



# **Retos y oportunidades para la política laboral en Uruguay**

Verónica Alaimo  
Graciana Rucci

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Unidad de Mercados  
Laborales del Sector  
Social (SCL/LMK)

**NOTAS TÉCNICAS**

# IDB-TN-109

**Noviembre 2009**

# **Retos y oportunidades para la política laboral en Uruguay**

Verónica Alaimo  
Graciana Rucci



**Banco Interamericano de Desarrollo**

**2009**

<http://www.iadb.org>

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Inter-American Development Bank  
1300 New York Ave.  
Washington, D.C., 20577  
USA  
SCL-LMK@iadb.org

# Retos y oportunidades para la política laboral en Uruguay\*

Verónica Alaimo y Graciana Rucci\*\*

Noviembre de 2009

---

\* Este documento se basa en estudios realizados por Verónica Amarante y Rodrigo Arim (Universidad de la República, Uruguay) y por Néstor Gandelman (Universidad ORT, Uruguay). Se agradecen los comentarios de Julián Cristia, Roberto Fernández y Gustavo Zuleta. Las opiniones aquí expresadas son las de las autoras y no deben ser atribuidas al BID.

\*\* **Verónica Alaimo** es especialista en la Unidad de Mercados Laborales del Banco Interamericano de Desarrollo (SCL/LMK). Email: [valaimo@iadb.org](mailto:valaimo@iadb.org). **Graciana Rucci** especialista en la Unidad de Mercados Laborales del Banco Interamericano de Desarrollo (SCL/LMK). Email: [gracianar@iadb.org](mailto:gracianar@iadb.org)

\*\*\* JEL CODES: J00 – General, J01 – Labor Economics: General, J08 – Labor Economics Policies.

# Contenido

Resumen Ejecutivo

## 1. Introducción

## 2. Diagnóstico del mercado laboral uruguayo

Mercado laboral uruguayo comparado con el del Mercosur

Oferta laboral

Demanda laboral

Ingresos laborales

Desempleo

Seguridad social e informalidad

Diferencias regionales

## 3. Institucionalidad del sector

El Plan de Equidad y la ENIA

Institucionalidad de las políticas activas y pasivas

El sistema de pensiones

## 4. Plan de desarrollo del gobierno

Instituciones y políticas de fijación salarial y relaciones laborales

Salario mínimo nacional

Negociación colectiva

Ley de negociación colectiva

Consejos de salarios

Fueros sindicales

Legislación sobre contratos individuales

Tercerizaciones

Reforma tributaria

Otros cambios

Políticas pasivas y activas del mercado laboral

Políticas pasivas

Reforma del seguro de desempleo

Seguro de desempleo especial

Cobertura

Políticas activas

Servicios públicos de empleo

Capacitación para el trabajo

Creación de empleo

5. La acción del Banco Interamericano de Desarrollo en Uruguay y en la región

6. Área de diálogo de políticas

7. Factibilidad y riesgos

Factibilidad

Riesgos

Referencias

Anexo

## Siglas y Acrónimos

|          |                                                           |
|----------|-----------------------------------------------------------|
| AFAP     | Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional           |
| ANEP     | Administración Nacional de Enseñanza Pública              |
| ASSE     | Administración de los Servicios de Salud del Estado       |
| BPC      | base de prestaciones y contribuciones                     |
| BPS      | Banco de Previsión Social                                 |
| CIU      | Cámara Industrial de Uruguay                              |
| CNCS     | Cámara Nacional de Comercio y Servicios                   |
| COFIS    | contribución al financiamiento de la seguridad social     |
| DINACOIN | Dirección Nacional de Coordinación con el Interior        |
| DINAE    | Dirección Nacional de Empleo                              |
| DINATRA  | Dirección Nacional de Trabajo                             |
| DNSS     | Dirección Nacional de Seguridad Social                    |
| JUNAE    | Junta Nacional de Empleo                                  |
| ENIA     | Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia            |
| EPS      | Encuesta de Protección Social                             |
| FOMYPES  | Programa de Fortalecimiento de la Micro y Pequeña Empresa |
| IAMC     | instituciones de asistencia médica colectivas             |
| IGTSS    | Inspección General de Trabajo y Seguridad Social          |
| IMESSA   | impuesto específico a los servicios de salud              |
| IRAE     | impuesto a la renta de las actividades económicas         |
| IRIC     | impuesto a las rentas de industria y comercio             |
| FRL      | Fondo de Reconversión Laboral                             |
| GPS      | gasto público social                                      |
| INAU     | Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay              |
| INDA     | Instituto Nacional de Alimentación                        |
| INEFOP   | Instituto Nacional de Empleo e Información Profesional    |
| INJU     | Instituto de la Juventud                                  |
| IRP      | impuesto a las remuneraciones personales                  |
| IRPF     | impuesto a la renta sobre las personas físicas            |
| IVA      | impuesto al valor agregado                                |
| MEVIR    | Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural |

|           |                                                                              |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------|
| MIDES     | Ministerio de Desarrollo Social                                              |
| MSP       | Ministerio de Salud Pública                                                  |
| MTSS      | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social                                     |
| PANES     | Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social                           |
| PIT-PNT   | Plenario Institucional de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores |
| PROCAL    | Programa de Capacitación Laboral                                             |
| PROCLADIS | Programa de Capacitación Laboral para Personas con Discapacidades            |
| PROCOL    | Programa de Colocación Laboral                                               |
| PROIMUJER | Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades                        |
| SMN       | salario mínimo nacional                                                      |
| UDELAR    | Universidad de la República                                                  |

## RESUMEN EJECUTIVO

**Mercado laboral.** En el periodo 2003-2008 la tasa de crecimiento económico alcanzó un 6,7% acumulado anual. Al mismo tiempo, el empleo aumentó pero en menor medida que el PIB: 23,6% versus 54%. En el mismo lapso, la tasa de desempleo se redujo a la mitad, pasando de 16,9% a 7,9%, lo cual representa un mínimo histórico para el país. El buen desempeño general del mercado laboral entre 2003 y 2008 también se refleja en la evolución de las remuneraciones por trabajo: el ingreso promedio por hora trabajada aumentó casi 32% en el periodo.

**Desempleo juvenil.** Si bien se observa una considerable reducción del desempleo en el período, su perfil permanece inalterado, acentuándose la situación desfavorable de las mujeres y los jóvenes. La tasa de desempleo de los jóvenes sigue siendo muy superior a la de los adultos. De hecho, la brecha entre jóvenes y adultos se ha ampliado. Por ejemplo, si se compara a los jóvenes de 14-17 años y 18-24 años con los adultos de 35-44 años, se observa que la relación en la tasa de desempleo aumentó entre 2003 y 2008 para ambos grupos de jóvenes: de 4,3 a 6,6 para el primero y de 3,1 a 4,1 para el segundo. Esto podría deberse, en parte, al aumento del salario mínimo nacional (SMN), ya que para los jóvenes éste podría ser un salario de referencia relevante.

**Comparación regional.** Al igual que Uruguay, otros países de la región, en particular los del Mercosur, atraviesan un periodo de crecimiento económico, con repercusión directa sobre la situación del mercado laboral. Según datos comparables, entre 2006 y 2008 las mayores tasas de desempleo se presentan en Argentina y Uruguay, mientras que la correspondiente a Paraguay es algo menor a la del resto de los países del Mercosur. Las tasas de actividad y ocupación son algo superiores en Uruguay en relación con las del resto de los países de la región. Los distintos estudios sobre el mercado de trabajo en la región coinciden sobre la importancia del problema de la falta de aportes a la seguridad social. Uruguay es el país que presenta menor incidencia de la falta de aportes en la región, mientras que Paraguay se destaca por sus elevados niveles. En Argentina sobresale la diferencia en las tasas de aporte entre hombres y mujeres.

**Políticas laborales.** Durante el ciclo actual de gobierno, que comenzó en 2005, se produjeron importantes cambios en las instituciones y regulaciones laborales y otras

reformas que directa o indirectamente también afectan el desempeño del mercado laboral. Uno de los más significativos ha sido la fuerte recuperación del salario mínimo real, que a fines de 2008 era un 140% superior al correspondiente al final de 2004. En la primera mitad de la década, el salario mínimo estaba en un mínimo histórico, y por ello no resultaba una restricción operativa en el mercado laboral. Su ajuste al alza podría explicar parcialmente el menor dinamismo del empleo en comparación con el crecimiento de la actividad económica. Por ello, es importante analizar el impacto que el salario mínimo actual puede tener en un contexto de menor crecimiento derivado de la incidencia de la crisis financiera internacional actual.

Las relaciones laborales también sufrieron importantes cambios en el período. Se reinstalaron los consejos de salarios, que además de cubrir al sector privado como en épocas anteriores, se ampliaron sucesivamente al sector público, al sector rural y al servicio doméstico. Se desarrolló una fluida negociación colectiva a nivel de rama de actividad que abarcó casi a la totalidad de los trabajadores asalariados con un amplio predominio de acuerdos logrados por consenso: en 2008, de 221 acuerdos firmados 183 lograron consenso entre trabajadores y empleadores. Incluso en los casos en que el acuerdo se apartó de la pauta del Poder Ejecutivo, éste los homologó. La negociación tuvo como resultado principal el aumento del salario real de todos los trabajadores, que en los cuatro años creció en promedio un 18,6%. Otro aspecto que merece destacarse es que en este período volvió a adquirir nuevo impulso el marco normativo protector del trabajador individual, lo que se visualiza en la aprobación de nuevas leyes referidas a las relaciones laborales.

**Otras reformas.** Por otro lado, se han implementado o reformado importantes políticas públicas que pueden afectar el funcionamiento del mercado de trabajo. Entre ellas se destacan la reforma tributaria, la reforma del sistema de salud y la implantación de programas de transferencias monetarias condicionadas, primero con el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) y luego con el nuevo sistema de asignaciones familiares.

La reforma tributaria comenzó a implementarse en julio de 2007. Ésta implicó, entre otras cosas, una disminución en la tasa máxima del IVA y la modificación de la base imponible. También incluyó la eliminación del impuesto sobre las remuneraciones

personales (IRP) y la creación del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), a través del cual las personas tributan por sus rentas de capital y sus rentas de trabajo. Además se unificaron los aportes patronales en 7,5%, salvo excepciones. De acuerdo con Llambí *et al.* (2009), los hogares en los primeros ocho deciles de la distribución del ingreso incrementaron su ingreso disponible en la situación post-reforma, mientras lo contrario sucedió para los dos deciles más ricos.

En 2008 se introdujo una importante reforma en el sistema de salud uruguayo, con la implementación del Sistema Nacional Integrado de Salud. Éste amplió la cobertura del seguro de salud provisto a través de las instituciones de asistencia médica colectivas (IAMC) a todos los trabajadores dependientes y a sus hijos menores de 18 años o con discapacidad, introduciendo distintas cotizaciones según sus ingresos y condiciones. Esta reforma implica un incremento en los costos laborales, aunque sus efectos potenciales sobre el empleo no han sido analizados.

**Políticas pasivas: el seguro de desempleo.** En 2008 se reformó el seguro de desempleo para introducir incentivos a la búsqueda de empleo. Se mantuvo la duración máxima de seis meses (aunque el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-MTSS, está habilitado a otorgar prórrogas por “razones de interés general”), pero el nuevo régimen establece prestaciones decrecientes en el tiempo en este orden: 66%, 57%, 50%, 45%, 42%, 40%. A pesar de su naturaleza contributiva, no tiene un financiamiento específico. El Banco de Previsión Social (BPS) financia el conjunto de pagos. Trylesinski (2001) advierte la existencia de un problema de equidad: dado que el BPS es deficitario, éste se financia con los pagos al IVA que realiza toda la población, mientras que los beneficios recaen en los asalariados privados.

**Seguro de desempleo especial, como respuesta a la crisis financiera internacional.** Si bien la crisis financiera global ha golpeado a Uruguay menos que a otros países, en algunos sectores exportadores se ha comenzado a vivir una retracción importante en el nivel de actividad. En este contexto, el Poder Ejecutivo diseñó un programa específicamente orientado a evitar que las empresas afectadas por la crisis despidan o envíen al seguro de desempleo a sus trabajadores. El programa se apoya en la figura del seguro de desempleo parcial, la cual se utiliza para compensar la pérdida de salario que se derivaría de la reducción del tiempo de trabajo. Se considera que además de evitar el

incremento del desempleo, este programa puede contribuir a impedir la pérdida de capital humano de las empresas afectadas. Sin embargo, las empresas deben cumplir con muchas condiciones para participar en él, por lo que es necesario conocer cifras oficiales de cobertura para medir el éxito de esta medida (hasta agosto de 2009, los datos del BPS no distinguen entre el seguro tradicional y el especial, por lo que no se cuenta con dicha cifra).

**Políticas activas.** Desde 1992 se aplican en Uruguay políticas activas de mercado de trabajo bajo la égida de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), dependientes del Ministerio de Trabajo. La DINAE está en un proceso de reestructuración debido a la reciente creación, por ley 18.406 de octubre del 2008, del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) como sucesor de la JUNAE. Asimismo, existen programas dependientes de las intendencias y otros del Ministerio de Desarrollo. Y aunque hay diversos programas dedicados a la intermediación laboral, a la creación de empleo y autoempleo, y a la capacitación laboral, éstos parecen tener baja cobertura y muchos de ellos se encuentran en vías de reestructuración o momentáneamente suspendidos.

Actualmente la DINAE coordina programas de intermediación laboral como Uruguay Activo, el cual cuenta con un portal electrónico para acercar la oferta y la demanda de trabajo. El programa fue evaluado en 2007 y se detectó su baja cobertura (en 2007 se registraron sólo 6.571 hojas de vida, de una población desempleada que asciende a 149.200 personas). Asimismo, DINAE ejecuta Objetivo Empleo, un programa de creación de empleo que opera mediante un subsidio al costo de contratación, con lo cual se disminuye el costo laboral al empleador privado. Está destinado a personas desocupadas por más de dos años y con menos de nueve años de escolaridad en situación de pobreza. El subsidio consiste en un 60% del sueldo, en el caso de los hombres, y del 80% en el de las mujeres, con un monto máximo de 1,5 salarios mínimos nacionales. En 2008 se previó la inserción laboral de 3.000 participantes, pero el programa apenas se desarrolló.

La JUNAE financia programas de capacitación y apoyo a la inserción laboral de trabajadores con problemas de empleo, y de apoyo a nuevos emprendimientos y fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas. Los programas vigentes son:

Programa de Capacitación Laboral (PROCAL, actualmente en reformulación), programas dedicados a poblaciones específicas como PROJOVEN, PROIMUJER, Trabajadores Rurales, PROCLADIS (para personas con discapacidad) y FOMYPES (para micro y pequeñas empresas, actualmente suspendido). En el momento no se conocen sus datos de cobertura.

El Ministerio de Desarrollo Social también ejecuta programas de creación de empleo como Uruguay Trabaja, el cual prevé la realización de labores de valor público en escuelas, liceos y policlínicas, con una carga de 30 horas semanales por un período de nueve meses. Se implementa a través de organizaciones de la sociedad civil que incorporan en su planilla laboral a los participantes y a los acompañan en los procesos de aprendizaje. En 2008 participaron 3.000 personas. Mazzuchi (2008) señala que una de las debilidades de este programa es que al aumentar la cobertura cuantitativa y geográfica, no siempre se cuenta con organizaciones capaces de asumir y supervisar este tipo de iniciativas.

**Seguridad Social.** Uruguay mantiene altos niveles de cobertura previsional. De hecho, y a diferencia de otros países, la falta de cobertura no constituyó un motivo explícito para la reforma previsional de 1995. La cobertura ocupacional (cotizantes respecto de ocupados) supera el 70%, y la cobertura efectiva (cotizantes respecto fuerza de trabajo) supera el 65%. Uno de los principales desafíos consiste más bien en mantener los altos niveles de cobertura del sistema, así como avanzar en la cobertura de los hogares de menores ingresos.

La densidad de las contribuciones es fundamental para el valor de las prestaciones que se generaran en el futuro y para las posibilidades de acceso a los beneficios previsionales. Hasta octubre de 2008 se requería un mínimo de 35 años de cotizaciones y el cumplimiento de una edad mínima de 60 años para obtener una pensión mínima (prestación por jubilación pagada por el primer pilar). Diversos estudios muestran la dificultad para cumplir este requisito, especialmente para las mujeres. Un estudio reciente señala que solamente el 13% de los trabajadores logra cumplir con el requisito de los 35 años a los 60 años de edad y el 28% a los 65 años de edad (Buchelli, Ferreira-Coimbra, Forteza y Rossi, 2006). La ley 18.395, promulgada en octubre de 2008, flexibilizó las condiciones para obtener el beneficio de pensión mínima, reduciendo de 35 a 30 los

años requeridos para acceder a éste. La nueva regulación también otorga a la mujer un año de cotización por cada hijo nacido.

**Recomendaciones de política.** Se observa una baja cobertura de los programas de intermediación y capacitación laboral, y baja articulación de las políticas laborales entre sí y con otras políticas relevantes (educación técnica, protección social, sectores productivos). Es necesario generar mecanismos explícitos de articulación de programas y fortalecer al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual se caracteriza por ser uno de los más débiles del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, la DINAIE impulsa actualmente un sistema de información que permitirá integrar las bases de datos de todos los programas. Es necesario promover el desarrollo de este sistema de información, alentando a otras instituciones como el BPS a volcar en el sistema los datos de los beneficiarios del seguro de desempleo. Un sistema de información único e integrado permitirá no sólo agilizar el apoyo brindado a los trabajadores, sino también generar información útil para el diseño, implementación, articulación, monitoreo y evaluación de los programas. Los sistemas de información también constituyen una prioridad del sistema de pensiones. En particular, se requiere de un sistema transparente de información que registre y administre las historias laborales de los asegurados. Esta tarea ha comenzado a realizarse en el BPS a través de una operación que fue aprobada a principios de 2009. Esta operación incluye la realización de una Encuesta de Protección Social (EPS), mediante la cual se podrá realizar un seguimiento de la historia de las contribuciones y sus densidades por sexo, grupos etarios y distintos niveles de ingreso. Además, es preciso modernizar ciertas instituciones (INE y BPS) que hagan una mejor gestión de este sistema de información.

Durante la actual administración se introdujeron importantes cambios en las instituciones e instrumentos del mercado laboral que se enfocan en los desafíos ya existentes que tiene el sector en cuanto al fortalecimiento de sistemas de información, monitoreo y evaluación de intervenciones relacionadas con el área laboral. Por un lado, se hace evidente la necesidad de generar información laboral oportuna y pertinente relacionada con empresas, protección social, y demandas del sector productivo para ajustar y mejorar políticas y programas de forma que sean más eficaces y eficientes en función de los costos. Al mismo tiempo, es fundamental evaluar las reformas realizadas para consolidar su funcionamiento, estudiando, por ejemplo, si están generando

rigideces en el mercado, cómo se comportan en diferentes momentos del ciclo económico, etc. Asimismo, la interacción implícita entre las políticas activas y pasivas de trabajo, junto con las nuevas regulaciones laborales, acentúan la relevancia de coordinación y articulación de aquellas medidas que apunten a obtener mejores resultados en el mercado laboral. Paralelamente --sobre todo teniendo en cuenta el tamaño del país y la apertura económica al resto del mundo--, la orientación hacia la formación permanente y competencias laborales debería hacer parte de la agenda de mediano plazo.

**Factibilidad y riesgos.** Existen antecedentes en el plan de gobierno que indican que varias de las acciones propuestas son factibles. Estos antecedentes incluyen el Plan de Equidad, la Estrategia Nacional para la infancia y Adolescencia (ENIA) y la Estrategia Nacional de Fomento del Empleo, donde se deja de manifiesto la importancia de temas laborales como el aumento de la cantidad de empleo, la mejora de su calidad, su mayor formalización, la articulación de programas, la orientación vocacional y capacitación para jóvenes, entre otros. Todo esto implica que la actual administración ha dado los primeros pasos orientados a introducir varios de los cambios que se proponen. Sin embargo, existen riesgos asociados con lo siguiente: (i) el cambio de autoridades que puede modificar las prioridades planteadas por el actual gobierno; (ii) la existencia de una economía política compleja, donde si bien se han hecho muchos esfuerzos normativos, los mismos pueden no traducirse en cambios operativos efectivos; (iii) una escasa experiencia en evaluación de programas y realización de pilotos; y (iv) la posible existencia de restricciones fiscales.

## 1. Introducción

Los ingresos laborales representan, en promedio, el 79% de las entradas de los hogares urbanos en América Latina. Esta característica, compartida por Uruguay, indica el gran peso que el trabajo tiene como medio de acceso al bienestar o, en su ausencia o precariedad, a la pobreza. Es por ello que la creación de empleo y el aumento de la productividad laboral surgen como mecanismos fundamentales para que el crecimiento económico se traduzca en una reducción de la pobreza.

