paro (PROCAL), seguido por el programa destinado a jóvenes (PROJOVEN), con un peso de 5% en los recursos.

- 4.87 La DINA E diseña el contenido, duración y población objetivo de estos cursos, lleva a cabo la licitación, selecciona las entidades de capacitación (ECAs) y monitorea la ejecución. La selección de las ECAs se realiza a partir de licitaciones abiertas, donde se especifica el contenido del curso. Entre las posibles explicaciones para el deficiente desempeño de esta capacitación se halla el que no existe un diseño ni un procedimiento sistemático para detectar los requerimientos del mercado de trabajo³³. También se han detectado fallas en la selección de los temas por carencias de los asistentes a los cursos, con lo cual recientemente se ha procurado ajustarse al perfil del beneficiario. Se ha encontrado también un desfase entre el momento en que el trabajador queda desempleado y el momento en que accede al curso. Así, ciertos participantes consiguen trabajo antes de comenzar el curso y otros lo hacen mientras están asistiendo, pero habitualmente no lo abandonan, probablemente debido a que se pagan viáticos por asistir. De acuerdo a las ECAs, esto provoca distorsiones debido a problemas en los horarios, menor esfuerzo en el curso, etc.
- 4.88 El segundo programa en monto de recursos asignados es PROJOVEN, un programa dedicado a la capacitación de jóvenes. Los resultados de la evaluación de este programa sugieren que el programa aumenta las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes. Es posible que el éxito se relacione con que PROJOVEN condiciona parte del pago a las ECAs a la inserción laboral de al menos el 45% de los participantes. Recientemente, la DINA E implementó un diseño de este tipo en su programa PROCAL, pero aún no se tiene una evaluación.
- 4.89 Existe también un incentivo fiscal para las empresas que capacitan a sus trabajadores. Este consiste en la deducción por una vez y media de los gastos de capacitación en el Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio (IRIC)³⁴. Este incentivo sólo es operativo en la medida que la empresa tenga utilidades; si tiene pérdidas fiscales, la deducción no tiene efecto. No se dispone de una evaluación del “costo fiscal” o de la efectividad de esta exención.
- 4.90 Finalmente, no existen mecanismos, otros que la iniciativa privada para proveer capacitación a aquellas personas que se retiraron del mercado de trabajo como resultado de una búsqueda infructuosa de empleo. Tampoco existe un plan de aprendizaje continuo que permita ayudar a los trabajadores a desarrollar sus habilidades y convertirse en trabajadores más productivos otros que los subsidios fiscales arriba mencionados. Todo lo anterior sugiere que el sistema y gasto en capacitación en Uruguay es claramente insuficiente para cubrir las necesidades de capacitación de la fuerza de trabajo y promover una mayor “empleabilidad” de los trabajadores desempleados. *Sin embargo, expandir estos programas, sin mejorar el contexto corriente de falta de monitoreo y rendición de cuentas de los programas existentes no es pertinente ni factible.* La expansión sólo podría darse

³³ Al comienzo, sin embargo, se encargaron estudios para identificar quiénes eran los trabajadores más afectados, de forma de diseñar políticas adecuadas a sus características.

³⁴ Véase Texto Ordenado Impositivo, Título 4. El decreto 840/988 reglamentó este beneficio impositivo. Entre las disposiciones más relevantes, no se admite la deducción de gastos por “carreras” tales como maestrías, licenciaturas o doctorados. Sólo pueden deducirse los gastos de un curso por año por dependiente y sólo para dependientes “regulares” de la empresa.

en un contexto donde las decisiones presupuestarias de expandir o contraer cada uno de los programas están basados en los resultados de evaluaciones externas (al gobierno) de impacto y ejecución.