La eficacia con que el mercado laboral funciona, así como el nivel y la calidad del empleo, son un reflejo del nivel de productividad laboral y total de los factores productivos. Por tanto, el análisis de la dinámica y componentes que influyen en el mercado de trabajo debe enmarcarse también en el análisis de los componentes y dinámica de los factores que influyen en la productividad y el crecimiento económico.

La crisis económica de 2002 implicó una caída del 10,9% del producto interno bruto (PIB) en ese año, y afectó muy negativamente el mercado de trabajo<sup>1</sup>. En efecto, la caída en la actividad económica condujo a una disminución significativa del empleo y a un aumento récord del desempleo, que registró sus valores históricos máximos en el tercer trimestre de 2002 (19,8%). El salario real cayó casi 11% en ese año. En ese contexto, la economía comienza su proceso de recuperación en 2003.<sup>2</sup>

En el período 2003-2008, la tasa de crecimiento económico ascendió a un 6,7% acumulado anual. El empleo, cuya caída durante la crisis económica no fue tan pronunciada como la del PIB, exhibió también un menor dinamismo en la etapa de crecimiento. Los ingresos laborales mostraron un dinamismo aún menor del empleo: continuaron cayendo en 2003 y 2004, y recién en 2006 comienza a detectarse una recuperación significativa. El desempleo se redujo sostenidamente luego del pico alcanzado durante la crisis (Figura 1).<sup>3</sup>

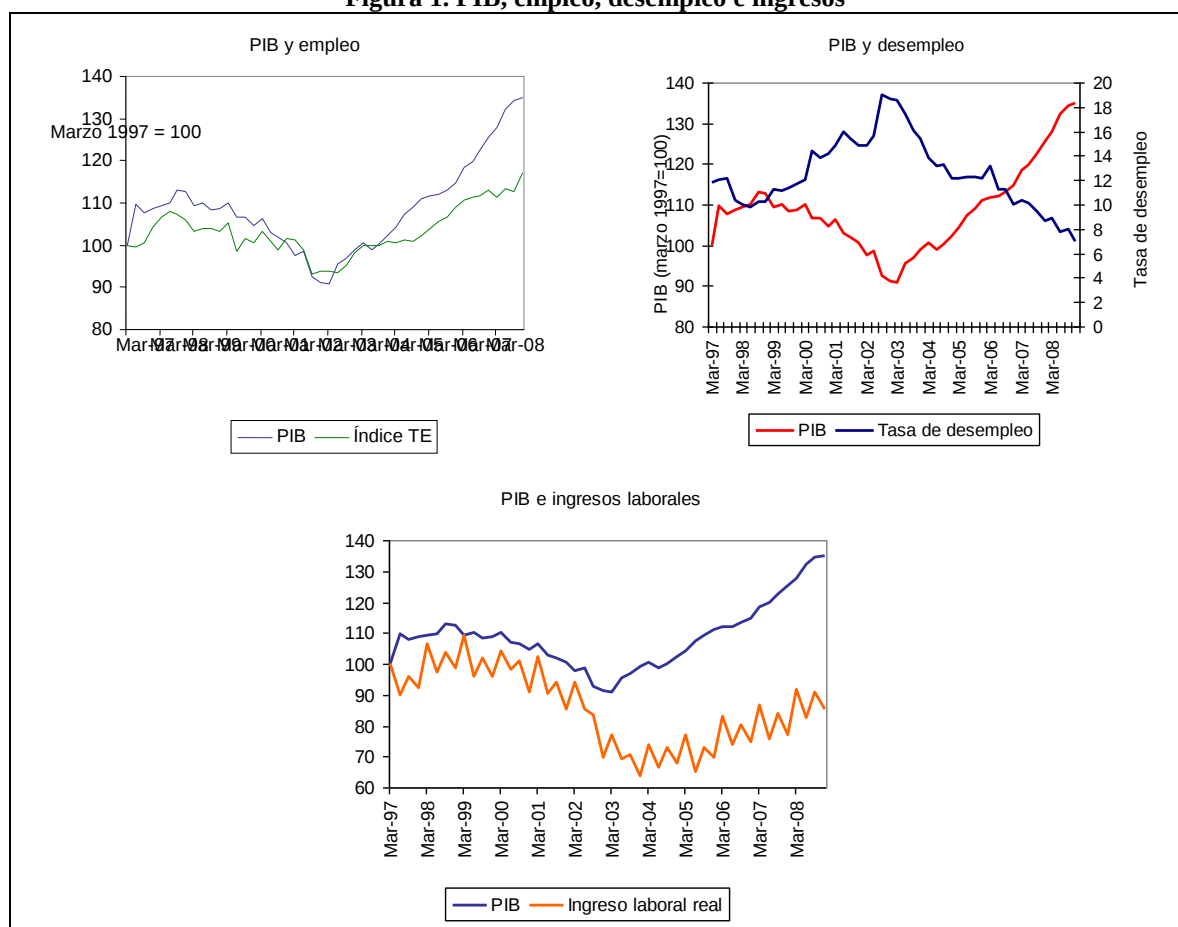
---

<sup>1</sup> La caída del PIB en 2003, expresada en precios constantes de 1983, fue 10,9%. Una medición más actualizada con la nueva base de cuentas nacionales y expresada a precios de 2005 es de 7,7%.

<sup>2</sup> Cifras calculadas a partir de datos del banco central de Uruguay (BCU) y el Instituto nacional de Estadísticas (INE).

<sup>3</sup> Cifras calculadas a partir de datos del banco central de Uruguay (BCU) y el Instituto nacional de Estadísticas (INE).

**Figura 1. PIB, empleo, desempleo e ingresos**



Una visión global del periodo indica entonces que la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo ha sido favorable, aunque tal vez más lenta de lo que cabría esperar (Cuadro 1). Entre 2003 y 2008 el nivel de empleo aumentó en 23,6%, mientras que el PIB creció un 54%. En el mismo periodo la tasa de desempleo se redujo a la mitad, pasando de 16,9 a 7,9%.

| <b>Cuadro 1. Crecimiento y mercado laboral, 2003-2008</b> |        |       |      |      |      |      |
|-----------------------------------------------------------|--------|-------|------|------|------|------|
|                                                           | 2003   | 2004  | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| <b>Variaciones</b>                                        |        |       |      |      |      |      |
| PIB (base 1997)                                           | 0,8%   | 5,0%  | 7,5% | 4,6% | 7,6% | 8,9% |
| Salario real medio                                        | -12,4% | -0,1% | 4,6% | 4,4% | 4,8% | 3,5% |
| Tasa de actividad                                         | 58,1   | 58,5  | 58,5 | 60,9 | 62,7 | 62,6 |
| Tasa de empleo                                            | 48,3   | 50,8  | 51,4 | 53,9 | 56,7 | 57,7 |
| Tasa de desempleo                                         | 16,9   | 13,1  | 12,2 | 11,4 | 9,6  | 7,9  |

*Fuente:* BCU e INE.

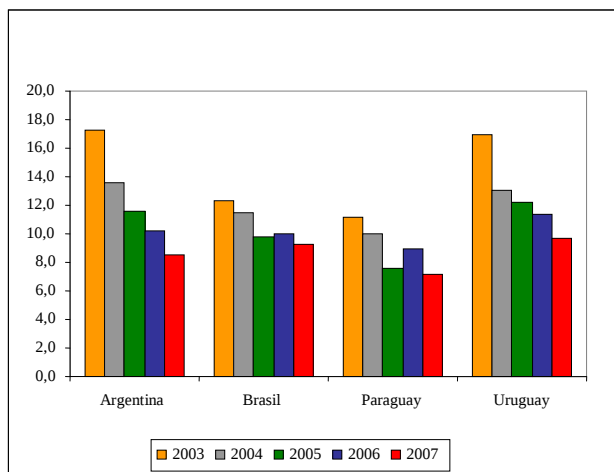
Aunque estas explicaciones resultan plausibles, no se dispone de evidencia empírica rigurosa y contundente acerca de los factores que explican el nivel de dinamismo del empleo, como se analiza a continuación. Son numerosos los cambios que han tenido lugar simultáneamente, y escasos los análisis sobre su incidencia. Por un lado se han producido sucesivos incrementos en el salario mínimo nacional (SMN). Paralelamente se han reinstaurado, luego de trece años sin funcionar, los Consejos de Salarios como ámbitos de negociación colectiva. Por otro lado, se han implementado o reformado importantes políticas públicas que pueden afectar el funcionamiento del mercado de trabajo. Entre ellas figuran la reforma tributaria, la reforma de la salud y la implantación de programas de transferencias monetarias condicionadas (primero con el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) y luego con el nuevo sistema de asignaciones familiares).

## 2. Diagnóstico del mercado laboral uruguayo<sup>4</sup>

### Mercado laboral uruguayo comparado con el del Mercosur

En años recientes, el crecimiento económico de América Latina, y en particular el de los países del Mercosur, ha tenido una repercusión directa sobre la situación del mercado laboral. Entre las mejoras en el mercado de trabajo se destaca la caída en las tasas de desocupación, lo cual se evidencia especialmente en Argentina y Uruguay, y en menor medida en Paraguay (Figura 2). Las mayores tasas de desempleo se presentan en Argentina y Uruguay, mientras que la correspondiente a Paraguay es algo menor a la del resto de los países del Mercosur. En su Panorama Laboral, la OIT (2009) señala que a partir del tercer trimestre de 2008 se empezaría a notar el fin de este ciclo positivo debido a la crisis económica de origen financiero, la cual tendría repercusiones considerables sobre la economía real.

**Figura 2. Tasa de desempleo en países del Mercosur, 2003-2007**



Fuente: OIT (2009).

Las tasas de actividad y ocupación son algo superiores en Uruguay, comparadas con las del resto de los países de la región, donde se evidencia una diferencia significativa entre hombres y mujeres: las tasas de actividad y ocupación son superiores entre los hombres, y las brechas son mayores en Paraguay y Argentina. En el caso del desempleo, sin embargo, la brecha entre hombres y mujeres, desfavorable a estas últimas, es superior en Uruguay (Cuadro 2).

<sup>4</sup> Esta sección se basa fundamentalmente en el análisis de la información de la encuesta continua de hogares. <http://www.ine.gub.uy/microdatos/microdatosnew2008.asp#ech>. Con el objeto de presentar series temporales comparables entre 2003 y 2008, se considera la información correspondiente al país urbano de 5000 y más habitantes. Para los años 2006-2008, dado que existe información representativa de la totalidad del país, se analizan brevemente las diferencias geográficas.

| <b>Cuadro 2. Tasa de actividad y ocupación por sexo, Mercosur 2006/2007-2008</b><br>(%) |            |      |            |      |            |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------|------|------------|------|------------|------|
|                                                                                         | Total      |      | Hombres    |      | Mujeres    |      |
|                                                                                         | 2006/2007* | 2008 | 2006/2007* | 2008 | 2006/2007* | 2008 |
| Tasa de actividad                                                                       |            |      |            |      |            |      |
| Argentina                                                                               | 59,6       | 58,6 | 73,2       | 71,8 | 47,8       | 47   |
| Brasil                                                                                  | 56,9       | 57,0 | 66,6       | 66,7 | 48,5       | 48,6 |
| Paraguay                                                                                | 59,4       | -.-  | 82,1       | -.-  | 49,9       | -.-  |
| Uruguay                                                                                 | 62,4       | 62,3 | 73,9       | 72,9 | 52,4       | 53,4 |
| Tasa de ocupación                                                                       |            |      |            |      |            |      |
| Argentina                                                                               | 54,4       | 53,9 | 68,1       | 67   | 42,5       | 42,3 |
| Brasil                                                                                  | 51,5       | 52,5 | 61,5       | 62,5 | 42,8       | 43,7 |
| Paraguay                                                                                | 55,4       | -.-  | 78,3       | -.-  | 46,4       | -.-  |
| Uruguay                                                                                 | 56,6       | 57,6 | 69,1       | 68,7 | 45,8       | 47,9 |
| Tasa de desempleo                                                                       |            |      |            |      |            |      |
| Argentina                                                                               | 8,8        | 8,1  | 7,0        | 6,7  | 11,1       | 9,9  |
| Brasil                                                                                  | 9,5        | 8,0  | 7,5        | 6,2  | 11,8       | 10,2 |
| Paraguay                                                                                | 6,7        | -.-  | 4,6        | -.-  | 7,1        | -.-  |
| Uruguay                                                                                 | 9,3        | 7,7  | 6,6        | 5,5  | 12,6       | 10,2 |

\* Los datos de Paraguay corresponden a 2006 y los de los demás países a 2007.

Fuente: OIT (2009).

Los distintos estudios sobre el mercado de trabajo en la región coinciden sobre la importancia del problema de la falta de aportes a la seguridad social. Uruguay es el país que presenta menor incidencia de la falta de aportes en la región, mientras que Paraguay se destaca por sus elevados niveles. En Argentina resalta la diferencia entre hombres y mujeres (Cuadro 3).

| <b>Cuadro 3. Porcentaje de trabajadores que no aportan a la seguridad social, 2006</b> |           |        |          |         |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------|----------|---------|
|                                                                                        | Argentina | Brasil | Paraguay | Uruguay |
| Varones                                                                                | 37,0      | 49,9   | 88,7     | 34,5    |
| Mujeres                                                                                | 47,2      | 51,8   | 87,3     | 35,7    |
| Total                                                                                  | 41,6      | 50,0   | 88,2     | 35,0    |

Fuente: Instituto de Economía, elaborado con base en las encuestas de hogares.

## Oferta laboral

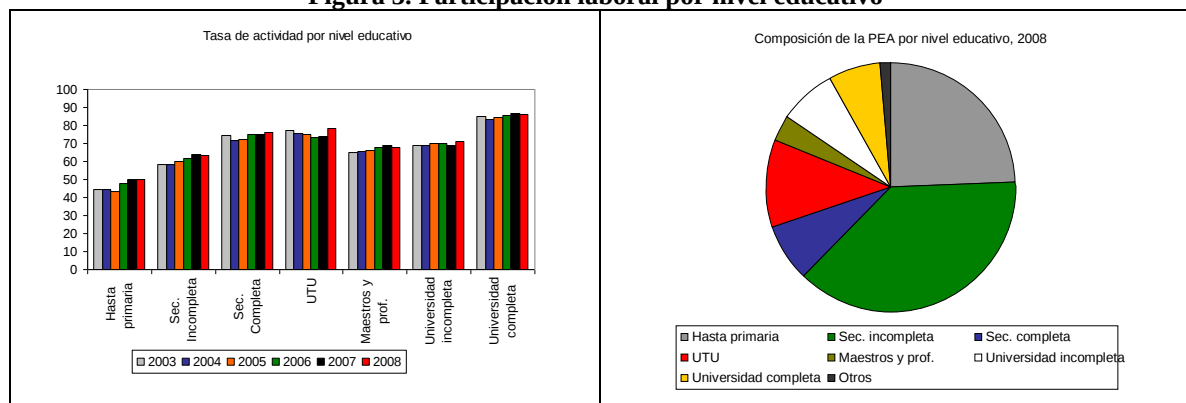
La tasa de actividad se incrementó más de cuatro puntos porcentuales entre 2003-2008, siendo el aumento más sostenido entre las mujeres y en el interior del país (Cuadro 4). De esta manera, la brecha entre la tasa de actividad masculina y la femenina continúa la tendencia descendente que viene exhibiendo desde hace varios años. Si se analiza por tramos etarios, se constata que los mayores incrementos en la actividad estuvieron en el grupo de mayores edades, lo que hace que su peso entre el total de activos aumente.

| <b>Cuadro 4. Participación laboral, por sexo y región, 2003-2008</b><br>(%) |       |         |         |          |            |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------|---------|---------|----------|------------|
|                                                                             | Total | Hombres | Mujeres | Interior | Montevideo |
| Tasa de actividad                                                           |       |         |         |          |            |
| 2003                                                                        | 58,1  | 69,0    | 48,9    | 56,5     | 59,6       |
| 2004                                                                        | 58,5  | 70,0    | 48,7    | 57,1     | 59,8       |
| 2005                                                                        | 58,5  | 69,3    | 49,5    | 57,9     | 59,1       |
| 2006                                                                        | 60,9  | 71,7    | 51,8    | 60,2     | 61,6       |
| 2007                                                                        | 62,7  | 73,6    | 53,7    | 61,6     | 64,0       |
| 2008                                                                        | 62,6  | 72,7    | 54,3    | 61,5     | 63,9       |
| Variación (a.a)<br>2003-2008                                                | 1,5   | 1,0     | 2,1     | 1,7      | 1,4        |
| Composición de la PEA                                                       |       |         |         |          |            |
| 2003                                                                        | 100,0 | 54,2    | 45,8    | 47,5     | 52,5       |
| 2004                                                                        | 100,0 | 55,0    | 45,0    | 47,2     | 52,8       |
| 2005                                                                        | 100,0 | 54,0    | 46,0    | 48,0     | 52,0       |
| 2006                                                                        | 100,0 | 53,6    | 46,4    | 51,1     | 48,9       |
| 2007                                                                        | 100,0 | 53,3    | 46,7    | 51,5     | 48,5       |
| 2008                                                                        | 100,0 | 52,6    | 47,4    | 50,8     | 49,2       |

*Fuente:* Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

Las tasas de actividad se han incrementado para todos los niveles educativos, y son considerablemente superiores entre los más educados. Más del 62% de la oferta laboral del país se concentra en los niveles educativos menores (hasta primaria y secundaria incompleta) (Figura 3).

**Figura 3. Participación laboral por nivel educativo**



*Fuente:* Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

Finalmente, las tasas de actividad son considerablemente superiores en los quintiles inferiores de ingresos, aunque en los últimos años el dinamismo proviene del comportamiento de los individuos pertenecientes a los quintiles superiores (Cuadro 5)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Los quintiles de ingreso se construyeron a partir del ingreso per cápita del hogar con valor locativo.

| <b>Cuadro 5. Participación laboral, por quintil, 2003-2008</b> |           |           |           |           |           |       |
|----------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| <b>(%)</b>                                                     |           |           |           |           |           |       |
|                                                                | Quintil 1 | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 | Total |
| Tasa de actividad                                              |           |           |           |           |           |       |
| 2003                                                           | 76,3      | 73,5      | 68,4      | 64,5      | 64,9      | 69,0  |
| 2004                                                           | 77,2      | 72,6      | 68,1      | 66,3      | 68,3      | 70,0  |
| 2005                                                           | 75,4      | 72,0      | 67,3      | 65,9      | 68,1      | 69,3  |
| 2006                                                           | 75,7      | 74,1      | 70,8      | 69,1      | 70,8      | 71,7  |
| 2007                                                           | 77,7      | 75,2      | 72,3      | 72,0      | 72,7      | 73,6  |
| 2008                                                           | 75,4      | 73,2      | 71,5      | 71,6      | 72,8      | 72,7  |
| Variación (a.a)<br>2003-2008                                   | -0,2      | -0,1      | 0,9       | 2,1       | 2,3       | 1,0   |
| Composición de la PEA                                          |           |           |           |           |           |       |
| 2003                                                           | 14,7      | 18,3      | 21,4      | 22,4      | 23,2      | 100,0 |
| 2004                                                           | 14,5      | 17,8      | 21,0      | 22,7      | 23,9      | 100,0 |
| 2005                                                           | 15,3      | 17,6      | 20,6      | 22,2      | 24,3      | 100,0 |
| 2006                                                           | 13,0      | 16,8      | 20,4      | 23,3      | 26,4      | 100,0 |
| 2007                                                           | 13,4      | 16,8      | 19,9      | 23,4      | 26,4      | 100,0 |
| 2008                                                           | 13,0      | 16,8      | 20,1      | 23,8      | 26,4      | 100,0 |

*Fuente:* Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

## **Demanda laboral**

La salida de la crisis de 2002 estuvo asociada con un importante proceso de creación neta de puestos de trabajo. Entre 2003 y 2008 la tasa de empleo aumentó en 19,5%, observándose un mayor crecimiento de la tasa de empleo femenina (25,8%). Recién a partir de 2006 comienza a notarse un mayor dinamismo de la demanda laboral (Cuadro 6). Los años recientes de crecimiento económico permitieron retomar una tendencia de reducción de las brechas de empleo por género, la cual se había interrumpido en el período recesivo (Amarante y Arim, 2005). Producto de esta evolución, la participación de las mujeres en el empleo total aumentó casi tres puntos porcentuales. Por último, se observa un mayor dinamismo del empleo en el interior del país, que contrasta con la década previa, donde la capital del país registraba un mejor desempeño.