F. Síntesis

- 4.91 La apertura económica, la descentralización de la negociación colectiva, la inclusión del empleo en la agenda de negociación y la caída en la afiliación laboral son factores que han contribuido a mejorar la capacidad de ajuste de los salarios ante cambios en las condiciones económicas, al disminuir el poder de negociación de los sindicatos de rama. Ello va en la dirección de equipar al mercado de trabajo uruguayo con mejores instrumentos para enfrentar un entorno volátil minimizando pérdidas de empleos.
- 4.92 Por otro lado, si bien las políticas laborales no parecen estar detrás de los elevados niveles de desempleo, tampoco parecen estar supliendo las carencias del mercado de trabajo. La baja cobertura del seguro de desempleo y la falta de “activismo” de las políticas activas no parecen compatibles con una economía que realiza grandes ajustes vía empleo y donde el desempleo es de alta duración.
- 4.93 Finalmente, los sindicatos, que en el pasado fueron fuente de rigidez salarial, no parecen estar jugando un rol similar en la actualidad. El grado de descentralización de la negociación, la inclusión de la estabilidad laboral en la agenda de negociación y la caída en la tasa de afiliación, son elementos que contribuyen a la flexibilidad salarial. En el pasado reciente, especialmente durante la crisis económica, la negociación colectiva ha probado ser un buen vehículo para disminuir los ajustes vía empleo, moderando sus demandas salariales, entre otros.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1 En este análisis se estudia la evolución y determinantes de distintos fenómenos del mercado laboral en Uruguay. Más allá de las preocupantes consecuencias laborales de la reciente crisis económica, se obtiene un diagnóstico que sugiere la presencia de importantes problemas estructurales. El estudio se concentra en los síntomas y determinantes de los problemas de largo plazo.
- 5.2 Durante los noventas, la economía uruguaya fue sometida a grandes transformaciones, entre ellas una importante estabilización monetaria y macroeconómica y una rápida profundización de la apertura comercial junto con la integración regional del país a través de la formación del MERCOSUR. Además, la economía sufrió fuertes choques externos. Todo ello incidió en el comportamiento del empleo y del desempleo. Los análisis resumidos en este informe sugieren que *el mercado laboral uruguayo intermedia estos grandes y recursivos choques con un importante ajuste vía empleos y, en el período reciente, también vía salarios.* Un ejemplo de ese gran ajuste se encuentra en la manufactura, la cual contrajo sustancialmente su tamaño en términos de número de empleados durante los noventa, como consecuencia de la reestructura productiva que se vio forzada a realizar para ser competitiva en el nuevo marco de inserción regional. Sin embargo, en los últimos años, también los salarios se han ajustado a la baja, de forma muchas veces concertada entre trabajadores y empresarios.
- 5.3 Este estudio indagó en las posibles causas que explican estos modos de ajuste del mercado laboral uruguayo analizando la influencia de cambios en la negociación colectiva y la apertura. Se encontró que algunos factores tales como la caída en la afiliación sindical y la apertura facilitaron el ajuste del mercado de trabajo ante cambios en las condiciones económicas. Sin embargo, las necesidades de ajuste de una economía pequeña, abierta e integrada comercialmente a una zona sujeta a fuertes choques externos son muchas. En este sentido, este trabajo apunta hacia dos direcciones en las cuales es necesario avanzar en el futuro. En primer lugar *se requiere mejorar la comprensión acerca de cuales son los factores que determinan los modos de ajuste del mercado de trabajo.* A pesar del fuerte ajuste salarial durante la crisis, la economía perdió un gran número de empleos. Dado que los mecanismos de protección social en caso de desempleo (indemnización por despido, seguro de desempleo) son de baja cobertura (tanto en términos de monto como de la población que se beneficia) *parece oportuno promover mecanismos de ajuste alternativos a la pérdida de empleos.* Por otro lado, *se hace patente la necesidad de ir mejorando los mecanismos de protección social para reducir el impacto social de los vaivenes económicos.* En este sentido es importante **mejorar el diseño, cobertura y administración del seguro de desempleo, y aumentar el activismo** de las políticas laborales activas.
- 5.4 Otro problema de carácter estructural son las grandes brechas en la tasa de desempleo por edad y género. Este estudio encuentra que ambas brechas están asociadas a tasas relativas de participación de las mujeres y los jóvenes muy superiores a la de otros países, que no están acompañadas por tasas igualmente altas de empleo para estos grupos, relativo a los hombres y los adultos. Sin

embargo, en relación al desempleo juvenil, este estudio descarta que la razón del elevado desempleo se deba a que éstos sufren problemas particulares de inserción laboral más allá de los que sufren los adultos --por ejemplo, debido a una falta de adecuación de la educación al mundo del trabajo. La atención debe recaer en una mejor comprensión de los factores que determinan una mayor oferta relativa, así como en las políticas e instituciones que impiden que la demanda de empleos para estos grupos no crezca en relación a la oferta. Este estudio encuentra que *una menor tasa de asistencia a un centro escolar de los jóvenes uruguayos (en relación a los jóvenes chilenos y argentinos) y las mayores tasas de participación de los estudiantes en Uruguay (en relación a otros países) explican parte del diferencial de participación y desempleo*. Por el lado de la demanda, este estudio encuentra que *existe una fuerte relación entre las tasas de desempleo y el porcentaje de personas que busca empleos con horarios especiales o jornadas reducidas*. Ello sugiere que **mecanismos que permitan una mayor contratación de personas en jornadas menores a la jornada típica o con horarios flexibles puede reducir la tasa de desempleo**. En forma paralela, este estudio encuentra que las mayores tasas de desempleo juvenil se dan entre los más jóvenes (15 a 18) y que éstas podrían estar relacionadas con la legislación que hasta el año corriente imponía restricciones a la contratación de jóvenes de entre 15 y 18 años de edad. En este sentido, los recientes cambios legislativos podrían reducir el desempleo en este grupo. Sin embargo, este es solo un paso, y podría resultar contraproducente si implica que un mayor número de personas jóvenes abandona la escuela para buscar un empleo.