| <b>Cuadro 6. Empleo por sexo y región, 2003-2008</b>                                             |       |       |       |       |       |       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                                                                  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
| <b>Número de ocupados</b><br>(miles)                                                             | 1 065 | 1 126 | 1 144 | 1 210 | 1 283 | 1 316 |
| Tasa de empleo<br>(%)                                                                            |       |       |       |       |       |       |
| Total                                                                                            | 48,3  | 50,8  | 51,4  | 53,9  | 56,7  | 57,7  |
| Hombres                                                                                          | 59,7  | 62,9  | 62,7  | 65,4  | 68,4  | 68,5  |
| Mujeres                                                                                          | 38,8  | 40,6  | 41,9  | 44,4  | 47,0  | 48,8  |
| Interior                                                                                         | 46,9  | 49,6  | 50,6  | 52,8  | 55,1  | 56,2  |
| Montevideo                                                                                       | 49,7  | 52,0  | 52,1  | 55,1  | 58,4  | 59,3  |
| Composición del empleo<br>(%)                                                                    |       |       |       |       |       |       |
| Total                                                                                            | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   |
| Hombres                                                                                          | 56,4  | 56,8  | 55,6  | 55,1  | 54,8  | 53,8  |
| Mujeres                                                                                          | 43,6  | 43,2  | 44,4  | 44,9  | 45,2  | 46,2  |
| Interior                                                                                         | 47,4  | 47,1  | 47,8  | 50,7  | 50,9  | 50,5  |
| Montevideo                                                                                       | 52,6  | 52,9  | 52,2  | 49,3  | 49,1  | 49,5  |
| <i>Fuente: Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).</i> |       |       |       |       |       |       |

La tasa de empleo presenta una fuerte relación con el nivel educativo. Mientras que para los trabajadores con bajos niveles de calificación (hasta primaria completa) la tasa de empleo no llega al 50%, para los ocupados con universidad completa supera el 80%. La excepción son los trabajadores con educación universitaria incompleta, que presentan tasas de empleo relativamente bajas, mientras que una proporción importante de este grupo se encuentra representada por estudiantes terciarios activos. La participación en el empleo total por nivel educativo no muestra variaciones importantes (Cuadro 7).

| <b>Cuadro 7. Empleo por nivel educativo, 2003-2008</b> |       |       |       |       |       |       |
|--------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                        | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
| Tasa de empleo                                         |       |       |       |       |       |       |
| Hasta primaria                                         | 37,2  | 39,2  | 38,3  | 42,0  | 45,0  | 46,1  |
| Sec. Incompleta                                        | 46,2  | 48,5  | 50,4  | 53,1  | 56,3  | 56,9  |
| Sec. Completa                                          | 65,4  | 64,5  | 66,4  | 69,6  | 70,3  | 71,8  |
| UTU                                                    | 64,5  | 65,8  | 65,9  | 65,0  | 67,2  | 74,1  |
| Maestros y prof.                                       | 58,9  | 61,8  | 61,7  | 63,1  | 65,7  | 65,7  |
| Universidad incompleta                                 | 52,9  | 57,2  | 59,8  | 59,8  | 60,3  | 65,0  |
| Universidad completa                                   | 80,2  | 80,3  | 81,4  | 82,5  | 84,2  | 84,1  |
| Composición del empleo                                 |       |       |       |       |       |       |
| Total                                                  | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

|                        |      |      |      |      |      |      |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Hasta primaria         | 27,4 | 26,0 | 24,8 | 25,0 | 24,9 | 24,6 |
| Sec. Incompleta        | 29,8 | 29,0 | 30,3 | 32,3 | 33,3 | 36,7 |
| Sec. Completa          | 9,2  | 9,1  | 9,4  | 8,3  | 7,8  | 7,8  |
| UTU                    | 14,3 | 16,0 | 14,9 | 13,0 | 12,3 | 11,5 |
| Maestros y prof.       | 3,9  | 3,9  | 3,9  | 3,9  | 3,9  | 3,6  |
| Universidad incompleta | 7,0  | 7,7  | 8,2  | 7,3  | 7,1  | 7,6  |
| Universidad completa   | 7,9  | 7,9  | 8,1  | 7,4  | 7,5  | 7,0  |

*Fuente:* Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

Si bien el dinamismo se encuentra relativamente generalizado en toda la estructura productiva, se destacan el sector agropecuario, los servicios turísticos, y los de transporte, almacenamiento y comunicaciones. También el nivel de empleo en la construcción muestra un importante crecimiento, centrado fundamentalmente en los últimos dos años del período. No obstante, la estructura sectorial del empleo no evidencia variaciones relevantes (Cuadro 8).

| <b>Cuadro 8. Empleo por rama de actividad, 2003-2008</b> |              |              |              |              |              |              |
|----------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                                                          | <b>(%)</b>   |              |              |              |              |              |
|                                                          | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         |
| <b>Composición del empleo</b>                            |              |              |              |              |              |              |
| Agricultura, silvicultura, pesca                         | 4,5          | 4,9          | 4,5          | 4,8          | 5,1          | 5,0          |
| Minas y canteras                                         | 0,1          | 0,1          | 0,1          | 0,1          | 0,1          | 0,1          |
| Industrias manufactureras                                | 13,7         | 14,0         | 14,3         | 14,4         | 14,6         | 14,0         |
| Electricidad, gas y agua                                 | 0,9          | 0,8          | 0,8          | 1,1          | 0,9          | 0,9          |
| Construcción                                             | 6,7          | 6,6          | 6,6          | 6,6          | 7,0          | 7,2          |
| Comercio, restaurantes y hoteles                         | 21,8         | 22,2         | 22,8         | 23,4         | 23,0         | 22,6         |
| Transportes, almac. y comunic.                           | 5,9          | 5,8          | 5,5          | 5,7          | 6,0          | 6,1          |
| Est. financ. y serv. a las empresas                      | 8,8          | 8,6          | 9,3          | 8,0          | 8,5          | 9,0          |
| Serv. com., soc., pers.y púb.                            | 37,5         | 37,0         | 35,6         | 36,0         | 34,9         | 34,9         |
| Sin definición                                           | 0,0          | 0,0          | 0,5          | 0,2          | 0,0          | 0,0          |
| <b>Total</b>                                             | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Evolución del empleo (2003=100)</b>                   |              |              |              |              |              |              |
| Agricultura, silvicultura, pesca                         | 100,0        | 129,8        | 51,3         | 114,0        | 108,7        | 156,4        |
| Minas y canteras                                         | 100,0        | 108,2        | 111,9        | 119,3        | 128,2        | 126,4        |
| Industrias manufactureras                                | 100,0        | 95,8         | 98,0         | 133,3        | 111,0        | 121,2        |
| Electricidad, gas y agua                                 | 100,0        | 104,3        | 106,5        | 112,5        | 127,1        | 134,0        |
| Construcción                                             | 100,0        | 107,4        | 112,4        | 121,6        | 126,7        | 128,1        |
| Comercio, restaurantes y hoteles                         | 100,0        | 103,9        | 99,7         | 109,3        | 122,4        | 128,3        |
| Transportes, almac. y comunic.                           | 100,0        | 103,0        | 113,3        | 102,5        | 116,5        | 126,6        |
| Est. Financ. y serv. a las empresas                      | 100,0        | 104,1        | 102,0        | 108,9        | 111,9        | 114,9        |
| Serv. com., soc., pers.y púb.                            | 100,0        | 115,2        | 108,7        | 120,2        | 136,7        | 138,6        |
| Sin definición                                           | 100,0        | 105,7        | 107,4        | 113,7        | 120,5        | 123,6        |

*Fuente:* Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

La expansión del empleo se centra en la categoría de asalariados privados, que representa más del 50% del total de empleados. También se expanden a tasas importantes tanto el autoempleo con local como la categoría de patrones. Los asalariados

del sector público, que representan entre el 15 y el 17% del empleo total, también aumentan en el período, pero a una tasa considerablemente menor (inferior al 7%). Resulta claro que la actividad del sector privado es la fuerza impulsora del empleo. Una categoría que requiere un análisis especial es el cuentapropismo sin local, cuya dimensión se reduce a la mitad. Esta categoría actuó como amortiguador en la crisis de 2002, absorbiendo a personas que perdían su empleo y que desarrollaban estrategias laborales asociadas al autoempleo con bajo nivel de capitalización. La recuperación económica revierte completamente este proceso y lleva la participación del cuentapropismo sin local a niveles aún más bajos que los registrados previamente a la crisis (Cuadro 9).

| <b>Cuadro 9. Empleo por categoría ocupacional, 2003-2008</b> |            |       |       |       |       |       |
|--------------------------------------------------------------|------------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                              | <b>(%)</b> |       |       |       |       |       |
|                                                              | 2003       | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
| <b>Composición del empleo</b>                                |            |       |       |       |       |       |
| Asalariado privado                                           | 52,1       | 52,6  | 54,6  | 54,8  | 55,6  | 56,0  |
| Asalariado Público                                           | 18,0       | 17,7  | 16,6  | 16,5  | 15,6  | 15,6  |
| Cooperativista                                               | 0,1        | 0,3   | 0,2   | 0,2   | 0,2   | 0,3   |
| Patrón                                                       | 3,4        | 3,5   | 3,9   | 4,3   | 4,4   | 4,5   |
| Cuenta propia s/local                                        | 9,7        | 9,2   | 8,2   | 6,8   | 5,2   | 4,2   |
| Cuenta propia c/local                                        | 15,2       | 15,2  | 15,1  | 15,9  | 17,5  | 17,9  |
| No remunerados                                               | 1,4        | 1,6   | 1,3   | 1,4   | 1,4   | 1,3   |
| Total                                                        | 100,0      | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| <b>Evolución del empleo</b>                                  |            |       |       |       |       |       |
| Asalariado privado                                           | 100,0      | 106,6 | 112,5 | 119,5 | 128,5 | 132,8 |
| Asalariado público                                           | 100,0      | 103,8 | 99,2  | 104,0 | 104,1 | 106,9 |
| Cooperativista                                               | 100,0      | 237,9 | 144,1 | 172,2 | 243,3 | 280,6 |
| Patrón                                                       | 100,0      | 108,9 | 123,8 | 143,1 | 154,8 | 164,0 |
| Cuenta propia s/local                                        | 100,0      | 100,3 | 91,1  | 79,1  | 64,0  | 53,4  |
| Cuenta propia c/local                                        | 100,0      | 105,4 | 106,7 | 118,7 | 138,1 | 145,4 |
| No remunerados                                               | 100,0      | 122,8 | 104,3 | 116,7 | 121,8 | 118,7 |

*Fuente:* Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

El nivel de pluriempleo se ha incrementado en el período (véase el Cuadro A.2 en el Anexo). La tenencia de más de un empleo es más frecuente entre las mujeres y entre los trabajadores del sector público en las ramas de servicios (enseñanza y salud).

Una característica distintiva del proceso de creación neta de puestos de trabajo es su importante concentración en las empresas de mayor porte (Cuadro 9). Los establecimientos con diez o más empleados aumentan su participación en el empleo total en casi cuatro puntos porcentuales, en detrimento de las microempresas (menos de cinco ocupados). Esta evolución contrasta con lo ocurrido en el período previo a la crisis,

donde las microempresas constituyeron el núcleo más dinámico de creación de empleos. Una explicación plausible es que este cambio en la distribución del empleo por tamaño de empresa se asocie al fuerte flujo de inversiones extranjeras directas acaecido durante los últimos cinco años, que alcanzó niveles récord para la historia económica del país<sup>6</sup>. Asimismo, podría darse el caso de que los Consejos de Salarios impongan restricciones de salarios mínimos por ocupación y regulaciones difíciles de cumplir para las pequeñas y medianas empresas, limitando su crecimiento.

| <b>Cuadro 10. Distribución del empleo por tamaño de empresa, 2003-2008</b> |            |       |          |       |
|----------------------------------------------------------------------------|------------|-------|----------|-------|
|                                                                            | <b>(%)</b> |       |          |       |
|                                                                            | Menos de 5 | 5 –10 | 10 y más | Total |
| 2003                                                                       | 47,7       | 8,4   | 43,9     | 100,0 |
| 2004                                                                       | 46,3       | 9,1   | 44,6     | 100,0 |
| 2005                                                                       | 46,2       | 9,1   | 44,8     | 100,0 |
| 2006                                                                       | 45,4       | 8,6   | 46,0     | 100,0 |
| 2007                                                                       | 44,1       | 8,7   | 47,2     | 100,0 |
| 2008                                                                       | 42,8       | 8,9   | 48,3     | 100,0 |

*Fuente:* Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

Por último, las horas trabajadas semanalmente muestran una relativa estabilidad durante el período, manteniéndose las importantes diferencias según género (Cuadro 11). Las horas trabajadas por parte de los trabajadores más educados (universidad completa e incompleta, magisterio, profesorado) son en general menores que las del resto de los trabajadores, observándose promedios más altos en las calificaciones intermedias (educación secundaria y técnica).

| <b>Cuadro 11. Número de horas trabajadas por semana, 2003-2008</b> |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
|                                                                    | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Total                                                              | 39,4 | 40,0 | 39,6 | 39,5 | 39,0 | 38,6 |
| Hombres                                                            | 42,7 | 43,6 | 43,5 | 43,5 | 43,1 | 42,8 |
| Mujeres                                                            | 35,2 | 35,3 | 34,8 | 34,6 | 33,9 | 33,6 |
| Interior                                                           | 40,7 | 41,2 | 40,2 | 40,3 | 39,7 | 38,9 |
| Montevideo                                                         | 38,3 | 39,0 | 39,1 | 38,7 | 38,2 | 38,2 |
| 14-17                                                              | 27,5 | 28,7 | 27,8 | 25,1 | 25,1 | 22,7 |
| 18-24                                                              | 36,8 | 37,6 | 37,6 | 38,4 | 37,7 | 37,4 |
| 25-34                                                              | 39,5 | 40,8 | 40,5 | 40,5 | 40,1 | 40,1 |
| 35-44                                                              | 40,5 | 41,0 | 40,7 | 40,6 | 40,5 | 39,9 |

<sup>6</sup> El aumento de la participación de las empresas de mayor porte se observa particularmente en las actividades agropecuarias, la industria manufacturera y la construcción (véase el Cuadro A.3 en el Anexo).

|                        |      |      |      |      |      |      |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|
| 45-60                  | 40,5 | 40,9 | 40,4 | 40,1 | 39,8 | 39,5 |
| Más de 60              | 37,3 | 36,6 | 36,0 | 34,8 | 33,2 | 32,4 |
| Hasta primaria         | 39,7 | 40,1 | 39,6 | 39,0 | 38,1 | 37,7 |
| Sec. incompleta        | 40,6 | 41,6 | 41,1 | 41,2 | 40,6 | 40,1 |
| Sec. completa          | 42,0 | 42,3 | 41,8 | 41,7 | 40,9 | 40,3 |
| UTU                    | 39,9 | 41,0 | 41,1 | 41,3 | 41,0 | 40,0 |
| Maestros y prof.       | 29,5 | 29,3 | 28,8 | 29,3 | 28,9 | 29,1 |
| Universidad incompleta | 37,1 | 36,5 | 37,0 | 36,9 | 36,7 | 36,2 |
| Universidad completa   | 37,3 | 37,8 | 37,2 | 36,5 | 37,3 | 36,4 |

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

## Ingresos laborales

El buen desempeño general del mercado laboral entre 2003 y 2008 también se refleja en la evolución de las remuneraciones por trabajo. La Figura 4 contiene estimaciones de funciones de densidad del logaritmo de las remuneraciones por hora trabajada. Las líneas verticales señalan el valor de salario mínimo nacional<sup>7</sup> (SMN) en ambos años. En el Panel A se aprecia un corrimiento hacia la derecha de la densidad, indicando un incremento de los ingresos provenientes del mercado de trabajo. A su vez, la curva correspondiente al año 2008 parece indicar cierto aumento en la dispersión.

El cálculo de índices sintéticos de dispersión confirma ambas constataciones: mientras que la remuneración por hora trabajada aumenta un 32% en promedio, también se observa un incremento en el valor de los índices sintéticos de desigualdad (Cuadro 12). A su vez, puede observarse que la magnitud de los cambios en el salario mínimo conduce a que la proporción de ocupados con ingresos menores al umbral definido por el SMN haya aumentado significativamente entre 2003 y 2008.

**Cuadro 12. Evolución de la remuneración promedio por hora y medidas de dispersión, 2003 y 2008**

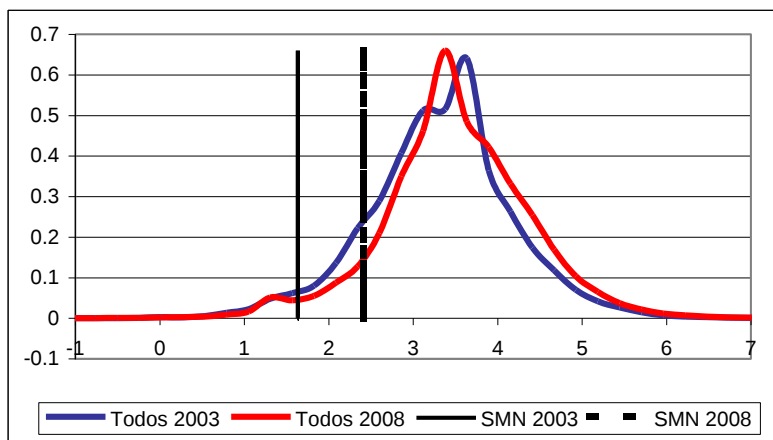
| Remuneraciones por hora trabajada | 2003 | 2008 | Variación |
|-----------------------------------|------|------|-----------|
| Promedio (*)                      | 39,4 | 51,9 | 31,8%     |
| <i>Índices de dispersión</i>      |      |      |           |
| Desviación estándar del logaritmo | 0,88 | 0,91 | 3,0%      |
| Gini                              | 0,47 | 0,50 | 4,5%      |
| Theil                             | 0,45 | 0,56 | 25,9%     |
| Entropía (a=0)                    | 0,40 | 0,45 | 11,0%     |

(\*) Expresados en logaritmos naturales, los promedios son 3,67 y 3,95 para 2003 y 2008 respectivamente. Estos valores son los comparables con los de la Figura 4, cuyo soporte es el logaritmo natural de las remuneraciones horarias.

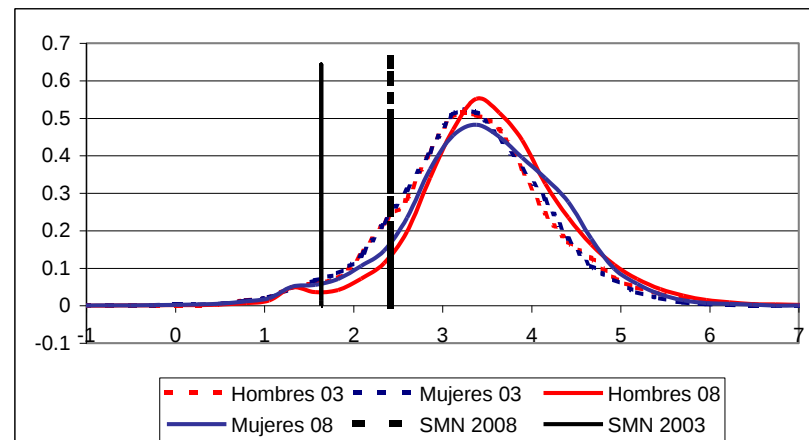
Fuente: Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

<sup>7</sup> El salario mínimo se expresa en horas trabajadas

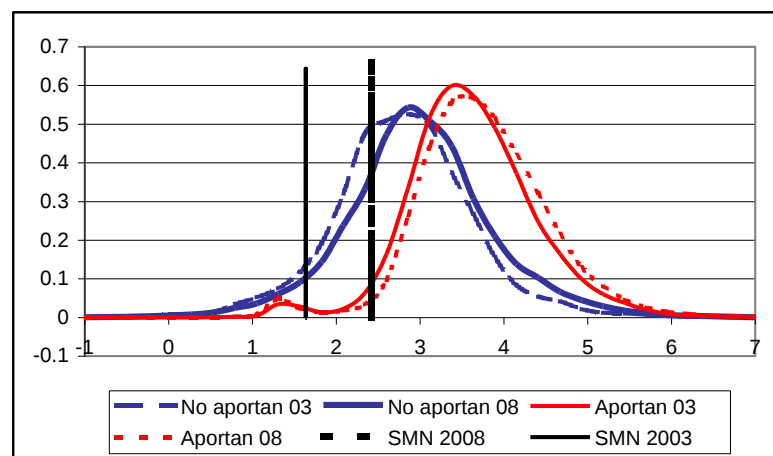
Figura 4. Estimación de funciones de densidad de las remuneraciones por hora trabajada en logaritmo natural, precios de diciembre de 2002)



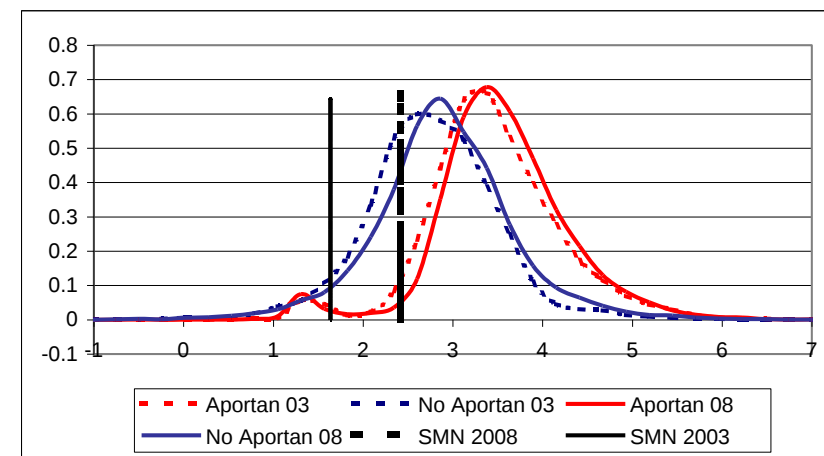
A) Total de ocupados



B) Hombres y Mujeres



C) Trabajadores según condición de aportantes a la seguridad social



D) Asalariados privados según condición de aporte a la seguridad social

El Panel B de la Figura 4 permite observar que la distribución correspondiente a las mujeres tiende a concentrarse en tramos de menores ingresos. Sin embargo, ambos sexos muestran una mejora en el periodo analizado, con un corrimiento de las densidades hacia tramos más altos de ingreso. Nótese que las figuras no permiten identificar cambios relevantes en los diferenciales salariales.