- 5.5 Este estudio encuentra que la mayoría de instituciones y regulaciones laborales revisadas tiene una baja incidencia en el alto desempleo global y de los grupos antes mencionados. Tampoco parecen incidir en la duración del desempleo. Como se ha mencionado, los cambios en el nivel de afiliación salarial así como en la estructura de la negociación hacia una más descentralizada incluyendo el empleo en la agenda han tendido a mejorar la capacidad de ajuste ante los choques externos. El Salario Mínimo Nacional presenta en Uruguay valores muy bajos en la comparación regional y prácticamente no tiene efectos sobre la demanda de trabajo. Los costos de despido y contratación son bajos y por lo tanto no parecen ser fuente de problemas. Los costos directos derivados de la protección a la mujer embarazada son mínimos, lo que no debería constituir un obstáculo al empleo femenino respecto del masculino. El seguro de desempleo registra debilidades pero no parece ser la causa del elevado nivel y duración del desempleo.
- 5.6 Otras instituciones tales como las contribuciones obligatorias y tributos al trabajo, sin embargo, podrían suponer un alto desincentivo al empleo. Una conclusión importante en esta materia es que los efectos de cambios en los tributos sobre el empleo no son homogéneos por sectores, recomendándose por tanto su no realización de manera general o arbitraria.
- 5.7 Otro punto importante es la rigidez de la jornada de trabajo. La legislación uruguaya no permite jornadas superiores a las ocho horas diarias, lo que constituye un obstáculo para algunas actividades, tales como el turismo.

- 5.8 Finalmente, si bien las políticas laborales no parecen estar detrás de los elevados niveles de desempleo, tampoco parecen estar supliendo las carencias del mercado de trabajo. Por el lado de las políticas pasivas, el seguro de desempleo sólo transfiere ingresos a una pequeña minoría de desempleados (entre 3-6%) y presenta problemas de administración importantes. Por el lado de las políticas activas, existe una limitada ayuda institucional a la búsqueda de empleo o a la capacitación de trabajadores y ésta, cuando se realiza, se concentra en trabajadores que han estado desempleados por cortos períodos de tiempo. Los desempleados de largo plazo apenas reciben ayuda.
- 5.9 Así pues, aun cuando Uruguay presenta características laborales similares a las de los mercados laborales Europeos (alto desempleo, alta proporción de desempleados de largo plazo, alto brechas de desempleo) no tiene las políticas laborales que proporcionan sustento económico a los desempleados y agilizan el proceso de reinserción laboral, particularmente para los desempleados de largo plazo. Por otro lado, no cuenta con un mercado tan flexible como para justificar la falta de activismo de estas políticas.

A. Sugerencias y recomendaciones

- 5.10 A continuación se presentan algunas sugerencias y recomendaciones para mejorar el desempeño del mercado de trabajo en Uruguay:

1. Explorar más a fondo las causas de la elevada participación de los estudiantes así como mecanismos para aumentar el grado de asistencia escolar entre los jóvenes de 15 a 24 años

- 5.11 Los resultados de este estudio apuntan a problemas en el sistema educativo como posibles causas del elevado desempleo juvenil. Estos problemas se manifestarían en un alto nivel de deserción escolar y un quizás excesivo grado de compatibilidad entre el trabajo y la educación. Es este sentido es necesario averiguar si la elevada participación de los estudiantes es favorable porque permite que estudiantes de menores recursos financien sus estudios con su trabajo, o es un problema que se asocia a un posible exceso de repetición o una posible falta de exigencia en la educación. Se requiere un mejor conocimiento de las causas que llevan a los jóvenes a dejar la escuela y buscar empleo, así como de qué mecanismos (trabajo a tiempo parcial, becas para las familias) son más adecuados para mejorar y extender la adquisición de capital humano de los jóvenes uruguayos. Para ello, **se hace indispensable el avance en la producción de datos de corte transversal**, que permitan indagar la naturaleza de los flujos de la educación al mercado de trabajo y viceversa. Datos de este tipo a partir de encuestas de hogares ya están disponibles en Argentina, México, Brasil y Venezuela, y en construcción en Chile

2. Promover la negociación colectiva descentralizada

- 5.12 La negociación absolutamente centralizada resulta en muchos casos óptima en términos de reducir los efectos adversos sobre el nivel de empleo. Sin embargo, un segundo óptimo en general, que puede ser incluso un primer óptimo en el caso de

economías abiertas como la uruguaya, es la negociación colectiva a nivel de empresa. Uruguay ha experimentado este proceso en el pasado reciente y del análisis de ello es posible observar que se ha logrado negociar sobre empleo, moderar los incrementos salariales e incorporar características propias de empresa, actividad y trabajadores en los acuerdos, de forma de reducir el grado de ajuste vía empleo. Dado que este diagnóstico no es necesariamente adecuado para todas las actividades, habría que tener en cuenta variaciones en los mecanismos.

- 5.13 También se requeriría dar pasos hacia un acuerdo macro que incluya el tema salarial, y eventualmente otros. Sería imprescindible una iniciativa gubernamental en este sentido y también una disposición favorable de los actores sociales. El movimiento sindical en un Congreso realizado en el año 2004 rechazó la realización de un pacto social, lo que está indicando una postura opuesta a esta iniciativa. Sin embargo, esta posición podría cambiar si se atienden algunos de sus reclamos, como se podría deducir de otras resoluciones. Aún más, el poder de convocatoria de la central sindical ha bajado sustancialmente, cobrando mayor autonomía los sindicatos de empresa. Esto último podría favorecer también el logro de un acuerdo entre las partes para regular la negociación, en materia de plazos y formas de acordar que contribuiría a aumentar la estabilidad del proceso al generar mínimas garantías para ambas partes.
- 5.14 Desde 1992 el MTSS redujo la intervención que había tenido en años anteriores, dejando la negociación a la iniciativa de los propios actores sociales. Desde el punto de vista institucional la Dirección Nacional de Trabajo (DINATRA) podría impulsar una modalidad de negociación en la línea antes planteada. En caso de adoptarse esta orientación probablemente se requiera reforzar la integración de la Dirección con profesionales de otras disciplinas, dado que actualmente existe un predominio casi exclusivo de las materias jurídicas, propias de su histórica función de intermediación en conflictos. Es posible, entonces, apuntar a fallas de formación en los operadores públicos para la implementación de convenios salariales de naturaleza diferente que los actuales.

3. Revisar la regulación de la jornada de trabajo

- 5.15 La jornada rígida de ocho horas computada diariamente impide implementar estrategias de competitividad basadas en pronta entrega del producto (*just-in-time*) o para atender mercados volátiles. Las empresas pequeñas, como son relativamente casi todas las uruguayas, son las más afectadas por la rigidez laboral y salarial, por su gran dificultad para competir por economías de escala.
- 5.16 El peligro de la flexibilización de la legislación es la posibilidad de una precarización del empleo. Este es el argumento que han esgrimido algunos dirigentes sindicales y juristas para oponerse a las iniciativas que se plantearon en los últimos años.
- 5.17 Sin embargo no es imprescindible un cambio en la legislación. Muchos países, mediante disposiciones legales, “habilitaron” sistemas en donde se mensualizaba o anualizaba el cómputo del tiempo de trabajo. Pero la ley ponía como condición la

existencia de un acuerdo de los interlocutores sociales y que se formalizara en un convenio colectivo (Ozaki M., 2000), adquiriendo las disposiciones acordadas el mismo valor que el de una ley. Se habilita de esta forma la flexibilidad, mientras que la participación del sindicato opera como una traba a la imposición de condiciones de trabajo precarias.

- 5.18 Finalmente, los resultados de este estudio sugieren la existencia de una escasez de empleos con jornadas reducidas o flexibles que pueden deberse a problemas con la legislación de jornadas laborales. Es necesario revisar la ley para reducir los desincentivos (y/o ofrecer mayores incentivos) a contratar personas en estas modalidades.