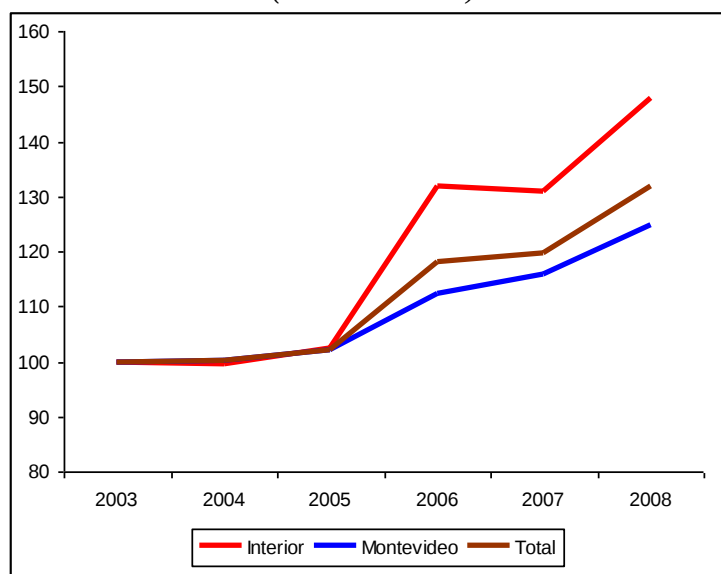
La distribución de las remuneraciones de los trabajadores formales se ubica sistemáticamente por encima de la distribución de los trabajadores informales (Panel C). Se puede observar que prácticamente toda la distribución de los formales se ubica por encima del SMN, por lo que la porción de los ocupados totales con ingresos menores al salario mínimo se encuentra compuesta casi exclusivamente por ocupados en el sector informal. Esta conclusión se refuerza al restringir el análisis a los asalariados privados (sector regulado por el SMN). Mientras que el SMN corta la densidad de los asalariados informales en tramos intermedios, la distribución de los asalariados formales se ubica casi en su totalidad a la derecha del SMN<sup>8</sup>.

El aumento de las remuneraciones promedio muestra un patrón diferenciado entre Montevideo y el resto del país urbano. Mientras que en la capital del país las remuneraciones horarias crecieron en un 25%, en el interior el aumento se ubicó cerca del 45%. Es probable que parte de estas diferencias se expliquen por la coyuntura particularmente favorable asociada con los precios internacionales de los productos básicos (*commodities*) y con la localización de importantes inversiones en el interior del país. Durante el período 1999-2003 la crisis condujo a una contracción de las remuneraciones horarias de casi un 30% en términos reales. Pese a la recuperación sostenida que se produce entre 2003 y 2008, las remuneraciones horarias en este último año aún se ubican un 5% por debajo del valor de 1999. Sin embargo, las distintas tendencias que se observan en Montevideo y el interior urbano determinan que en la capital del país la remuneración por hora promedio todavía se encuentra en 2008 un 10% por debajo que su nivel de 1999, mientras que en el interior urbano esta variable supera en 5% el promedio de ese año (Figura 5).

---

<sup>8</sup> Esto implica que el aumento observado en la proporción de ocupados que reciben un salario inferior al SMN se debe casi exclusivamente a lo que ocurre entre los trabajadores informales, sector en donde es de suponer que el SMN no funciona eficazmente como mecanismo regulatorio.

**Figura 5. Evolución del salario horario real según su localización geográfica**  
(Índice 2003=100)



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

Como se señaló anteriormente, la evolución de la remuneración promedio de hombres y mujeres no muestra diferencias significativas. Sin embargo, se observan movimientos diferenciados por nivel educativo. La remuneración promedio de los ocupados con universidad y secundaria completa crece más que la del resto de las categorías educativas. Cabe señalar que la recuperación del ingreso de los trabajadores con universidad completa comienza antes, registrando tasas positivas de crecimiento desde el año 2004, mientras que la de las remuneraciones de los grupos restantes comienza recién a ocurrir a partir del año 2006 (Cuadro 13).

| <b>Cuadro 13. Evolución de la remuneración promedio real según género y nivel educativo.</b> |       |       |       |       |       |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Base 2003 = 100</b>                                                                       |       |       |       |       |       |       |
|                                                                                              | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
| Hombres                                                                                      | 100,0 | 99,2  | 101,2 | 119,1 | 119,8 | 133,4 |
| Mujeres                                                                                      | 100,0 | 101,5 | 103,1 | 117,3 | 120,2 | 130,7 |
| Hasta primaria                                                                               | 100,0 | 92,8  | 97,9  | 111,1 | 112,6 | 125,6 |
| Sec. incompleta                                                                              | 100,0 | 100,0 | 97,5  | 116,6 | 122,9 | 132,6 |
| Sec. completa                                                                                | 100,0 | 104,2 | 96,1  | 114,1 | 122,1 | 139,7 |
| UTU                                                                                          | 100,0 | 92,7  | 103,1 | 112,1 | 112,7 | 135,6 |
| Maestros y prof.                                                                             | 100,0 | 110,1 | 103,1 | 119,7 | 124,3 | 126,3 |
| Universidad incompleta                                                                       | 100,0 | 94,8  | 93,8  | 109,7 | 113,6 | 119,1 |
| Universidad completa                                                                         | 100,0 | 104,8 | 107,6 | 131,7 | 121,5 | 141,1 |

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

El distinto dinamismo de las ramas de actividad se traduce en movimientos diferenciados en las remuneraciones reales. En particular se destaca el fuerte crecimiento

de las remuneraciones en el sector agropecuario, que crecen 79% en los cinco años<sup>9</sup>. Las industrias manufacturera y de la construcción, así como los restaurantes y hoteles, crecen a una tasa superior al 30%, mientras que los servicios restantes presentan una dinámica algo menor (Cuadro 14).

| <b>Cuadro 14. Evolución de la remuneración promedio real según rama de actividad, categoría ocupacional y tamaño de la empresa</b> |       |       |       |       |       |       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Base 2003 = 100</b>                                                                                                             |       |       |       |       |       |       |
|                                                                                                                                    | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
| <b>Rama de actividad</b>                                                                                                           |       |       |       |       |       |       |
| Agricultura, silvicultura, pesca                                                                                                   | 100,0 | 111,6 | 109,8 | 122,6 | 150,1 | 178,9 |
| Minería                                                                                                                            | 100,0 | 182,6 | 99,7  | 97,0  | 165,2 | 94,2  |
| Industria manufacturera                                                                                                            | 100,0 | 96,8  | 100,5 | 118,9 | 124,5 | 132,1 |
| Electricidad, gas y agua                                                                                                           | 100,0 | 93,4  | 101,3 | 109,9 | 112,3 | 115,4 |
| Construcción                                                                                                                       | 100,0 | 97,2  | 98,7  | 112,6 | 121,9 | 132,2 |
| Comercio, restaurantes y hoteles                                                                                                   | 100,0 | 97,0  | 100,0 | 119,5 | 118,8 | 132,5 |
| Transportes, almac. y comunicaciones                                                                                               | 100,0 | 102,8 | 97,0  | 124,9 | 121,2 | 126,2 |
| Establecimientos fin. y serv. empresas                                                                                             | 100,0 | 95,6  | 96,1  | 116,5 | 116,2 | 129,1 |
| Servicios comunales, soc. y personales                                                                                             | 100,0 | 103,6 | 106,9 | 121,0 | 119,0 | 129,9 |
| <b>Categoría ocupacional</b>                                                                                                       |       |       |       |       |       |       |
| Privados                                                                                                                           | 100,0 | 96,7  | 98,4  | 111,0 | 114,7 | 120,3 |
| Públicos                                                                                                                           | 100,0 | 103,4 | 108,0 | 128,4 | 121,1 | 134,3 |
| Cooperativistas (*)                                                                                                                | 100,0 | 77,8  | 52,8  | 198,7 | 84,2  | 83,8  |
| Patrón                                                                                                                             | 100,0 | 108,8 | 99,1  | 119,5 | 135,2 | 163,4 |
| Cta. propia s/local                                                                                                                | 100,0 | 89,1  | 86,6  | 99,3  | 90,0  | 91,2  |
| Cta. propia c/local                                                                                                                | 100,0 | 106,2 | 108,7 | 119,9 | 118,2 | 133,1 |
| <b>Tamaño de la empresa (asalariados privados)</b>                                                                                 |       |       |       |       |       |       |
| Menos de 5                                                                                                                         | 100,0 | 91,8  | 97,1  | 108,4 | 107,7 | 118,7 |
| 5- 9                                                                                                                               | 100,0 | 103,8 | 100,0 | 112,6 | 113,4 | 118,4 |
| 10 y más                                                                                                                           | 100,0 | 96,1  | 97,2  | 108,7 | 111,2 | 113,6 |

(\*) Los movimientos observados en la evolución de los cooperativistas responden a su escasa incidencia en el empleo total, por lo que su evolución se encuentra asociada a problemas de variabilidad muestral.

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

Al desagregar el análisis por categoría ocupacional se observa que los asalariados privados muestran un comportamiento menos dinámico que el promedio, mientras que los asalariados públicos, patrones y cuenta propia con local exhiben un mejor desempeño. La única categoría ocupacional para la cual cae la remuneración promedio es la de los cuentapropistas sin local, fenómeno que probablemente se asocia a la disminución ya comentada de su participación en el empleo total. Una vez que el mercado de trabajo se reactiva, una porción relevante de los cuentapropistas sin local transitan hacia otros segmentos del mercado de trabajo. En la medida en que estos

<sup>9</sup> No obstante, este crecimiento es menor si se consideran remuneraciones mensuales en y no por hora trabajada, aunque el sector agropecuario continúa siendo el de mayor dinamismo salarial.

grupos constituían un segmento desplazado por la crisis de sectores pagadores de salarios más altos, este proceso puede haber conducido a una homogeneización de los cuentapropistas sin local, más concentrados actualmente en actividades de baja productividad.

La evolución diferente de las remuneraciones reales por grupos de trabajadores conduce a cambios en la estructura salarial. Dado que el período analizado es relativamente corto, no es de esperar que se observen movimientos bruscos. Las variaciones más relevantes se asocian a la reducción de la brecha Montevideo/interior, y a cierta ampliación de la brecha que separa a los trabajadores con educación universitaria completa y el resto de los trabajadores, tendencia que ya se venía manifestando desde hace varios años (Cuadro 15 y Cuadro 16).

**Cuadro 15. Remuneraciones relativas según características de los trabajadores**  
(remuneración promedio=1)

|                                                                            | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Mujeres/varones                                                            | 0,88 | 0,90 | 0,90 | 0,87 | 0,88 | 0,86 |
| Montevideo/interior                                                        | 1,6  | 1,6  | 1,6  | 1,4  | 1,4  | 1,4  |
| Diferenciales por nivel educativo (indexados por la remuneración promedio) |      |      |      |      |      |      |
| Hasta primaria                                                             | 0,6  | 0,6  | 0,6  | 0,6  | 0,6  | 0,6  |
| Sec. incompleta                                                            | 0,7  | 0,7  | 0,7  | 0,7  | 0,8  | 0,8  |
| Sec. completa                                                              | 1,2  | 1,3  | 1,1  | 1,2  | 1,2  | 1,3  |
| UTU                                                                        | 0,9  | 0,8  | 0,9  | 0,9  | 0,8  | 0,9  |
| Maestros y prof.                                                           | 1,4  | 1,6  | 1,4  | 1,4  | 1,5  | 1,4  |
| Universidad incompleta                                                     | 1,5  | 1,5  | 1,4  | 1,4  | 1,5  | 1,4  |
| Universidad completa                                                       | 2,5  | 2,6  | 2,7  | 2,8  | 2,6  | 2,7  |

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

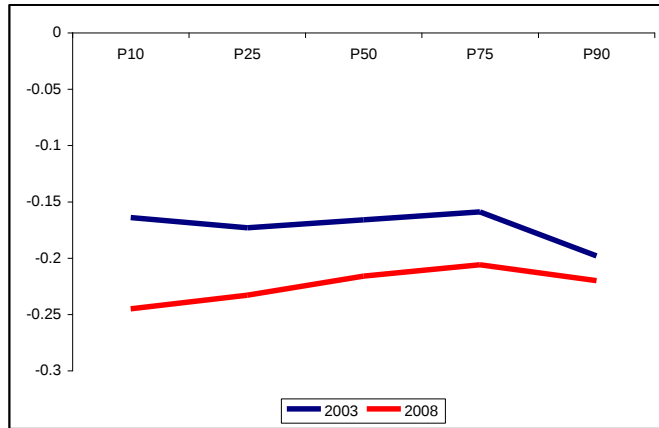
**Cuadro 16. Remuneraciones relativas según rama de actividad, categoría ocupacional y tamaño de la empresa**  
(remuneración promedio =1)

|                                                    | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Rama de actividad</b>                           |      |      |      |      |      |      |
| Agricultura, silvicultura, pesca                   | 1,0  | 1,1  | 1,0  | 1,0  | 1,2  | 1,3  |
| Minería                                            | 0,9  | 1,6  | 0,8  | 0,7  | 1,2  | 0,6  |
| Industria manufacturera                            | 0,8  | 0,8  | 0,8  | 0,8  | 0,8  | 0,8  |
| Electricidad, gas y agua                           | 1,6  | 1,5  | 1,6  | 1,5  | 1,5  | 1,4  |
| Construcción                                       | 0,7  | 0,7  | 0,7  | 0,7  | 0,7  | 0,7  |
| Comercio, restaurantes y hoteles                   | 0,7  | 0,7  | 0,7  | 0,7  | 0,7  | 0,7  |
| Transportes, almac. y comunicaciones               | 1,1  | 1,1  | 1,1  | 1,2  | 1,1  | 1,1  |
| Establecimientos fin. y serv. a las empresas       | 1,7  | 1,6  | 1,6  | 1,7  | 1,6  | 1,7  |
| Servicios comunales, soc. y personales             | 1,1  | 1,1  | 1,1  | 1,1  | 1,1  | 1,1  |
| <b>Categoría ocupacional</b>                       |      |      |      |      |      |      |
| Privados                                           | 0,9  | 0,9  | 0,9  | 0,8  | 0,9  | 0,8  |
| Públicos                                           | 1,3  | 1,4  | 1,4  | 1,4  | 1,3  | 1,3  |
| Miembros de cooperativas                           | 1,5  | 1,2  | 0,8  | 2,6  | 1,1  | 1,0  |
| Patrón                                             | 2,4  | 2,6  | 2,4  | 2,5  | 2,8  | 3,0  |
| Cta propia s/local                                 | 0,7  | 0,6  | 0,6  | 0,6  | 0,5  | 0,5  |
| Cta propia s/local                                 | 1,0  | 1,0  | 1,0  | 1,0  | 0,9  | 1,0  |
| <b>Tamaño de la empresa (asalariados privados)</b> |      |      |      |      |      |      |
| Menos de 5                                         | 0,7  | 0,6  | 0,7  | 0,7  | 0,6  | 0,7  |
| 5- 9                                               | 0,8  | 0,8  | 0,8  | 0,8  | 0,8  | 0,8  |
| 10 y más                                           | 1,3  | 1,3  | 1,3  | 1,3  | 1,3  | 1,2  |

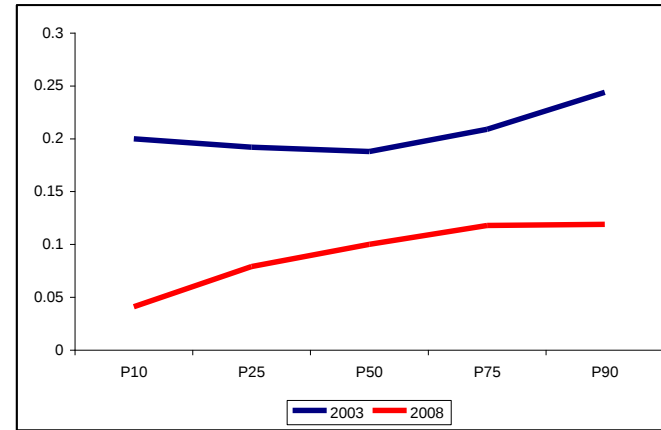
Fuente: Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

Por último, con el fin de analizar sistemáticamente los cambios en la estructura salarial se estimaron ecuaciones salariales a través de regresiones cuantílicas para los años 2003 y 2008. Los resultados se presentan en la Figura 6 y en los Cuadros A.4 y A.5 del Anexo.

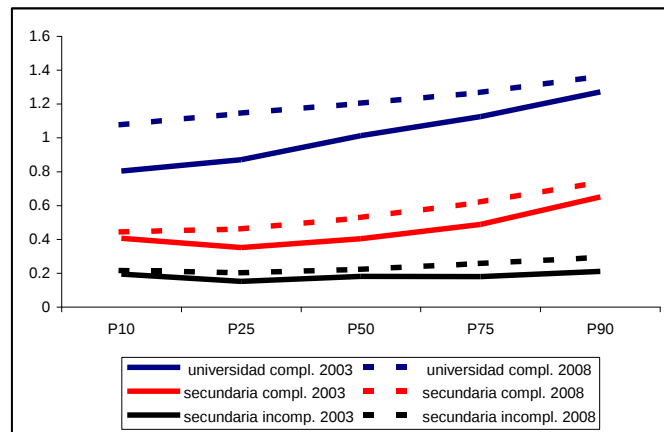
**Figura 6. Coeficientes de las regresiones cuantílicas correspondientes a los percentiles 10, 25, 50, 75 y 90**



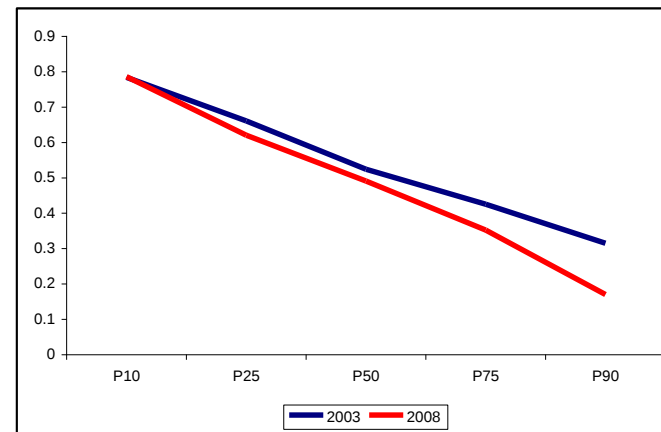
a) Diferencial por género (varón=1)



b) Diferencial Montevideo/Interior urbano ( Montevideo =1)



c) Diferenciales por nivel educativo



d) Diferencial por condición de aportante a la seguridad social (aporta=1)

Las regresiones cuantílicas indicarían que los diferenciales salariales según género aumentaron a lo largo de toda la distribución. Un patrón similar se observa en los retornos por nivel educativo<sup>10</sup>, lo cual indica que la tendencia al incremento de la prima salarial por nivel educativo registrada durante la década de los años noventa ha continuado en el último quinquenio. Las regresiones cuantílicas también muestran que los retornos aumentan a lo largo de la distribución. A su vez, y en consonancia con la evolución comentada para las remuneraciones en Montevideo y del interior del país, el diferencial salarial entre regiones se redujo para todos los cuantiles estimados, manteniéndose el perfil creciente del diferencial en la distribución de las remuneraciones. El diferencial salarial asociado con la condición de formalidad resulta claramente decreciente. Esto indica que la pérdida salarial relacionada con la informalidad es sustancialmente mayor en los tramos inferiores de la distribución, un perfil que se agudizó algo en el periodo.