4. Mejorar el diseño, cobertura y administración del seguro de desempleo

- 5.19 En la sección 4 se hizo referencia a las carencias del programa, las cuales hacen referencia a su baja cobertura, el uso reiterado de determinadas empresas bajo la modalidad “de suspensión”, los incentivos para su uso hasta la extensión de los beneficios, la arbitrariedad para el otorgamiento de prórrogas y las importantes deficiencias en su administración.
- 5.20 En cuanto a la baja cobertura, a menudo se ha criticado el diseño del seguro de paro (SP) por exigir la cotización previa al BPS, lo que se traduce en la exclusión del programa del grupo de asalariados informales, en general de menores ingresos y más vulnerable al desempleo. La otra crítica con respecto a la cobertura es que no prevé el amparo de los trabajadores por cuenta propia.
- 5.21 Estas características son comunes al diseño de este tipo de programas en varios países, lo que es comprensible debido a la dificultad de probar el desempleo para estos tipos de trabajadores. Además, cuando este tipo de programas se extiende a trabajadores que no aportan al sistema de seguridad social, hay que prever mecanismos alternativos de financiación. Para el caso uruguayo, no parece aconsejable expandir la cobertura a los trabajadores independientes o a los informales, al menos hasta que se logre diseñar mecanismos de control y formas de financiación efectivos. Parecería más adecuado pensar en algún mecanismo de transferencia focalizado en los trabajadores más pobres más que un rediseño del SP. Otra posibilidad sería modificar el actual diseño para incorporar algún elemento de auto-seguro a través de cuentas individuales, tal y como se ha iniciado recientemente en Chile.³⁵ Este sistema permitiría que todos los trabajadores, independientemente de su empleador o su categoría de ocupación, contribuyan

³⁵ En Octubre de 2002, se aprobó una nueva ley de seguro de desempleo en Chile. El diseño de este seguro esta basado en ahorros obligatorios depositados en cuentas individuales de los trabajadores. En caso de despido involuntario, y en el evento que los fondos ahorrados por cada trabajador sean menores a un mínimo preestablecido, e insuficientes para cubrir un episodio de desempleo, el trabajador recibe pagos a cargo de un fondo subsidiario durante un máximo de cinco meses. Estos pagos alcanzan 50% del salario previo (con un máximo y un mínimo) y van decreciendo hasta 30% del salario previo al quinto mes. Los ahorros individuales se financian con contribuciones de 0,6 y 1,6 por ciento, por parte del trabajador y el empleador, respectivamente. El fondo solidario se financia con una contribución de 0,8 a cargo del empleador y una contribución de aproximadamente 9 millones de dólares a cargo del presupuesto público.

periódicamente a cuentas individuales diseñadas para cubrir un evento de pérdida de empleo. El gobierno podría hacer la participación en tales instrumentos más atractiva proveyendo algún tipo de recurso adicional para complementar los fondos individuales.

- 5.22 Con respecto al uso reiterado del programa por parte de algunas empresas, especialmente en la modalidad de “suspensión”, una medida que ha sido discutida a nivel de las autoridades es implementar un sistema de contribuciones crecientes con el número de beneficiarios de SP en el pasado (*experience rating*). Este es un sistema utilizado en los EEUU para evitar subsidiar la suspensión de empleo. En la medida que volviera más oneroso el uso del seguro de desempleo se espera una mayor estabilidad del empleo, desestimulando los despidos en la fase recesiva y menores contrataciones en las expansiones.
- 5.23 Desde otra perspectiva, puede entenderse conveniente adecuar el programa de seguro de paro contemplando la situación de los trabajadores en actividades estacionales, en particular en lo que refiere al turismo, sector en el que Uruguay está realizando una fuerte apuesta. El diseño actual no es adecuado para el trabajo zafra, como es el turístico, ya que exige seis meses de actividad para ser beneficiario y, además, una vez que se ha utilizado el seguro, debe transcurrir un año para volver a utilizarlo, no adecuándose por tanto a las fluctuaciones de la actividad turística. Un sistema basado, al menos en parte, en cuentas individuales de ahorro podría canalizar recursos a los trabajadores que terminan sus contratos eventuales o de temporada.
- 5.24 Con respecto a la duración efectiva de los beneficios, la discusión sobre el rediseño ha tomado en cuenta la propuesta de prever un perfil decreciente en las prestaciones (actualmente consiste en hasta seis pagos iguales, sin perjuicio de las prórrogas). Bajo esta modalidad se podría extender más tiempo el beneficio en épocas de recesión, sin perjuicio que si se considera apropiado se mantenga el valor total de los desembolsos.
- 5.25 En cuanto a las prórrogas del subsidio, parecería razonable que se elimine el mecanismo de discrecionalidad, o al menos exista una mayor transparencia en la adjudicación de éstas. La concesión de prórrogas podría estar condicionada a la presentación de un plan de negocios (eventualmente un proyecto de inversión) con criterios definidos sobre la justificación de la probabilidad de retomar el nivel de actividad en la empresa.
- 5.26 **Cualquier posible expansión de cobertura y/o beneficios requiere mejorar la eficacia administrativa del programa dado que, de lo contrario, el alto dispendio innecesario haría el programa inviable.** Se requieren mejores mecanismos para supervisar el requisito de estar sin empleo y que el trabajador no haya rechazado ofertas relacionadas con su ocupación. Además se requiere una mejora de los registros a fines de identificar a los desempleados de largo plazo.

- 5.27 Finalmente se requiere vincular las políticas pasivas con las activas. En el presente no existe coordinación entre el Banco de Previsión Social (BPS), que es el organismo a cargo del seguro de desempleo y la Dirección Nacional de Empleo quien define y ejecuta las políticas activas.
- 5.28 Cabe señalar que autoridades de Gobierno han expresado su decisión de “impulsar una reforma general del seguro de paro”. A tales efectos, existe un anteproyecto de ley y varias revisiones del mismo.

5. Mejorar el “activismo” y la capacidad de evaluación de las políticas laborales activas

- 5.29 El objetivo de las políticas activas es mejorar la reinserción y empleabilidad de los trabajadores, particularmente aquellos que, ya sea por falta de calificaciones o por haber permanecido largo tiempo desempleados, resultan poco atractivos para los empleadores. Como se ha mencionado, en Uruguay existen pocas iniciativas para ayudar a la búsqueda de empleo o para promover los encuentros entre posibles empleadores y posibles trabajadores. Existe espacio para expandir las iniciativas de intermediación. A su vez, el servicio de orientación de la DINAE debería coordinarse con las futuras iniciativas de bolsa de empleo.
- 5.30 En lo que refiere a políticas de capacitación, éstas han estado fuertemente focalizadas a proveer cursos a trabajadores que perciben el seguro de desempleo. Ello implica que por definición han estado dirigidas a personas con desempleo de corta duración. Más de un 40% de los desempleados tiene duraciones superiores a seis meses y apenas recibe ayuda institucional, ya sea en forma de transferencia de ingresos o capacitación.
- 5.31 En lo que se refiere a la forma de operación de la DINAE, la demanda por parte de ésta de servicios de capacitación públicos y privados tuvo un efecto dinamizador del sector, haciendo crecer la oferta privada. Se crearon Entidades de Capacitación (ECAs) que se presentaron a las licitaciones públicas convocadas para cumplir con la recalificación profesional a la que los trabajadores desocupados tienen derecho desde 1992.
- 5.32 Esto hizo surgir un sector que podía atender la demanda con una flexibilidad muy superior a la tradicional oferta pública y los hechos indican que ocupó porcentajes crecientes de este mercado. Sin embargo se han detectado diversos problemas que afectan su eficacia.
- 5.33 Las ECAs no han realizado una inversión en infraestructura o en tecnología educativa para mejorar la calidad de los cursos. En ese sentido, parece necesario un mayor control sobre la calidad de la educación prestada por cada institución. Un cambio en las modalidades de contratación permitiría mejorar estos aspectos. Por ejemplo: dar una mayor ponderación a la calidad de la educación, en relación al “precio” (costo de los cursos); realizar contratos de mayor duración (más estables) en función de la calificación de cada institución, exigiendo eventualmente alguna inversión por parte de la ECA seleccionada.