## Desempleo

El importante crecimiento del empleo permitió reducir significativamente la tasa de desempleo abierto, compensando con creces el aumento en la tasa de actividad de la población en edad de trabajar (Cuadro 17). La tasa de desempleo de 2008 (7,9%) constituye el registro más bajo desde que se relevan estadísticas nacionales sobre el mercado de trabajo, y revierte la tendencia registrada durante el segundo lustro de los años noventa, cuando se observó un incremento del desempleo aun en un contexto de fuerte expansión económica. El resultado de esta evolución favorable es una caída de la cantidad de desempleados desde aproximadamente 215.000 a 112.000 (Cuadro 18).

| <b>Cuadro 17. Tasas de desempleo específicas según grupos sociodemográficos</b> |      |      |      |      |      |      |
|---------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
|                                                                                 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Total                                                                           | 16,9 | 13,1 | 12,2 | 11,4 | 9,6  | 7,9  |
| Hombres                                                                         | 13,5 | 10,2 | 9,5  | 8,8  | 7,1  | 5,7  |
| Mujeres                                                                         | 20,8 | 16,5 | 15,3 | 14,4 | 12,6 | 10,3 |

<sup>10</sup> En la figura se presentan los diferenciales correspondientes a universidad completa, secundaria completa y secundaria incompleta. En los Cuadros A.4 y A.5 del Anexo se presentan los resultados generales de las regresiones cuantílicas.

|                        |      |      |      |      |      |      |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Interior               | 17,0 | 13,2 | 12,6 | 12,2 | 10,6 | 8,6  |
| Montevideo             | 16,7 | 12,9 | 11,8 | 10,6 | 8,6  | 7,2  |
| Hasta primaria         | 16,4 | 12,3 | 11,7 | 11,7 | 10,3 | 7,8  |
| Sec. incompleta        | 20,6 | 16,8 | 15,6 | 13,9 | 11,7 | 10,0 |
| Sec. completa          | 12,1 | 10,2 | 8,3  | 7,3  | 6,4  | 5,4  |
| UTU                    | 16,6 | 12,9 | 12,4 | 11,1 | 8,8  | 5,7  |
| Maestros y prof.       | 9,2  | 5,5  | 6,6  | 6,7  | 4,3  | 3,1  |
| Universidad incompleta | 23,3 | 16,9 | 14,8 | 14,8 | 12,6 | 8,7  |
| Universidad completa   | 5,8  | 3,8  | 3,5  | 3,4  | 3,0  | 2,5  |
| 14-17 años             | 50,1 | 48,4 | 46,1 | 40,7 | 37,0 | 32,1 |
| 18-24 años             | 36,6 | 30,7 | 27,0 | 27,5 | 23,3 | 20,0 |
| 25-34 años             | 16,9 | 12,9 | 12,7 | 10,7 | 9,0  | 7,6  |
| 35-44 años             | 11,7 | 8,1  | 8,2  | 7,3  | 6,1  | 4,9  |
| 45-60 años             | 9,8  | 7,1  | 6,6  | 6,0  | 5,0  | 4,0  |
| Más de 60 años         | 9,6  | 5,7  | 4,8  | 6,5  | 5,2  | 3,7  |
| Jefatura femenina      | 11,8 | 8,7  | 8,9  | 7,9  | 7,3  | 6,3  |
| Jefatura masculina     | 6,4  | 4,2  | 3,9  | 3,6  | 2,7  | 2,2  |
| Jefes de hogar (total) | 7,7  | 5,2  | 5,2  | 4,7  | 4,0  | 3,5  |

*Fuente:* Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

La caída del desempleo se encuentra generalizada en todos los grupos demográficos (Cuadro 17). Sin embargo, la estructura del desempleo continúa registrando sesgos similares a los observados antes de la crisis. La tasa de desempleo femenina duplica a la masculina, lo que resulta indicativo de que las mujeres afrontan dificultades mayores y persistentes en su desempeño laboral. La mayor incidencia del desempleo entre las mujeres puede vincularse con su posición en el hogar, ya que únicamente 36% de los hogares (2008) presentan jefatura femenina. Sin embargo, si se compara el desempleo entre hombres y mujeres jefes de hogar, persisten diferencias relevantes que incluso se han ampliado entre 2003 y 2008: en este último año la tasa de desempleo de las jefas de hogar es casi cuatro veces mayor que la de los jefes de hogar (Cuadro 17). Como consecuencia de esta evolución relativa desfavorable a las mujeres, su participación en el total de desempleo se incrementó durante el período.

Si se analiza el desempleo por nivel educativo, se encuentra que quienes registran niveles más bajos en todo el periodo son las personas con educación terciaria completa y maestros y profesores. A su vez, estos grupos registran una caída proporcionalmente mayor de la desocupación, retornando a niveles que indican un tipo de desempleo básicamente friccional (2,5 y 3%). Los activos con universidad incompleta también

muestran una fuerte caída del desempleo, aunque su tasa específica es mayor, ubicándose como uno de los grupos más afectados. Cabe señalar la diferencia considerable en la tasa de desempleo de los trabajadores con universidad incompleta y aquellos con secundaria completa, en tanto constituyen dos grupos educativos adyacentes. Es probable que estas diferencias, que ya se detectan en periodos anteriores, respondan a los mayores requerimientos que las personas con universidad incompleta exigen para aceptar un empleo. Alrededor de 45% (2008) de los activos con universidad incompleta concurren actualmente al sistema educativo. En 2008, la tasa de desempleo para las personas en este tramo educativo que continúan estudiando ascendió a 12,6% --casi la mitad de los cuales corresponde a trabajadores que buscan empleo por primera vez--, mientras que para el resto del grupo la desocupación se ubica en menos del 5%. La evolución diferencial del desempleo según nivel educativo provoca un cambio considerable en la estructura del desempleo, con un aumento del grupo de ocupados con secundaria incompleta y una caída de los restantes grupos (Cuadro 18).

Uruguay presenta un perfil de desempleo por tramos de edad particularmente desfavorable para los jóvenes. El desempleo entre los jóvenes mayores de 17 años y menores de 25 es cuatro veces mayor que entre los adultos ubicados en los tramos etarios centrales (35 a 60 años). Este patrón se agudiza algo en los últimos años, en tanto la reducción del desempleo es proporcionalmente menor entre los jóvenes, lo cual condujo a que la participación de la población en edad de trabajar menor de 25 años en el total de desempleados se incrementara en el periodo (Cuadro 18). Por lo tanto, si bien se observa una reducción considerable del desempleo en el lapso estudiado, su perfil permanece inalterado, acentuándose la situación desfavorable de las mujeres y los jóvenes.

| <b>Cuadro 18. Participación en el desempleo según características, 2003-2008</b> |         |         |         |         |         |         |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|                                                                                  | (%)     |         |         |         |         |         |
|                                                                                  | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    |
| Total (miles de personas)                                                        | 215.878 | 169.304 | 158.793 | 155.852 | 136.742 | 112.667 |
| Total                                                                            | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   |
| Hombres                                                                          | 43,5    | 43,1    | 42,3    | 41,4    | 39,1    | 38,3    |
| Mujeres                                                                          | 56,5    | 56,9    | 57,7    | 58,6    | 60,9    | 61,7    |
| Interior                                                                         | 48,0    | 47,8    | 49,7    | 54,4    | 56,6    | 55,3    |
| Montevideo                                                                       | 52,0    | 52,2    | 50,3    | 45,6    | 43,4    | 44,7    |

|                        |      |      |      |      |      |      |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Hasta primaria         | 26,5 | 24,3 | 23,7 | 25,8 | 26,9 | 24,7 |
| Sec. incompleta        | 38,2 | 38,9 | 40,4 | 40,3 | 41,3 | 48,5 |
| Sec. completa          | 6,3  | 6,9  | 6,1  | 5,1  | 5,1  | 5,3  |
| UTU                    | 14,1 | 15,7 | 15,2 | 12,7 | 11,1 | 8,2  |
| Maestros y prof.       | 1,9  | 1,5  | 2,0  | 2,2  | 1,6  | 1,4  |
| Universidad incompleta | 10,5 | 10,4 | 10,3 | 9,8  | 9,6  | 8,6  |
| Universidad completa   | 2,4  | 2,1  | 2,1  | 2,0  | 2,2  | 2,1  |
| 14-17 años             | 6,5  | 8,2  | 8,3  | 8,5  | 9,5  | 9,5  |
| 18-24 años             | 33,1 | 36,1 | 33,5 | 35,5 | 34,8 | 36,0 |
| 25-34 años             | 23,3 | 22,3 | 24,0 | 21,7 | 22,1 | 21,3 |
| 35-44 años             | 16,1 | 13,8 | 15,2 | 14,2 | 13,8 | 13,6 |
| 45-60 años             | 17,3 | 16,5 | 16,3 | 15,8 | 15,3 | 15,4 |
| Más de 60 años         | 3,7  | 3,1  | 2,7  | 4,3  | 4,4  | 4,1  |
| Jefes de hogar         | 20,3 | 18,0 | 19,5 | 19,6 | 20,4 | 21,4 |

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

Para analizar sistemáticamente los cambios en el perfil del desempleo, se estima un modelo multivariado utilizando como variable dependiente una variable binaria que indica la condición de estar o no desempleado<sup>11</sup>. El modelo señala que la probabilidad de encontrarse desempleado disminuye con el nivel educativo, aunque no en forma monótona (Cuadro A.6 del Anexo)<sup>12</sup>. Este resultado es consistente con la evolución antes analizada. La probabilidad de estar desempleado también disminuye con la edad y con la condición de jefe de hogar. *Ceteris paribus* las mujeres presentan mayor propensión a caer en situaciones de desempleo.

La interacción de las variables del modelo con una binaria que identifica el año 2008 permite captar cambios en el perfil de la probabilidad de desempleo. Como es de esperar, en condiciones de mejoras generalizadas en el funcionamiento del mercado de trabajo, el coeficiente de la variable binaria para 2008 es negativo y significativo. A su

<sup>11</sup> Se estima un modelo probit utilizando como variable dependiente una variable binaria que indica la condición de desempleado ( $d_{it}$ ). Se procede agrupando los microdatos correspondientes a los años 2003 y 2008 e incorporando en la especificación el producto de las variables independientes utilizadas ( $x_{it}$ ) y un vector de variables binarias que toma valor uno para el año 2008 ( $z_{it}$ ). La siguiente expresión resume la especificación utilizada:  $p_{i,t} = P(d_{i,t} = 1) = F(x'_{i,t}\beta + z'_{i,t}x_{i,t}\gamma)$ . Este procedimiento permite captar la presencia de cambios en el perfil del desempleo, puesto que parámetros  $\gamma$  significativos constituyen un indicio de un cambio en el efecto marginal de la variable asociada.

<sup>12</sup> En particular, el efecto marginal asociado a la condición de activo con universidad incompleta es menor que el correspondiente a los otros niveles educativos y no resulta estadísticamente distinto de cero, lo cual indica que la probabilidad de encontrarse desempleado dadas las restantes características constantes no se diferencia de la probabilidad de un trabajador con educación primaria (variable excluida).

vez, la reducción del desempleo favoreció más a los hombres y a los activos que habitan en Montevideo. El signo positivo asociado a los jefes de hogar y a educación universitaria completa muestra que la disminución del desempleo fue menor para estas categorías en términos proporcionales. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos grupos presentan una mayor adscripción al mercado de trabajo, por lo que sus tasas específicas de actividad, empleo y desempleo registran movimientos menos bruscos a lo largo del ciclo económico. En un periodo caracterizado por una fuerte recuperación luego de la crisis de 2003, resulta esperable que se observen cambios más marcados en la incidencia del desempleo en aquellos grupos que habían sido golpeados con mayor virulencia por las condiciones adversas que primaron al comienzo de la década.

### **Seguridad social e informalidad**

En distintos trabajos sobre Uruguay se señala que la falta de cobertura de la seguridad social constituye un problema relevante en términos de la calidad del empleo (Bucheli *et al.*, 2002; Amarante y Espino, 2007). La falta de aportes a la seguridad social implica situaciones de desventaja relativa tanto en el presente --carencia de prestaciones activas para los trabajadores-- como en el futuro, debido a que los trabajadores no generan derechos para acceder a las prestaciones pasivas contributivas. Cuando se analiza su posición relativa en términos de ingresos, se constata que la condición de aportar o no a la seguridad social es la determinante en el ordenamiento de los trabajadores según sus ingresos, con remuneraciones significativamente menores entre aquellos que no realizan aportes a la seguridad social (Amarante y Espino, 2007).

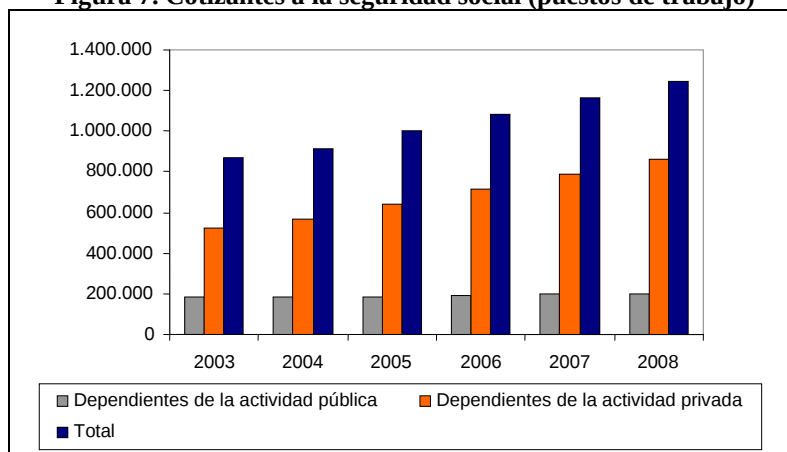
El peso de los trabajadores que no aportan a la seguridad social muestra una tendencia creciente entre 2001 y 2004, y a partir de ese último año comienza a disminuir (Cuadro 19). Aunque la falta de aportes a la seguridad social desciende considerablemente en el período, pasando de 39,4 a 32,9% del total de trabajadores, continúa siendo un problema relevante del mercado de trabajo uruguayo. El descenso en la falta de cobertura de la seguridad social obedece principalmente a lo acontecido con los asalariados privados, cuya tasa de no cobertura pasa de 34 a 25% en el período. Este grupo representa el 43% de los trabajadores no cubiertos al final del periodo. Casi la totalidad de los trabajadores por

cuenta propia sin local no realiza aportes a la seguridad social. Sin embargo, como esta categoría ocupacional ha perdido peso dentro del empleo total, representa menos de 13% de los no aportantes al final del período. Los trabajadores por cuenta propia con local también presentan altas tasas de no cobertura de seguridad social: 38,2%.

| <b>Cuadro 19. Cobertura de la seguridad social</b>                                               |            |       |       |        |        |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|-------|--------|--------|--------|
|                                                                                                  | <b>(%)</b> |       |       |        |        |        |
|                                                                                                  | 2003       | 2004  | 2005  | 2006   | 2007   | 2008   |
| <b>Trabajadores que no aportan a la seguridad social</b>                                         |            |       |       |        |        |        |
| Asalariado privado                                                                               | 34,0       | 36,4  | 33,8  | 28,1   | 27,0   | 25,2   |
| Patrón                                                                                           | 16,3       | 21,0  | 15,7  | 15,4   | 15,9   | 17,9   |
| Cta. propia s/local                                                                              | 93,6       | 93,9  | 94,7  | 93,9   | 97,1   | 96,4   |
| Cta. propia c/local                                                                              | 69,0       | 69,4  | 69,0  | 69,6   | 70,3   | 70,1   |
| No remunerado                                                                                    | 84,0       | 82,5  | 84,0  | 76,1   | 80,9   | 82,0   |
| Total                                                                                            | 39,4       | 40,7  | 38,7  | 34,9   | 34,4   | 32,9   |
| <b>Distribución de los no aportantes</b>                                                         |            |       |       |        |        |        |
| Asalariado privado                                                                               | 44,9       | 47,0  | 47,6  | 44,2   | 43,7   | 43,0   |
| Patrón                                                                                           | 1,4        | 1,8   | 1,6   | 1,90   | 2,1    | 2,5    |
| Cta. propia s/local                                                                              | 23,1       | 21,3  | 20,2  | 18,2   | 14,6   | 12,3   |
| Cta. propia c/local                                                                              | 26,8       | 25,9  | 27,0  | 31,8   | 35,7   | 38,2   |
| No remunerado                                                                                    | 2,9        | 3,2   | 2,9   | 3,1    | 3,3    | 3,3    |
| Otros                                                                                            | 0,9        | 0,8   | 0,8   | 0,9    | 0,8    | 0,9    |
| Total                                                                                            | 100,0      | 100,0 | 100,0 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| <i>Fuente: Elaboración con base en base a encuestas continuas de hogares, INE (varios años).</i> |            |       |       |        |        |        |

Los datos de los registros administrativos del BPS muestran un crecimiento sostenido en el número de cotizantes (puestos de trabajo) desde 2003 (Figura 7). En el caso específico del servicio doméstico, el número de cotizantes pasa de casi 37.000 a 51.000 en el período. Es probable que dicha mejora general esté asociada a la recuperación económica. En el caso de servicio doméstico, hubo además una campaña específica de inspección y formalización.

**Figura 7. Cotizantes a la seguridad social (puestos de trabajo)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del BPS.

Para analizar sistemáticamente los cambios en el perfil de la informalidad, se estima un modelo multivariado utilizando como variable dependiente una variable binaria que indica la condición de aportante a la seguridad social<sup>13</sup>. La probabilidad de tener derechos jubilatorios es creciente con el nivel educativo y con la edad, excepto en el caso de los mayores de 60 años. Cabe destacar que en ese caso puede tratarse de personas que reciben una jubilación pero continúan trabajando sin realizar aportes. Las mujeres tienen mayor probabilidad de realizar aportes a la seguridad social<sup>14</sup>, al igual que los trabajadores del Montevideo. Los hogares con jefatura masculina tienen una mayor probabilidad de ser aportantes, y lo contrario ocurre con los de jefatura femenina. La probabilidad de tener derechos jubilatorios aumenta con el tamaño de la empresa, y es significativamente menor para los trabajadores por cuenta propia (Cuadro A.7 del Anexo)

## Diferencias regionales

A partir de 2006, la información de la encuesta de hogares permite desagregar tres grandes áreas geográficas en el país: las zonas urbanas mayores de 5.000 habitantes, en las cuales se ha centrado el presente informe para poder realizar comparaciones

<sup>13</sup> Al igual que en el modelo de desempleo, se procede agrupando los microdatos correspondientes a los años 2003 y 2008 e incorporando en la especificación el producto de las variables independientes utilizadas ( $x_{it}$ ) y un vector de variables binarias que toma valor 1 para el año 2008 ( $z_{it}$ ).

<sup>14</sup> Si se estima directamente la tasa de aporte según género no se encuentran diferencias significativas. En 2003, un 37,9% de las mujeres y 38,2% de los varones ocupados eran informales, mientras que en 2008 esa cifra se ubica en 31,8 y 30,6% respectivamente.

temporales y donde se concentra 85% de la población: las zonas urbanas menores de 5000 habitantes, y por último, las áreas rurales (con alrededor de 7% de población cada una).