- 5.34 La realización de contrataciones duraderas no está permitida en el actual sistema de licitaciones y podría tener riesgos nuevos. Sin embargo, si se implementara una evaluación de los resultados de los cursos y de las propias ECAs se podría realizar un ordenamiento de estas instituciones. Este *ranking* podría utilizarse en un sistema mixto que mantuviera flexibilidad de la demanda y la oferta, pero también que otorgara a las mejores ECAs una asignación más permanente.
- 5.35 **Sin embargo, un mayor activismo debe ir de la mano de una mayor capacidad de seguimiento y evaluación de la DINA E y la JUNA E.** Estas instituciones no tienen la práctica de analizar la evolución del mercado de trabajo, lo que torna menos eficiente el diseño y definición de los programas. Tampoco existe la práctica de evaluar externamente los programas, aunque en los últimos años se han realizado varias evaluaciones (PROJOVEN, ver Punto 3.3.) Los resultados son variables: algunos de los programas que insumen más recursos podrían tener un impacto casi nulo en la empleabilidad. En general, la literatura de evaluación muestra que la efectividad de las políticas activas laborales en el mundo depende ampliamente del tipo de programa, del diseño, del grupo al que las políticas van dirigidas, y de la implementación. Para evitar el despilfarro de recursos escasos se requiere implementar una cultura de evaluación de programas que permita identificar qué programas, qué diseños y para qué grupos resultan mas efectivos para alcanzar la reinserción, la empleabilidad y la adquisición de habilidades de los trabajadores uruguayos.
- 5.36 En este sentido también **se requiere evaluar el incentivo fiscal como instrumento de subsidio público a la capacitación de trabajadores empleados.** En la medida que la demanda de empleo se desplaza hacia trabajadores más calificados, es necesario ver en qué medida este subsidio es efectivo para aumentar la capacitación de los trabajadores menos calificados, es decir, aquellos que las empresas tienen menos incentivos en retener. Es posible que se esté financiando capacitación que la empresa hubiera estado dispuesta a sufragar. Es también necesario comparar la efectividad de este mecanismo con un mecanismo alternativo que financiara directamente al trabajador que desea capacitarse.
- 5.37 Finalmente, se debería iniciar un proceso por el cual se ayude a los trabajadores a desarrollar sus habilidades de forma continua. Ello puede requerir capacitación en el trabajo o alternativamente, buscar maneras de que los trabajadores menos capacitados completen niveles de educación sin los cuales tienen dificultades de inserción laboral. Ello implica adecuar los horarios de instrucción y los temarios a personas que están activas y abandonaron la escuela años atrás.

6. Aumentar la coordinación entre instituciones y organismos, y entre políticas económicas y de empleo

- 5.38 Se requiere un mecanismo coordinador entre instituciones y organismos cuya función sea racionalizar los programas (no superponiéndolos en sus poblaciones objetivos), coordinar las políticas de empleo con las políticas macroeconómicas, que incluya un Observatorio del mercado de trabajo, y que facilite la coordinación de las políticas activas y pasivas.

7. Realización de un diagnóstico de los efectos sectoriales de cambios en los tributos

- 5.39 Este estudio brindó evidencia preliminar que indica que las exoneraciones impositivas tienen un impacto diferencial sobre el empleo dependiendo de los sectores económicos en que se aplican. La comparación internacional muestra, además, que los costos no salariales son elevados en Uruguay. De este modo, parece conveniente realizar estudios a profundidad que permitan identificar las actividades más sensibles a este tipo de política para así poder aplicarlas considerando las ganancias y pérdidas fiscales relativas que permitan un diseño adecuado de las mismas. Asimismo, el estudio sugiere que estos análisis deben de incluir consideraciones respecto a: (i) los efectos de cambios en los aportes personales y patronales sobre empleo no son iguales y difieren por sector; (ii) la existencia de asimetrías en el impacto dependiendo de si la economía crece o está en recesión, lo cual determina el tipo de política – procíclica o anticíclica - a diseñar; (iii) la existencia de asimetrías en los efectos en función de si las tasas aumentan o disminuyen; (iv) la vinculación de los impactos relativos sobre empleo con los procesos que determinan el grado de evasión fiscal del sector, que necesariamente se asocia a las características de las empresas, sus trabajadores y la rama de actividad económica.

Referencias

Allen, S., A. Cassoni y G. J. Labadie. (1994) "Labor Market Flexibility and unemployment in Uruguay and Chile" *Estudios de Economía Special issue on labour economics in less developed countries*, Chile.

Amarante, Verónica y Rodrigo Arim. (2003) "Mercado Laboral en Uruguay" Informe final preparado para OIT, Santiago de Chile. Noviembre 2003.

Arim, R. Y Zoppolo G. (2000) "Renumeraciones relativas y desigualdad en el mercado de trabajo. Uruguay: 1986-1999" Trabajo Monográfico. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2004) "Se buscan Buenos Empleos: Mercados Laborales en America Latina" Informe de progreso económico y social (IPES)" Washington DC. Noviembre 2004.

Bell, L. A. (1997). "The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia". *Journal of Labor Economics* 15(3).

Botero, Juan, Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes and Andrei Shleifer (2003) "The Regulation of Labor", National Bureau of Economic Research Documento de Trabajo No. 9756. Junio. Cambridge, MA.