Si se comparan con las de las zonas urbanas mayores de 5.000 habitantes, las tasas de actividad y empleo son más bajas en las zonas urbanas menores y considerablemente superiores en las zonas rurales. Esto probablemente se explica por el tipo de tareas realizadas en las zonas rurales, y se relaciona con el hecho de que allí la tasa de desempleo es muy inferior. Las diferencias entre hombres y mujeres (mayor actividad y empleo masculino, mayor desempleo femenino) son más agudas en las zonas rurales (Cuadro 20).

| <b>Cuadro 20. Actividad, empleo y desempleo por zona geográfica, 2006-2008</b> |                          |         |         |                          |         |         |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------|---------|--------------------------|---------|---------|
| <b>(%)</b>                                                                     |                          |         |         |                          |         |         |
|                                                                                | Urbanas mayores de 5.000 |         |         | Urbanas menores de 5.000 |         |         |
| Tasa de actividad                                                              | Total                    | Hombres | Mujeres | Total                    | Hombres | Mujeres |
| 2006                                                                           | 60,9                     | 71,7    | 51,8    | 56,3                     | 71,0    | 42,6    |
| 2007                                                                           | 62,7                     | 73,6    | 53,7    | 55,9                     | 70,3    | 42,5    |
| 2008                                                                           | 62,6                     | 72,7    | 54,3    | 56,9                     | 70,0    | 44,8    |
| Tasa de empleo                                                                 |                          |         |         |                          |         |         |
| 2006                                                                           | 53,9                     | 65,4    | 44,4    | 50,3                     | 65,9    | 35,7    |
| 2007                                                                           | 56,7                     | 68,4    | 47,0    | 50,9                     | 66,3    | 36,7    |
| 2008                                                                           | 57,7                     | 68,5    | 48,8    | 52,4                     | 66,3    | 39,5    |
| Tasa de desempleo                                                              |                          |         |         |                          |         |         |
| 2006                                                                           | 11,4                     | 8,8     | 14,4    | 10,7                     | 7,3     | 16,0    |
| 2007                                                                           | 9,6                      | 7,1     | 12,6    | 8,9                      | 5,8     | 13,8    |
| 2008                                                                           | 7,9                      | 5,7     | 10,3    | 8,0                      | 5,3     | 12,0    |
|                                                                                | Rural                    |         |         | Total país               |         |         |
| Tasa de actividad                                                              | Total                    | Hombres | Mujeres | Total                    | Hombres | Mujeres |
| 2006                                                                           | 63,9                     | 79,7    | 45,9    | 60,8                     | 72,3    | 50,9    |
| 2007                                                                           | 65,0                     | 80,8    | 47,5    | 62,5                     | 73,9    | 52,7    |
| 2008                                                                           | 64,8                     | 80,9    | 46,6    | 62,4                     | 73,1    | 53,4    |
| Tasa de empleo                                                                 |                          |         |         |                          |         |         |
| 2006                                                                           | 60,9                     | 77,6    | 41,9    | 54,1                     | 66,3    | 43,7    |
| 2007                                                                           | 62,2                     | 79,2    | 43,4    | 56,7                     | 69,1    | 46,1    |
| 2008                                                                           | 62,8                     | 79,7    | 43,8    | 57,7                     | 69,2    | 47,9    |
| Tasa de desempleo                                                              |                          |         |         |                          |         |         |
| 2006                                                                           | 4,7                      | 2,7     | 8,8     | 10,9                     | 8,2     | 14,2    |
| 2007                                                                           | 4,2                      | 1,9     | 8,6     | 9,2                      | 6,6     | 12,4    |
| 2008                                                                           | 3,1                      | 1,6     | 6,0     | 7,6                      | 5,4     | 10,1    |

*Fuente:* Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

La estructura productiva también está muy diferenciada por área geográfica. En las zonas rurales la agricultura concentra 70% del empleo, mientras que en las urbanas mayores esta actividad representa menos del 5%. Por otro lado los servicios (comercio, restaurantes y hoteles y servicios personales y comunales), que representan 58% del empleo en las zonas urbanas mayores, concentran solo 18% de los ocupados en las áreas rurales (Cuadro 21).

| <b>Cuadro 21. Distribución de los ocupados por rama de actividad, según zona geográfica, 2006-2008</b> |                         |              |              |                         |              |              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|--------------|--------------|-------------------------|--------------|--------------|
|                                                                                                        | <b>(%)</b>              |              |              |                         |              |              |
|                                                                                                        | Urbano mayores de 5.000 |              |              | Urbano menores de 5.000 |              |              |
|                                                                                                        | 2006                    | 2007         | 2008         | 2006                    | 2007         | 2008         |
| Agricultura, silvicultura, pesca                                                                       | 4,8                     | 5,1          | 5,0          | 26,6                    | 24,1         | 24,3         |
| Minas y canteras                                                                                       | 0,1                     | 0,1          | 0,1          | 0,5                     | 1,0          | 0,3          |
| Industrias manufactureras                                                                              | 14,4                    | 14,6         | 14,0         | 12,1                    | 12,1         | 10,5         |
| Electricidad, gas y agua                                                                               | 1,1                     | 0,9          | 0,9          | 1,3                     | 1,2          | 1,0          |
| Construcción                                                                                           | 6,6                     | 7,0          | 7,2          | 6,4                     | 7,6          | 8,6          |
| Comercio, restaurantes y hoteles                                                                       | 23,4                    | 23,0         | 22,6         | 17,5                    | 19,0         | 18,9         |
| Transportes, almac. y comunic.                                                                         | 5,7                     | 6,0          | 6,1          | 4,4                     | 4,7          | 5,0          |
| Est. financ. y serv. a las empresas                                                                    | 8,0                     | 8,5          | 9,0          | 3,1                     | 3,1          | 3,3          |
| Serv. com., soc., pers.y púb.                                                                          | 36,0                    | 34,9         | 34,9         | 28,1                    | 27,2         | 28,2         |
| Sin definición                                                                                         | 0,2                     | 0,0          | 0,0          | 0,0                     | 0,0          | 0,0          |
| <b>Total</b>                                                                                           | <b>100,0</b>            | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>            | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
|                                                                                                        | Rural                   |              |              | Total país              |              |              |
|                                                                                                        | 2006                    | 2007         | 2008         | 2006                    | 2007         | 2008         |
| Agricultura, silvicultura, pesca                                                                       | 70,8                    | 69,4         | 70,5         | 10,8                    | 10,7         | 10,7         |
| Minas y canteras                                                                                       | 0,2                     | 0,2          | 0,3          | 0,1                     | 0,2          | 0,2          |
| Industrias manufactureras                                                                              | 7,2                     | 7,7          | 6,3          | 13,7                    | 13,9         | 13,3         |
| Electricidad, gas y agua                                                                               | 0,2                     | 0,2          | 0,2          | 1,0                     | 0,8          | 0,9          |
| Construcción                                                                                           | 1,6                     | 2,1          | 2,0          | 6,2                     | 6,7          | 6,9          |
| Comercio, restaurantes y hoteles                                                                       | 6,3                     | 6,0          | 5,7          | 21,8                    | 21,5         | 21,2         |
| Transportes, almac. y comunic.                                                                         | 1,4                     | 1,3          | 1,5          | 5,3                     | 5,6          | 5,7          |
| Est. financ. y serv. a las empresas                                                                    | 1,2                     | 1,3          | 1,1          | 7,2                     | 7,7          | 8,2          |
| Serv. com., soc., pers.y púb.                                                                          | 11,0                    | 11,9         | 12,4         | 33,7                    | 32,8         | 32,9         |
| Sin definición                                                                                         | 0,0                     | 0,0          | 0,0          | 0,1                     | 0,0          | 0,0          |
| <b>Total</b>                                                                                           | <b>100,0</b>            | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>            | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

*Fuente:* Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

Finalmente, la incidencia de la falta de aportes es superior en las zonas urbanas menores, mientras que en las zonas rurales este porcentaje es similar o incluso algo inferior al que prevalece en las zonas urbanas mayores (Cuadro 22).

| <b>Cuadro 22. Porcentaje de trabajadores sin derecho a jubilación por zona geográfica, 2006-2008</b> |                            |                            |       |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|-------|------------|
|                                                                                                      | Urbano mayores<br>de 5.000 | Urbano menores<br>de 5.000 | Rural | Total país |
| 2006                                                                                                 | 34,9                       | 42,1                       | 30,8  | 35,0       |
| 2007                                                                                                 | 34,4                       | 41,8                       | 32,0  | 34,7       |
| 2008                                                                                                 | 32,9                       | 41,3                       | 31,2  | 33,3       |

*Fuente: Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).*

### 3. Institucionalidad del sector

En materia de legislación laboral y seguridad social, los principales actores institucionales son el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Banco de Previsión Social (BPS) respectivamente.

El MTSS depende del Poder Ejecutivo y sus cometidos incluyen el diseño, ejecución, control y evaluación de políticas en materia laboral y de prestaciones sociales y alimentarias, es decir, nutricionales y de seguridad social. También se encarga de la promoción de políticas de empleo y de la legislación laboral en cuanto a derecho y obligaciones de las distintas partes. Para lograr sus distintos objetivos, el MTSS está compuesto por varias direcciones: Dirección Nacional de Trabajo (DINATRA), Dirección Nacional de Empleo (DINAE), Dirección Nacional de Coordinación con el Interior (DINACOIN), Dirección Nacional de Seguridad Social (DNSS), Instituto Nacional de Alimentación (INDA), e Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social (IGTSS). En el Cuadro 23 se registran los principales cometidos y objetivos de cada una de las dependencias del MTSS.

El presupuesto del MTSS es bajo, en comparación con los de otros ministerios del Poder Ejecutivo<sup>15</sup>. En 2008, el mismo alcanzó los 1.140 millones de pesos uruguayos, lo que representa un 1,2% del presupuesto del Poder Ejecutivo. Entre 2004 y 2008, el

<sup>15</sup> Tal como se indica en la Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal 2008 del Ministerio de Economía y Finanzas y la Contaduría General de la Nación, "...Las prioridades de este gobierno se reflejan claramente en la asignación de los créditos presupuestales. Considerando la ejecución presupuestal hasta 2008 y los créditos que se prevé se ejecuten en 2009 y comparándolo con lo ejecutado en el año 2004, se concluye que lo destinado al Ministerio de Salud Pública (MSP) más la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) se duplica en términos reales, lo destinado al Instituto del Niño y el Adolescente (INAU) aumenta un 83% real, la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP) y el Ministerio del Interior tendrán un incremento cercano al 75%, la Universidad de la República (UDELAR) en el orden del 70%, en tanto los restantes incisos acumularán en promedio un incremento del orden del 50%. (pg. 53)

crédito presupuestal ejecutado por el MTSS aumentó un 29% en términos reales, por debajo de la variación real promedio del total general del Poder Ejecutivo (45%), y de otros sectores como educación y cultura (74%), y salud (67%).<sup>16</sup>

En 2006 el MTSS presentó la Estrategia Nacional de Fomento del Empleo, donde se estableció la estructura organizativa de la DINAE para hacer frente a los desafíos del sector. A través de esta estrategia, el gobierno nacional y el MTSS buscan desarrollar una nueva política de empleo y de capacitación profesional, y plantean una nueva definición política acerca de los roles de la DINAE y la JUNAE, así como de la relación entre ellas. Como se verá más adelante, en 2008 se introdujeron cambios en este sentido, como la creación del INEFOP en reemplazo de la JUNAE. Sin embargo, es necesario que las mejoras institucionales y de diseño de políticas se concreten en una implementación y funcionamiento efectivos y operativamente adecuados.

El BPS tiene entre sus cometidos la administración de los distintos programas de seguridad social, sean estos contributivos o no contributivos, monetarios o no monetarios. Asimismo cumple también la función de recaudador de las contribuciones que están bajo su responsabilidad. En cuanto a su estructura, el BPS es un organismo público autónomo con una junta cuatripartita (Estado, trabajadores, empresarios y jubilados). Las transferencias contributivas en general, y las jubilaciones en particular, han representado gran parte de las erogaciones del Gobierno Central a través del BPS. Aproximadamente el 60% del gasto público social (GPS) corresponde a seguridad social, lo que revela no sólo el amplio peso de las transferencias contributivas en el GPS, sino también el sesgo pro-adulto del mismo.

| <b>Cuadro 23. Dependencias del MTSS. Cometidos y Objetivos</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>DINATRA</b>                                                 | La DINATRA tiene la responsabilidad de desarrollar, coordinar y ejecutar la política laboral en todo el territorio nacional. Son sus objetivos generales asegurar la justicia y paz social en el ámbito laboral, tanto en el área de las relaciones laborales como en la de las condiciones de trabajo, y ejercer funciones de coordinación y conciliación de las partes en la fijación de los salarios. |
| <b>DINAE</b>                                                   | La DINAE es una unidad ejecutora del MTSS creada en 1992. El objetivo central de la DINAE es desarrollar acciones de investigación, orientación, colocación y capacitación                                                                                                                                                                                                                               |

<sup>16</sup> En el Cuadro A.8 del Anexo se presenta la información detallada sobre el presupuesto ejecutado por cada entidad del Poder Ejecutivo entre 2003 y 2008 en moneda corriente, y la variación porcentual real de punta a punta.

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                 | que faciliten la inserción laboral de los trabajadores con problemas de empleo y mejoren la calidad de la formación profesional.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>DINACOIN</b> | La DINACOIN es responsable de la ejecución, coordinación y contraloría de las políticas, planes y programas formulados en el MTSS en materia de trabajo, recursos humanos, empleo y programación de las políticas sociales en el interior del país. En cada oficina del interior del país se desarrollan tareas similares a las de la sede central, ubicada en Montevideo. Allí se efectúan consultas jurídicas y reclamos laborales, como también todo lo relativo a la tramitación administrativa que tanto empresas comerciales como rurales requieren para un correcto funcionamiento respecto de la normativa laboral vigente.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>DNSS</b>     | La DNSS fue creada en 2007 con la tarea inmediata de asesorar al MTSS en la fase final del Diálogo Nacional de Seguridad Social y en temas como la reforma de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias y de los Servicios de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas. También controla las Cajas de Auxilio y los Fondos Complementarios de Seguridad Social que las respectivas leyes han asignado al ministerio. Sus objetivos son: (i) formular propuestas de políticas en la materia; (ii) realizar el seguimiento y evaluación de los diferentes programas de seguridad social administrados por entidades públicas o privadas; (iii) ejecutar las tareas de contraloría correspondientes a los actos y la gestión de toda entidad administradora de la seguridad social que las disposiciones legales y reglamentarias atribuyan al ministerio; y (iv) proponer las observaciones, intervenciones y sanciones que considere pertinentes frente a los actos o la gestión de las entidades sujetas a contraloría previstas en la normativa vigente.                                                     |
| <b>INDA</b>     | El INDA, Unidad Ejecutora dentro del MTSS fundada en 1942, es responsable de dirigir y regular en materia alimentaria y nutricional en todo el territorio de la república. Tiene como lineamientos estratégicos: (i) asegurar el acceso a un nivel mínimo de alimentación nutricional al conjunto de la población que hoy no lo alcanza, dando respuesta efectiva e inmediata a las personas social y biológicamente más vulnerables; y (ii) difundir las políticas alimentarias a la población en general, en coordinación con otros organismos involucrados.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>IGTSS</b>    | La IGTSS es el organismo competente para la protección legal de los trabajadores en el empleo, y en general para verificar las condiciones de higiene, seguridad y medio ambiente en que se desarrolla toda forma de trabajo. Entre sus funciones figuran: (i) controlar el cumplimiento y aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias en materia laboral y de la seguridad social, así como los contratos o convenios colectivos y demás normativas vigentes; (ii) promover en los lugares de trabajo la adopción de medidas de seguridad e higiene que protejan la integridad física y la capacidad de trabajo del personal; (iii) investigar las causas que hayan originado accidentes de trabajo o enfermedades profesionales; y (iv) promover de oficio, según la gravedad o inminencia de peligro y de acuerdo con las normas legales, la adopción inmediata de las disposiciones de higiene o seguridad pertinentes o la clausura de los locales o sectores afectados, o de determinadas máquinas, artefactos o equipos que presenten peligros para la vida o integridad física del trabajador. |

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Aunque no forman parte del marco institucional anteriormente descrito, a la luz de la característica tripartita que posee actualmente la negociación salarial es importante señalar la presencia del “Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores” (PIT-CNT) como central única sindical que aglomera al conjunto de los sindicatos en Uruguay<sup>17</sup>, así como de las cámaras empresariales entre las cuales se

<sup>17</sup> En 2008 la tasa de sindicalización fue de 42,4% para los públicos y 30% para los privados.

destacan la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS) y la Cámara Industrial de Uruguay (CIU), las cuales representan a los gremios empresariales relacionadas con el comercio y con la industria respectivamente. Asimismo, cabe registrar la presencia de las cajas paraestatales (Caja de Profesionales, la Caja Bancaria, la Caja Notarial, la Caja Policial y el Servicio de Retiro y Pensiones de las Fuerzas Armadas) como instituciones a las cuales estos colectivos específicos aportan (en lugar de aportar al BPS).

### **El Plan de Equidad y la ENIA**

El gobierno actual de Uruguay promovió el diálogo social en un amplio proceso de debate en el cual que participaron numerosas instituciones y organizaciones del Estado y la sociedad civil. De allí surgió el Plan de Equidad y la Estrategia Nacional para la Infancia y el Adolescente (ENIA) 2010-2030.

El Plan de Equidad, aprobado por el Gabinete Social en abril de 2007, plantea la necesidad de revisar las políticas de empleo del país en dos niveles complementarios. Por un lado, en el plan se consigna la necesidad de consolidar una estrategia que lleve a aumentar la cantidad de empleo, mejorar su calidad, apoyar la reinserción de la población desocupada y promover los microemprendimientos procurando mayor inclusión social, mayor formalización y aumento de la capacidad exportadora, y la dinamización del mercado interno. Por otro lado, en lo que se refiere a las políticas activas de empleo, el plan de equidad expresa que se debe fortalecer la estrategia de redefinición de las mismas, ampliando los servicios brindados por el Estado hacia tres grandes áreas de política: (i) los servicios públicos de empleo; (ii) el apoyo a los emprendimientos productivos; y (iii) la diversificación y ajustes de las iniciativas de formación profesional. En este sentido, se precisa que es necesario considerar --siendo este un objetivo estratégico del Plan de Equidad-- la articulación de las políticas de empleo con las políticas de protección social centradas en el trabajo.

La ENIA, presentada por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia en diciembre de 2008, establece los fundamentos respecto a los factores que inciden en el acceso al bienestar y su incidencia en las nuevas generaciones, así como el papel del Estado en la identificación de sus principales déficits y la promoción del bienestar de la población. Como su nombre lo indica, el énfasis está dado a la infancia y

juventud. Sin embargo, la ENIA incluye temas laborales vinculados con las prioridades y objetivos estratégicos de la misma. Por un lado, plantea la necesidad de desarrollar un marco articulado de políticas públicas universales (sociales, laborales, fiscales, culturales) de apoyo a la familia que comprendan, entre otras cosas, la conciliación entre embarazo y crianza de los menores y adolescentes con la formación, trabajo y desarrollo personal de madres y padres con una óptica de equidad de género. Esto incluye normas y condiciones de trabajo, flexibilidad laboral, condiciones y flexibilidad para estudiar, sistemas de cuidado, etc. Por otro lado, dentro de los objetivos para los adolescentes de 12 a 17 años, destaca la importancia de ampliar la cobertura de la oferta educativa pública de nivel medio superior (bachilleratos generales y tecnológicos), mejorando el acceso, su calidad y su equidad. Esto implica, entre otras cosas, (i) crear programas de orientación vocacional-ocupacional accesibles al universo de adolescentes, y (ii) promover un contacto fluido con el mundo del trabajo y las ocupaciones.

### **Institucionalidad de las políticas activas y pasivas**

La distinción entre políticas pasivas y activas en Uruguay está dada desde la concepción de las mismas. Las políticas pasivas se refieren en lo fundamental al seguro de desempleo, el cual fue creado en 1958 y es ejecutado por el BPS, mientras que las políticas activas, que se basan en el objetivo de reducir el desempleo estructural y la persistencia, se aplican en Uruguay desde 1992 desde la DINAE en el MTSS.

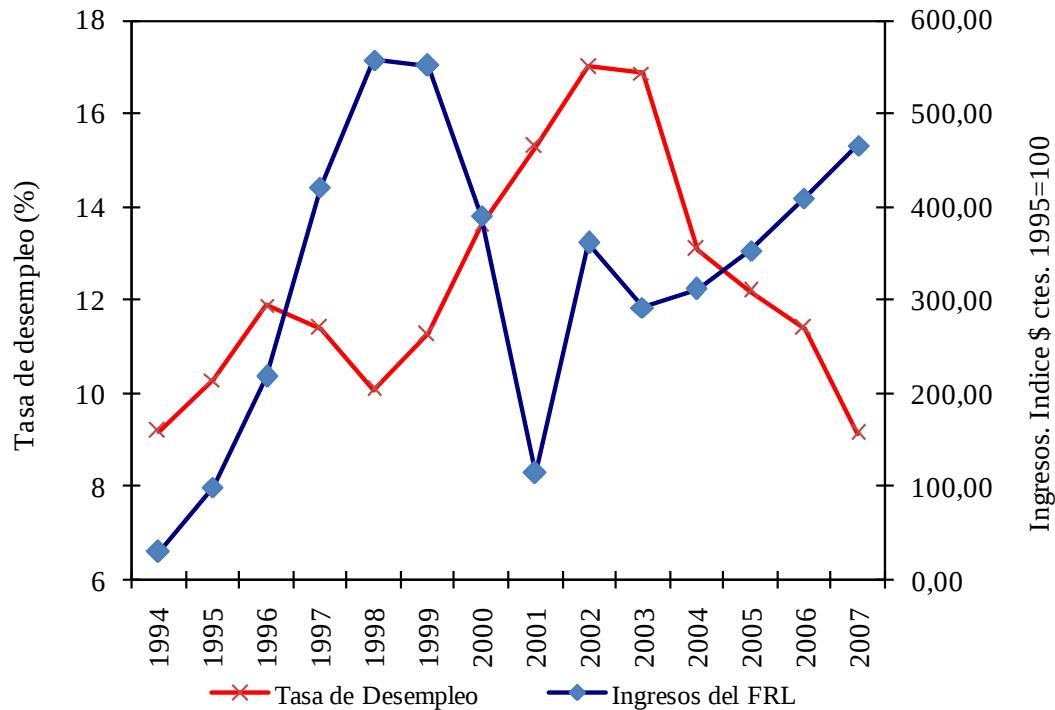
El seguro de desempleo en Uruguay fue concebido en 1958 como un beneficio mensual del 50% del salario durante cuatro meses, más un adicional cuando se tenían personas a cargo. Este seguro inicial fue reformado a comienzos de los años ochenta mediante el decreto-ley 15.180 de 1981 y decretos reglamentarios 14/1982 y 287/1998. La ley 18.399 de octubre de 2008 modificó la redacción de varios artículos del decreto-ley de 1981, aunque sin alterar su sentido en lo sustantivo. A pesar de su naturaleza contributiva, no tiene un financiamiento específico. El BPS financia el conjunto de pagos. Trylesinski (2001) advierte la existencia de un problema de equidad: dado que el BPS es deficitario se financia con los pagos al IVA que realiza toda la población, mientras que los beneficios recaen en los asalariados privados.