Brun, J. y G.J. Labadie. (1997) "Mercado laboral, apertura y recesión: La experiencia uruguaya de los noventa". En *Mercados Laborales en los 90's: Cinco ejemplos de América Latina*. CIEDLA. Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires, 1997.

Bucheli, M. Fernández A. M. Furtado y J. M. Rodríguez. (2004) "Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo en Uruguay". Informe Final. Centro de Investigaciones Económicas CINVE. Montevideo, Agosto 2004.

Bucheli, Marisa y Carlos Casacuberta. (2002) "La estructura del desempleo en Uruguay: 1991-2002" Informe final sobre "El desempleo en Uruguay y características de los desempleados", preparado para OIT, Oficina de Santiago de Chile.

Casacuberta, C. G. Fachola y N. Gandelman. (2004) "The Impact of Trade Liberalization on Employment, Capital and Productivity Dynamics: Evidence from the Uruguayan Manufacturing Sector". De próxima publicación en *The Journal of Policy Reform*.

Cassoni, A. S., G. Labadie y S. Allen. (2004) "The Effects of Unions on Employment: Evidence from an Unnatural Experiment in Uruguay". En *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. National Bureau of Economic Research. The University of Chicago. Chicago.

Cassoni A. y C.G. Fachola. (1997). "Servicios no-financieros: evolución y características del empleo". En *Pocas Palabras*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay.

Cassoni A. y Z. Ferre. (1997). "Costos no salariales en el mercado de trabajo uruguayo". Documento de Trabajo 8/97, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay.

Cassoni, A., S. Allen y G.J. Labadie. (1995) "Reforming the labor market in a liberalized economy. El caso de Uruguay.". En *Reformas del mercado laboral en el proceso de ajuste* (Capítulo 4), Ed. G.Marquez. Centro de Investigación en Economía Aplicada-Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington.

Cassoni, A. (1993) "Wage Adjustment process 1968-1991" Mimeo CERES-Tinker Foundation. Montevideo. Uruguay

Cassoni, A. (2000) "Unemployment and precariousness of employment in Uruguay: who are the losers", Working Paper, The World Bank, Washington.

Cassoni, A. (2002). *The effects of unions on wages and employment in Uruguay*, Tesis doctoral, Southampton, UK.

Cowan K., Micco A. y C. Pagés. (2004) "Labor Market Adjustment in Chile". *Economia* The journal of the Latin American and Caribbean Economic Association. De próxima publicación.

Ferreira N. y Forteza A. (2004) "Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempeño". 1990-2002. Santiago, OIT, 2004.

Furtado, M. (2004) "Evaluación del salario mínimo nacional como instrumento de política en Uruguay". OIT. De próxima publicación.

Haltiwanger J., Kugler A., Kugler M. Micco A. y C. Pagés. (2004) "Effects of Tariffs and Real Exchange Rates on Job Reallocation: Evidence from Latin America". *Journal of Policy Reform*. De próxima publicación.

Heckman J. y C. Pagés. (2004) "Introduction to *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*". National Bureau of Economic Research. The University of Chicago. Chicago.

Instituto Nacional de Estadística (INE). <http://www.ine.gub.uy>

Labadie, G. Caputi P. (1998) "Impacto de la Reforma de la Seguridad Social en el Mercado de Trabajo". Segundo Informe al PRSA. Montevideo, Noviembre 1998.

Labadie, G. y Caputi P. (1997) "Impacto de la Reforma de la Seguridad Social en el Mercado de Trabajo". Segundo Informe al PRSA. Montevideo, Agosto 1997.

Lemos S. (2004) "A Menu of Minimum Wage Variables for Evaluating Wages and Employment Effects: Evidence from Brazil" The journal of the Latin American and Caribbean Economic Association. De próxima publicación.

Maloney, W. y Núñez J. (2004) "Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence

from Latin America”. En J. Heckman y C. Pagés, eds., Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean. Cambridge, MA: NBER; y Chicago, IL: University of Chicago.

Montenegro, Claudio E. y Carmen Pagés. (2004) “Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile 1960–1998”. En J. Heckman y C. Pagés, eds., Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean. Cambridge, MA: NBER; y Chicago, IL: University of Chicago.

Nickell, S. y R. Layard. (1999) “Labor Market Institutions and Economic Performance. In Handbook of Labor Economics”. Volume 3 Chapter 46. Edited by. O. Ashenfelter and D. Card. Elsevier Science.

Velásquez, M. (2003) “Seguro de Desempleo en Uruguay: Evaluación y lineamientos para su modernización”. Informe de consultoría, OIT, Santiago de Chile. Diciembre 2003.