Desde 1992 se aplican en Uruguay políticas activas del mercado de trabajo bajo la égida de la DINAE y la JUNAE, dependientes del Ministerio de Trabajo. Originalmente la DINAE debería ser el organismo ejecutor y la JUNAE un organismo asesor con integración tripartita a la que se le confió la administración del Fondo de Reconversión Laboral (FRL). Este fondo representa un 0,25% de los salarios nominales que se integra con el aporte del trabajador y empleador por partes iguales (0,125% cada uno). La utilización de los fondos en la JUNAE debía aprobarse por unanimidad. Esto implicó, por un lado, una enorme dificultad para implementar programas, y por otro, problemas institucionales ya que la DINAE dependía en última instancia de la JUNAE para obtener los fondos para sus programas.

La ley 18.406 de octubre de 2008 crea el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) como sucesor de la JUNAE, que desaparece. A diferencia de la JUNAE, el INEFOP es una persona de derecho público no estatal. Esto le da mayor flexibilidad en el ordenamiento del gasto (por ejemplo permite la contratación directa sin llamado a licitación). También se establece que las decisiones se tomarán por mayoría y no por unanimidad.

La principal fuente de financiamiento de las políticas activas es el FRL. Como toda recaudación impositiva, la evolución de este fondo es fuertemente procíclica, por lo que en los momentos en que las políticas activas son más necesarias es justamente cuando se cuenta con menores fondos (Figura 8).

**Figura 8. Recaudación del Fondo de Reconversión Laboral y tasa de desempleo**



Fuente: González (2008).

Rodríguez (2005) destaca la falta de coordinación entre las políticas activas y pasivas, tanto en lo que respecta a su concepción como a su ejecución. Esta falta de coordinación se debe a factores históricos e institucionales. Las políticas pasivas fueron implementadas a partir de la década de los años cincuenta, mientras que las políticas activas son un producto de la década de los años noventa. Como en ninguno de los dos momentos se puso en práctica un enfoque integral del problema del desempleo, las políticas tampoco se coordinaron. Desde el punto de vista institucional, la administración de las políticas activas y pasivas fue encomendada a organismos diferentes (DINAE y Banco de Previsión Social respectivamente) y no se previó su coordinación.

Cabe mencionar la existencia de programas activos de empleo, a escala menor, en otras dependencias públicas como son las intendencias y el Ministerio de Desarrollo Social. Esto aumenta la necesidad de coordinación y articulación para mejorar la eficiencia y la equidad, por ejemplo debido a la existencia de programas similares que atienden a la misma población objetivo, ambos con baja cobertura, versus un programa articulado que atiende a una mayor proporción de la población objetivo.

## **El sistema de pensiones**

El sistema de pensiones en Uruguay se generalizó a partir de 1950. Desde entonces ha sufrido varias reformas, entre las cuales se destacan la realizada en 1989 y la de 1995, que lo transformaron gradualmente de un sistema totalmente público a uno mixto en el cual conviven los aportes realizados al BPS y al sector privado en las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). De esta manera se continúa con un sistema de reparto intergeneracional, pero combinado con uno de capitalización individual.

En 2008, la ley 18.395 introdujo cambios adicionales, entre los cuales se destaca la reducción en la exigencia de años de trabajo necesarios para jubilarse de 35 a 30 años. Asimismo, dicha ley elimina los seis meses de actividad anteriores necesarios para cobrar la jubilación por incapacidad. Como parte de las políticas de género, se permite a las mujeres imputar un año de servicio adicional por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que hayan adoptado, siendo éste menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años. En cuanto a la causal por edad avanzada, se permite jubilarse a los 65 años pero teniendo un mínimo de 25 años de servicio. Finalmente, la ley prevé un subsidio especial de inactividad de larga duración para personas desocupadas que tengan como mínimo 58 años de edad y 28 años de servicio. Más allá de estas reformas, el sistema enfrenta retos importantes en cobertura, así como de sostenibilidad fiscal e institucional.

*Cobertura.* Uruguay mantiene altos niveles de cobertura previsional: la ocupacional (cotizantes versus ocupados) supera el 70% y la efectiva (cotizantes versus fuerza de trabajo) supera el 65%. De hecho, y a diferencia de otros países de la región, la falta de cobertura no constituyó un motivo explícito para la reforma previsional de 1995. Por el contrario, uno de los principales desafíos consiste en mantener los altos niveles de cobertura del sistema, así como avanzar en la cobertura de los hogares de menores ingresos.

Sin embargo, los indicadores de cobertura son objeto de debate en Uruguay. Existe una sobreestimación potencial de los indicadores. El desafío consiste en desarrollar un indicador confiable para la medición de la cobertura previsional. Para ello es necesario diseñar sistemas de información donde se evite la doble contabilidad de

afiliados y contribuyentes, con el objeto de tener certeza acerca de la fidelidad de la medición de la cobertura del sistema.

*Calidad de la cobertura: densidad de cotizaciones.* La densidad de contribuciones es fundamental para el valor de las prestaciones que se generarán en el futuro y para las posibilidades de acceso a los beneficios previsionales. Hasta octubre de 2008 se requería un mínimo de 35 años de cotizaciones y el cumplimiento de una edad mínima de 60 años para tener acceso a una pensión mínima (prestación por jubilación pagada por el primer pilar). Diversos estudios muestran la dificultad para cumplir este requisito, especialmente para las mujeres. Un estudio reciente señala que solamente el 13% de los trabajadores logra cumplir con el requisito de los 35 años a los 60 años de edad y el 28% a los 65 años de edad (Buchelli, Ferreira-Coimbra, Forteza y Rossi, 2006).

*Sostenibilidad fiscal.* Uno de los principales objetivos planteados por la reforma previsional en Uruguay fue controlar la carga fiscal que se originaba en el sistema contributivo de pensiones. Sin embargo, los efectos fiscales de la reforma previsional uruguaya constituyen un gran desafío para el desempeño de la misma, debido a que representan una importante fuente de incertidumbre en pleno período de transición previsional. Distintos estudios acerca de las consecuencias fiscales de la reforma previsional señalan que sólo 30 años después de su puesta en vigor, en el año 2025, comenzarían a generarse superávits financieros y fiscales.

#### **4. Plan de desarrollo del gobierno**

La administración actual introdujo importantes cambios de política y de institucionalidad de las relaciones laborales. Los directamente relacionados con el mercado laboral versan sobre el sistema de ajuste del salario mínimo nacional (SMN); protección de libertades sindicales; aplicación del plazo de prescripción de créditos laborales; licencia para trabajadores de la actividad privada por estudio, paternidad, matrimonio y duelo; control de las tercerizaciones; regulación del servicio doméstico; creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP); modificación al seguro de desempleo para mejorar el amparo; varias leyes de prórrogas al seguro de paro; sistema nacional de

negociación colectiva; negociación colectiva para el sector público, y limitación de la jornada en el trabajo rural. Además, hubo otras reformas con impacto en el mercado laboral como fueron la reforma tributaria, la reforma en el sistema de salud, y el Plan de Emergencia destinado a atender las necesidades de la población más vulnerable.

## **Instituciones y políticas de fijación salarial y relaciones laborales**

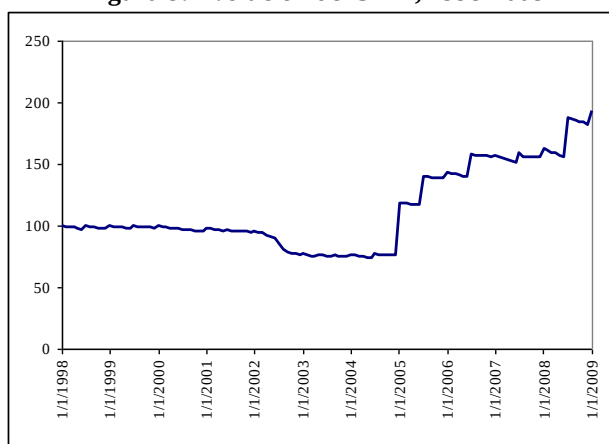
### ***Salario mínimo nacional***

El SMN fue establecido en Uruguay en 1969. A lo largo de los años sufrió una pérdida considerable de su poder de compra. A fines de 2004 su valor en términos reales ascendía a una cuarta parte del correspondiente al momento de su puesta en vigencia en diciembre de 1969. Esta importante caída determinó que dejara de ser un instrumento operativo como precio de referencia en el mercado de trabajo. La caída del salario mínimo real se detuvo en enero de 2005: pasó de 1.310 a 2.050 pesos uruguayos entre diciembre de 2004 y enero de 2005. A partir de entonces, y bajo la administración actual, el SMN comienza a ajustarse en forma semestral, para llegar en la actualidad a 4.441 pesos uruguayos<sup>18</sup>. El resultado de estos sucesivos ajustes es que el salario mínimo a final de 2008 es un 140% superior al de finales de 2004 en términos reales (la Figura 9 muestra la evolución con base en el mes de noviembre de 1998 = 100). Esto implica que el SMN podría afectar el equilibrio del mercado laboral, con efectos potenciales sobre diversos aspectos.

---

<sup>18</sup> Antes del incremento del SMN se creó una unidad de cuenta alternativa, la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC), que sustituyó todas las referencias al SMN en las normas vigentes, con el objeto de controlar los efectos sobre el gasto público (Ley N° 17.856 de diciembre de 2004).

**Figura 9. Evolución del SMN, 1998-2008**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Amarante *et al.* (2008) analizan los posibles impactos de este importante cambio regulatorio. Considerando el período 2004-2006, los autores encuentran que, como era de esperar, el aumento del SMN tuvo un efecto positivo sobre las remuneraciones promedio de los trabajadores, favoreciendo más a los no calificados, a los varones y a los jóvenes. Los autores también señalan que este cambio regulatorio ha tenido un efecto compresor de la distribución salarial: si el primero no se hubiera producido, la segunda se habría incrementado más de lo que lo hizo. Por otro lado, se detecta la presencia de un efecto negativo potencial para los trabajadores no calificados, y especialmente para los jóvenes. En lo fundamental, dicho efecto se detecta al comparar las puntas del período, lo que reflejaría los efectos tanto del aumento del SMN como de los mínimos fijados a través de los consejos salariales.

Si bien no es posible estimar con precisión la incidencia del incremento del SMN en los indicadores laborales, a partir de los datos disponibles en encuestas de hogares se puede establecer la distribución de trabajadores con remuneraciones menores, iguales o mayores al salario mínimo. En el Cuadro 24 se comparan estas relaciones en 2003 y 2008 para distintos grupos de trabajadores. Por ejemplo, la primera columna muestra que para el total de trabajadores, el porcentaje que ganaba menos de un salario mínimo pasó de 3,7% en 2003 a 9,4% en 2008. Si se analiza este cambio para los grupos para los que el salario mínimo puede ser la remuneración de referencia relevante, como por ejemplo los trabajadores informales con menos de educación secundaria incompleta, o los jóvenes de 14 a 17 años, se observa que para estos grupos también aumentó el porcentaje de

trabajadores que perciben remuneraciones inferiores al SMN. En el caso de los informales de baja educación, entre 2003 y 2008 dicho porcentaje se triplicó, pasando de 7,6% a 24%, mientras que se duplicó para los jóvenes de 14 a 17 años de 16,3% a 35,6%.

**Cuadro 24. Distribución de los trabajadores según SMN, 2003 y 2008**

|                                          | Ocupados<br>totales | Asalariados privados |          | Ocupados informales |                              | Jóvenes de      |                 |
|------------------------------------------|---------------------|----------------------|----------|---------------------|------------------------------|-----------------|-----------------|
|                                          |                     | Totales              | Formales | Totales             | Con baja<br>educación<br>(*) | 14 a 17<br>años | 18 a 24<br>años |
| <b>2003</b>                              |                     |                      |          |                     |                              |                 |                 |
| Porcentaje de trabajadores que<br>ganan: |                     |                      |          |                     |                              |                 |                 |
| menos que un SMN                         | 3,66                | 3,48                 | 2,8      | 6,82                | 7,58                         | 16,28           | 6,12            |
| entre 1 SMN y 1,2 SMN                    | 1,29                | 1,23                 | 0,26     | 3,09                | 3,37                         | 8,74            | 2,36            |
| más de 1,2 SMN                           | 95,05               | 95,3                 | 96,94    | 90,09               | 89,05                        | 74,98           | 91,52           |
| Relación del SMN con respecto a:         |                     |                      |          |                     |                              |                 |                 |
| remuneración promedio                    | 8,0                 | 7,0                  | 8,4      | 4,8                 | 4,0                          | 2,6             | 4,4             |
| remuneración mediana                     | 5,3                 | 4,8                  | 5,9      | 3,2                 | 3,0                          | 1,9             | 3,5             |
| <b>2008</b>                              |                     |                      |          |                     |                              |                 |                 |
| Porcentaje de trabajadores que<br>ganan: |                     |                      |          |                     |                              |                 |                 |
| menos que un SMN                         | 9,36                | 8,85                 | 4,51     | 22,38               | 24,04                        | 35,64           | 13,48           |
| entre 1 SMN y 1,2 SMN                    | 3,2                 | 3,31                 | 1,38     | 7,72                | 8,47                         | 10,56           | 4,75            |
| más de 1,2 SMN                           | 87,44               | 87,85                | 94,12    | 69,91               | 67,5                         | 53,8            | 81,77           |
| Relación del SMN con respecto a:         |                     |                      |          |                     |                              |                 |                 |
| remuneración promedio                    | 4,7                 | 3,8                  | 4,2      | 3,1                 | 2,5                          | 1,7             | 2,6             |
| remuneración mediana                     | 3,0                 | 2,7                  | 3,0      | 1,8                 | 1,7                          | 1,3             | 2,1             |

Nota: (\*) Menos de secundaria incompleta.

Fuente: Elaboración con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

### ***Negociación colectiva***

Las relaciones laborales sufrieron importantes cambios en el período. Se reinstalaron los consejos de salarios, que además de cubrir al sector privado --como en épocas anteriores-- se ampliaron sucesivamente al sector rural, al servicio doméstico y al sector público. Se desarrolló una fluida negociación colectiva por rama de actividad que abarcó casi a la totalidad de los trabajadores asalariados, con un amplio predominio de acuerdos logrados por consenso: de los 213 acuerdos firmados en la ronda de 2006, 184 fueron acordados entre trabajadores y empleadores. Incluso en los casos en que el acuerdo se apartó de la pauta del Poder Ejecutivo, el mismo los homologó. Si bien el porcentaje de convenios bajó levemente en 2008, aún siguen siendo mayoría: de 221 acuerdos firmados 183 obtuvieron el consenso de las tres partes. La negociación podría explicar el aumento del salario real de todos los trabajadores, que en los cuatro años creció un 18,6% en

promedio. Esto se dio conjuntamente con el crecimiento del empleo, cuya tasa aumentó en el mismo período casi ocho puntos porcentuales. Sin embargo, persisten importantes problemas, entre ellos las limitaciones de la negociación en su forma y contenidos, y algunas actitudes de los actores. Entre las limitaciones detectadas, Mazzuchi (2009) señala que aunque en todas las rondas de negociación las pautas del Poder Ejecutivo admitían flexibilidades, en los hechos éstas impusieron rigideces a la negociación. Otro aspecto que merece destacarse es que en este período volvió a adquirir un nuevo impulso el marco normativo protector del trabajador individual, lo que se manifiesta en la aprobación de nuevas leyes referidas a las relaciones laborales (ver más abajo). En el Recuadro 1 se sintetizan algunas de las normativas laborales aprobadas en el período.

---

#### **Recuadro 1. Legislación laboral aprobada en el período 2003-2008**

*Ley 18.065 del 22 de noviembre de 2006* y su decreto reglamentario 224/07 de 25 de junio de 2007 que regulan las condiciones de trabajo del servicio doméstico, que eran notoriamente menos beneficiosas que las del resto de los trabajadores.

*Ley 18.091 del 27 de diciembre de 2006*, que volvió a modificar el plazo de prescripción de los créditos laborales, extendiendo de 2 a 5 años el plazo durante el cual se mantendrá vigente la eventual deuda por créditos laborales para exigir judicialmente.

*Ley 18.099 del 27 de diciembre de 2006* con las modificaciones dadas por la ley 18.251 publicada en el Diario Oficial de 17 enero de 2008 que dio protección a los trabajadores ante los procesos de descentralización productiva, regulando las relaciones triangulares generadas por la utilización de figuras como la intermediación, subcontratación o suministradoras de mano de obra. La ley fijó responsabilidad solidaria o subsidiaria de las empresas contratantes en caso de incumplimientos de las obligaciones laborales y previsionales por parte de la empresa contratada y estableció que los trabajadores provistos por empresas suministradoras de mano de obra, recibirán iguales salarios y beneficios que los establecidos para el sector de actividad en que efectivamente prestan funciones.

*Ley 18.098 de 27 de diciembre de 2006* que regula la contratación por parte de los organismos públicos de empresas tercerizadas, evitando la desprotección de los trabajadores contratados bajo esta modalidad. Para ello los organismos deben establecer en los pliegos de licitación que se respeten los laudos de los Consejos de Salarios y deberán controlar la paga de salarios y beneficios a los trabajadores, y de aportes a la Seguridad Social y al Banco de Seguros del Estado, pudiendo en caso de incumplimiento rescindir los contratos y retener para saldar eventuales deudas.

*Ley 18.345 de 11 de setiembre de 2008* que regula licencias extraordinarias para el sector privado, hasta ahora sólo consideradas en convenios colectivos para sectores o empresas determinadas. Las licencias reguladas son de aplicación a todos los trabajadores de la actividad privada sin excepción, y consisten en 18 días de licencia por estudio, pudiéndose tomar por examen hasta 6 días cumpliendo determinadas condiciones; tres días de licencia por paternidad, adopción o legitimación adoptiva; 3 días hábiles por fallecimiento y tres días por patrimonio. En materia de licencia por estudios, algunos perjuicios que se fueron constatando en el desarrollo de actividades estratégicas, determinaron que el gobierno presentara un proyecto de ley modificativo, disminuyendo la cantidad de días y regulando su utilización.

*Ley 18.406 de 23 de octubre de 2008* que crea el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, órgano tripartito, para instrumentar una nueva estrategia de fomento del empleo que mejore la cantidad y calidad del trabajo.

*Ley 18.399 de 4 de diciembre de 2008* que introduce modificaciones en el seguro de paro, en cuanto al plazo y condiciones de percepción, a fin de permitir contemplar mejor las nuevas realidades.

*Ley 18.441 de 24 de diciembre de 2008* que establece la limitación de la jornada de trabajo en 8 horas y del ciclo semanal en 48 horas, para las actividades rurales de ganadería y agricultura de secano, únicas que se mantenían excluidas del régimen de ocho horas.

*Fuente: Mazzuchi (2009).*

---

Amarante y Bucheli (2007) plantean que los elementos centrales que definen un sistema de negociación colectiva son la densidad sindical, la cobertura o alcance de la negociación, la centralización y la coordinación.

*Densidad sindical.* Como se mencionó anteriormente, en Uruguay existe una central sindical (PIT-CNT) que congrega a todos los sindicatos públicos y privados y todas las ramas de actividad del país. En cuanto al porcentaje de trabajadores cubiertos por acuerdos o convenios, el mismo pasó del 20% a fines de 2004 al 100% a fines de 2007. Por su parte, la tasa de sindicalización, ha aumentado en casi cinco puntos porcentuales en la última década (Cuadro 25).

| <b>Cuadro 25. Evolución de la tasa de sindicalización</b> |                |                |              |
|-----------------------------------------------------------|----------------|----------------|--------------|
|                                                           | <b>Público</b> | <b>Privado</b> | <b>Total</b> |
| 1985                                                      | 42,4           | 34,7           | 37,5         |
| 1987                                                      | 48,2           | 27,2           | 34,0         |
| 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         |
| 2006                                                      | 41,0           | 11,0           | 19,0         |
| 2008                                                      | 41,0           | 12,8           | 21,7         |

Fuente: Mazzuchi (2009).

### *Cobertura*

Según el entonces Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social, Dr. Jorge Bruni, a fines de 2004 apenas un 20% de los trabajadores estaba cubierto por acuerdos o convenios. Para fines de 2007, luego de la integración del sector rural y del servicio doméstico, la cobertura de los asalariados privados cubiertos por convenios colectivos aumentó al 100%<sup>19</sup>.

*Centralización y coordinación.* La diferencia entre centralización y coordinación refiere al grado en que las organizaciones pueden controlar el comportamiento de sus integrantes y evitar alejamientos de los acuerdos. En ausencia de incentivos a la negociación en el ámbito de la empresa, el nivel de negociación preponderante en los últimos años se dio en el ámbito de la rama de actividad. Amarante y Bucheli (2007) citando a OCDE (2004) presentan indicadores de centralización y coordinación en los países de la OCDE. El *indicador de centralización* de la negociación está clasificado en cinco categorías: (i) predominio de la negociación a nivel de empresa; (ii) combinación de acuerdos a nivel de industria y empresa (porcentaje importante de trabajadores a nivel de empresa); (iii) predominio de negociación a nivel de rama; (iv) predominio de negociación a nivel de rama pero con presencia de acuerdos a nivel central, y (v) predominio de acuerdos centralizados. El *indicador de coordinación* considera las siguientes cinco categorías: (i) negociación a nivel de empresa con escasa o nula coordinación por asociaciones a nivel

<sup>19</sup> “Usar lentes correctos”, disponible en la página del MTSS [www.mtss.gub.uy](http://www.mtss.gub.uy)

superior; (ii) negociación a nivel de empresas o ramas de industrias fragmentadas sin que exista un patrón común; (iii) negociación a nivel de industria con un patrón irregular de salarios y coordinación moderada entre los actores de la negociación; (iv) negociación a nivel de rama o industria con coordinación informal por múltiples asociaciones, negociaciones con participación del gobierno (acuerdos tripartitos) o imposición del gobierno del esquema salarial o coordinación por empresas de gran tamaño, y (v) negociación con coordinación informal a nivel de rama por una confederación sindical o imposición del gobierno de esquemas salariales. Según estos indicadores, Uruguay en los últimos años está al tope de los niveles de coordinación (v) y en un nivel elevado en cuanto a centralización (ii), sólo por debajo de Finlandia, Noruega e Irlanda (comparando con datos de 1995-2000).

### *Ley de negociación colectiva*

En octubre del 2007 el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento un proyecto de ley que regula las negociaciones colectivas. Este proyecto de ley introduce algunas modificaciones sobre la ley 10.449 de Consejos de Salarios e introduce nuevos temas. Desde que comenzó la discusión del proyecto se ha generado una fuerte polémica con la oposición expresa de las cámaras empresariales al mismo. Los partidos de oposición han sido también críticos de la ley, aunque finalmente en la sesión del 18 de agosto de 2009 se aprobó el proyecto en general (aunque algunos artículos no) con votos de todos los partidos. Por este motivo, la Ley volvió a la Cámara de Diputados, donde fue aprobada a fines de septiembre de 2009.

*Obligación de negociar.* Pagés (2005) señala que en Uruguay no existe la obligación de negociar. El proyecto de ley cambia esta situación mediante su artículo cuarto, el cual establece el deber de negociar de buena fe. Este deber implica, entre otras cosas, la obligatoriedad no prevista en la ley de 1943 de “intercambiar informaciones necesarias” que, en caso de tener carácter confidencial, “lleva implícita la obligación de reserva”. Asimismo, el artículo 12 reforma la ley de Consejos de Salarios y establece que el Poder Ejecutivo puede llamar a los mismos de oficio o “preceptivamente” a solicitud de alguna

de las partes. Esto ha sido criticado por el empresariado, que considera que la negociación debería ser voluntaria y bipartita. También se ha criticado la obligación de intercambio de información basado en que la mayor parte de los sindicatos no poseen personería jurídica, lo cual dificulta actuar legalmente contra ellos en caso de incumplimiento de la reserva necesaria. En algunos casos se ha llegado a plantear que de hecho el proyecto de ley, junto con la actitud del Poder Ejecutivo, establece la obligatoriedad de acordar, ya que en caso de no arribar a consenso mediante votación, el Poder Ejecutivo y los negociadores que representan los trabajadores pueden imponer su voluntad.

*Consejo Superior Tripartito.* Sobre este último punto, los partidos de oposición se han opuesto a la composición del Consejo Superior Tripartito (máximo órgano), en el cual el Poder Ejecutivo se reserva nueve delegados, mientras que los trabajadores y los empleadores tienen cada uno seis. En opinión del senador de la oposición, Isaac Alfie<sup>20</sup>, con esta composición “siempre termina laudando el Poder Ejecutivo”.

*Nivel de negociación.* Otro punto controvertido del proyecto de ley es que establece que se podrá negociar por rama, sector de actividad o empresa, pero que la negociación más desagregada no podrá disminuir los mínimos adoptados en los convenios a niveles superiores. Esta rigidez puede afectar especialmente a las empresas pequeñas, y si bien los Consejos de Salarios podrían establecer tratamiento diferencial según el tamaño de las firmas, no ha sido ésta la práctica habitual.

*Vigencia.* Se establece que la vigencia de los convenios será fijada entre las partes, pero que una vez vencido el convenio, éste mantendrá su vigencia “en todas sus cláusulas” hasta la existencia de un nuevo acuerdo. Esta llamada ultractividad también ha sido cuestionada.

*Representantes.* Un cambio formal del proyecto de ley es que los negociadores no deberán surgir de votaciones secretas sino que serán nombrados por el Poder Ejecutivo

---

<sup>20</sup> Ex Ministro de Economía de Uruguay (2003-2005), actual senador por el partido Colorado

según consultas con las organizaciones más significativas, como de hecho se venía haciendo desde 1985.

*Ocupaciones de los lugares de trabajo.* En Uruguay, el tema de la ocupación de los lugares de trabajo ha sido objeto de varias regulaciones a lo largo del tiempo. En 2006 el Poder Ejecutivo aprobó el decreto 165 mediante el cual se establece que la ocupación parcial o total de los lugares de trabajo constituye una modalidad de ejercicio del derecho de huelga y que tal ocupación “no suspende ni interrumpe” las instancias de negociación. En el proyecto de ley original enviado por el Poder Ejecutivo se consagraba en la ley la visión de que las ocupaciones de los lugares de trabajo son una extensión del derecho de huelga garantizado por la Constitución de la República. Por su parte, las cámaras empresariales y los partidos de oposición argumentaron, como ya lo habían hecho frente el decreto 165 de 2006, lo siguiente: (i) que las ocupaciones constituyen una violación al derecho de propiedad, (ii) que el derecho de huelga no ha sido regulado por ley tal como la Constitución requiere, y (iii) que debe respetarse el derecho al trabajo de los trabajadores no sindicalizados. Este controvertido aspecto de la ley fue eliminado en el debate parlamentario, aunque se mantiene el decreto.

*Oposición empresarial.* Más allá de las objeciones a los aspectos establecidos en el proyecto de ley, las cámaras empresariales han manifestado su inconformidad con las omisiones de la misma. En el resumen ejecutivo de la nota presentada por la Cámara de Industrias del Uruguay y la Cámara Nacional de Comercios y Servicios a la OIT se establece que:

“...el Proyecto no consagra un Sistema, sino un conjunto de normas que regulan parcialmente algunos aspectos en favor de una sola de las partes. Podemos afirmar sin dudas que el Proyecto en cuestión “contiene omisiones expresas”, regula solo Derechos de los Trabajadores, no les determina obligaciones de ninguna naturaleza o especie, no refiere a los Derechos de los Empleadores, otorga rango legal a una acción manifiestamente ilícita y violatoria de derechos consagrados en la Constitución, y confiere al Poder Ejecutivo un máximo grado de intervención en la Negociación Colectiva entre empleadores y trabajadores, todo lo que termina

provocando desequilibrios peligrosos para el sistema, soluciones parciales y por tanto arbitrarias...”

La eliminación del “derecho de ocupación” de la ley<sup>21</sup> atiende a la queja sobre la “acción manifiestamente ilícita y violatoria de derechos consagrados en la Constitución”.

*Paz laboral.* Asimismo, con el fin de lograr un mayor apoyo político, la Cámara de Senadores incluyó en el proyecto, en contra de la opinión de los representantes sindicales, otro requerimiento de las cámaras empresariales: el artículo 21, llamado de “paz laboral”, establece que durante la vigencia de los convenios las partes se comprometen a no aplicar medidas de fuerza de ningún tipo por temas que hayan sido acordados.

### *Consejos de salarios*

En marzo del 2005, la actual administración convocó vía decreto a los consejos de salarios. Éstos habían sido creados por ley 10.449 en 1943 con el objeto de establecer las categorías de trabajadores en cada rama y los salarios mínimos para cada categoría. Desde entonces, la base legal continuó siendo dicha ley, que si bien no había sido utilizada en la década anterior tampoco había sido derogada. El Poder Ejecutivo extendió la cobertura de los consejos de salarios, convocándolo por primera vez para el sector rural y para las trabajadoras domésticas.

*Agenda y pauta de negociación.* Bajo esta administración, las negociaciones en el sector privado tomaron como punto de partida las pautas en las que el Poder Ejecutivo establecía un ajuste por inflación, otro por recuperación, un correctivo según la fase del ciclo de la rama y la duración del acuerdo.

El Poder Ejecutivo entregó antes del comienzo de cada ronda sus lineamientos para la negociación. En junio de 2008, antes de la tercera ronda se presentaron las siguientes dos alternativas (Cuadro 26).

---

<sup>21</sup> El decreto que lo establece sigue vigente.

**Cuadro 26. Pauta de negociación del Poder Ejecutivo – Consejos de Salarios, 2008**

|                              | Alternativa 1                                                                                                                                                          | Alternativa 2                               |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| 1. Duración del convenio     | 24 meses                                                                                                                                                               | 30 meses                                    |
| 2. Periodicidad de ajustes   | Semestral                                                                                                                                                              | Primer ajuste semestral, en adelante anual. |
| 3. Incremento real de base   | 1% anual                                                                                                                                                               | 2% anual                                    |
| 4. Inflación                 | 1er ajuste: promedio entre la mediana de expectativas privadas de inflación relevadas por el BCU<br>En adelante: promedio de la banda de inflación esperada por el BCU |                                             |
| 5. Correctivo                | Al final del convenio                                                                                                                                                  | A los 18 meses y al final del convenio      |
| 6. Flexibilización sectorial | 0-2% anual                                                                                                                                                             | 0-2% anual + 0,5-1,5% anual condicional     |
| 7. Aumento real en 2010      | Suma de (3)+(6)+/- mitad del desvío de las expectativas de crecimiento del 2010 respecto a la proyección oficial del 4%                                                |                                             |

El incremento real de base es el mínimo incremento real que el Poder Ejecutivo propone para los salarios. El componente de flexibilización sectorial permite que se acuerden incrementos salariales reales por encima de este mínimo con un techo del 2% anual en la alternativa 1, y hasta de un 3,5% anual en función de si se incorporan cláusulas adicionales relativas a contingencias que puedan afectar al sector. El componente “correctivo” refiere a diferenciales entre la inflación efectiva y la proyectada.

Respecto al aumento de 2010, se plantea que el ajuste salarial real tenga en cuenta, además de los otros puntos, la evolución del PIB. Si el crecimiento esperado del PIB es mayor (menor) a la proyección oficial del 4%, se aumenta (reduce) el incremento salarial en lo que resulte de la diferencia entre el crecimiento esperado y la proyección oficial.

En cuanto a la agenda de negociación, la mayor parte de los convenios en las rondas llamadas a partir de 2005 se restringieron a la pauta del Poder Ejecutivo. Sin embargo, según el Instituto Cuesta Duarte (2008), luego de firmado el acuerdo, en un porcentaje elevado de casos (más del 60%) se establecieron comisiones de trabajo para continuar discutiendo temas pendientes. En cuanto a las cláusulas no salariales, las más comunes referían a temas sindicales (retención de cuota, licencia sindical, etc.). Luego de la aprobación de la ley de fueros sindicales, estos elementos no requirieron negociaciones explícitas. Otras cláusulas no salariales que aparecen en una minoría de convenios se ocupan de temas como ropa de trabajo, pago por nocturnidad y capacitación. En cuanto a las cláusulas referidas a temas de género, éstas aparecen en menos del 20% de los

convenios en las primeras dos rondas convocadas<sup>22</sup>. En la tercer ronda de los consejos de Salarios convocada en 2008, aproximadamente la mitad de los convenios incluyeron cláusulas de no discriminación (Mazzuchi, 2009 citando al Programa de Modernización de la RRL UCUDAL). Por otro lado, la inclusión de cláusulas de paz (no conflicto durante la duración del convenio) fue en aumento, y ya en la ronda de 2006 la mayoría de los convenios la incluían.

*Duración.* La duración de los convenios siguió en buena medida la pauta del Poder Ejecutivo. En el 2008 prácticamente la totalidad de los convenios eran de una duración mayor al año. La extensión de los convenios es aún mayor que en el período posterior a 1985, probablemente debido a la mayor estabilidad de precios actual.

*Resultados de la negociación.* Los resultados de los consejos de salarios se alcanzan por acuerdo de partes, mediante votación (donde el Poder Ejecutivo desempata) o por decreto. Tal como se planteó en los párrafos anteriores, bajo la presente administración más del 90% de los convenios fuera del ámbito rural se obtuvieron por acuerdo; en cambio en el sector rural el Poder Ejecutivo debió decretar en la mayoría de los casos.

### *Fueros sindicales*

La ley 17.940 de diciembre de 2005 consagra la nulidad de actos discriminatorios tendientes a menoscabar la libertad sindical. Esta ley, llamada de “Protección y promoción de la libertad sindical”, establece asimismo el derecho a licencia sindical remunerada, la obligación de la empresa de actuar como agente de retención de la cuota sindical de los afiliados, y el otorgamiento de facilidades para el ejercicio de la actividad sindical como colocar y distribuir avisos, folletos y publicaciones del sindicato.

Desde el sector empresarial se ha criticado que esta ley no es equilibrada, ya que no establece ningún derecho del empleador e invierte la carga de la prueba determinando que sea este último quien deba “probar la existencia de una causa razonable relacionada

---

<sup>22</sup> El Instituto Cuesta Duarte (2008) nota que solo 11% de los representantes de los trabajadores era de sexo femenino.

con la capacidad o conducta del trabajador, o basada en las necesidades de la empresa” cuando el trabajador alegue que fue despedido o perjudicado por razones sindicales.

### ***Legislación sobre contratos individuales***

Durante los últimos años, la normativa que regula los contratos individuales no ha cambiado en cuanto a costos del despido, contratos a término, duración de la jornada laboral, regulaciones sobre el trabajo femenino y juvenil. Los cambios en este sentido se han dado a partir de los acuerdos establecidos en los convenios respectivos, más que por nueva legislación específica, salvo en el caso de las trabajadoras domésticas y los trabajadores del sector rural.

En el marco general de protección del trabajador individual se generaron algunas nuevas regulaciones, dentro de las que se pueden señalar las siguientes:

- (i) Regulación de las condiciones de trabajo del servicio doméstico aproximándolas a las del resto de los asalariados.
- (ii) Limitación de la jornada laboral a ocho horas y del ciclo semanal a 48 horas para los trabajadores del sector rural.
- (iii) Extensión de dos a cinco años del plazo durante el cual se puede exigir judicialmente eventuales deudas laborales.
- (iv) Responsabilidad de empresas contratantes de servicios tercerizados por incumplimientos laborales y previsionales por parte del proveedor de tales servicios.
- (v) Licencias extraordinarias para el sector privado: 12 días de licencia por estudio; tres días de licencia por paternidad, adopción o legitimación adoptiva; tres días hábiles por fallecimiento y tres días por matrimonio.
- (vi) Modificación del seguro de desempleo en cuanto a plazo, tasa de reemplazo y condiciones de su percepción.

### ***Tercerizaciones***

En diciembre de 2006 se aprobó la ley 18.099 que estableció una modificación muy importante en cuanto a la forma y el tipo de requerimientos de las tercerizaciones. A diferencia del régimen subsidiario anterior, la ley originalmente estableció que la empresa contratante es responsable en forma solidaria. Esto implica que el trabajador puede recurrir indistintamente a la empresa que lo contrató a él o la empresa contratante del servicio. Asimismo, hay un incremento en los rubros sobre los que se debe responder. La nueva ley extiende la responsabilidad a todas las obligaciones, tanto salariales como indemnizatorias, así como a las contribuciones a la seguridad social, prima de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, y sanciones y recuperos que se adeuden al Banco de Seguros del Estado.

Esta nueva legislación enfrentó la fuerte oposición de las cámaras empresariales y aproximadamente un año después de aprobada fue modificada por la ley 18.251. Esta nueva ley establece que las empresas pueden ejercer su derecho a información, lo cual implica solicitar a las empresas tercerizadas documentación de la historia laboral, certificado de paz y salvo con la seguridad social y con el Banco de Seguros del Estado, y verificar la planilla de control de trabajo de acuerdo con los convenios que sean aplicables. En caso que se ejerza este derecho a la información, la responsabilidad del contratante en caso de incumplimiento de la empresa tercerizada será subsidiaria y no solidaria. Si bien desde el punto de vista de los gremios empresariales esto es una mejora, se ha criticado que el Estado debería asumir la inspección fiscal y no trasladar esta carga sobre las empresas contratantes.

### ***Reforma tributaria***

En julio de 2007 se comenzó a implementar la reforma tributaria, que implicó la disminución de la tasa máxima del IVA (aunque aumentó para algunos rubros) y la modificación de la base imponible. También incluyó la eliminación del Impuesto sobre las Remuneraciones Personales (IRP) y la creación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), por el cual las personas tributan por sus rentas de capital y sus

rentas de trabajo. Además se unificaron los aportes patronales en 7,5%, salvo excepciones. A pesar de que el foco de la reforma tributaria no fue el mercado de trabajo, uno de los objetivos de la misma fue estimular la inversión y el empleo creando condiciones para el crecimiento económico.

En resumen, los cambios establecidos en la reforma tributaria son:

- (i) Introducción de un impuesto a los ingresos de los hogares (Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, IRPF) en sustitución de un impuesto a las remuneraciones del trabajo (Impuesto sobre las Remuneraciones Personales, IRP).
- (ii) Cambios en la base fiscal de aplicación y en la tasa del IVA, y eliminación de dos impuestos a las ventas: Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS) y el Impuesto Específico a los Servicios de Salud (IMESSA).
- (iii) Uniformización de las contribuciones patronales a la seguridad social entre sectores, llevando al 7,5% salvo excepciones.
- (iv) Reducción de impuestos directos sobre las firmas con la introducción del impuesto a la renta de las actividades económicas (IRAE) en sustitución del impuesto a las rentas de industria y comercio (IRIC).

La sustitución del IRP por el IRPF implicó una estructura tarifaria mucho más progresiva (Cuadro 27). De acuerdo con Llambí *et al.* (2009), los hogares en los primeros ocho deciles de la distribución de ingreso incrementaron su ingreso disponible en la situación post-reforma, mientras lo contrario sucedió para los dos deciles más ricos.

| <b>Cuadro 27. Estructura tarifaria antes y después de la reforma</b> |    |                    |     |
|----------------------------------------------------------------------|----|--------------------|-----|
| IRP (antes)                                                          |    | IRPF (después)     |     |
| Hasta 3 BPC                                                          | 0% | Hasta 5 BPC        | 0%  |
| Entre 3 y 6 BPC                                                      | 2% | Entre 5 y 10 BPC   | 10% |
| Más de 6 BPC                                                         | 6% | Entre 10 y 15 BPC  | 15% |
|                                                                      |    | Entre 15 y 50 BPC  | 20% |
|                                                                      |    | Entre 50 y 100 BPC | 22% |
|                                                                      |    | Más de 100 BPC     | 25% |

Fuente: Llambí *et al.* (2009)

La implementación del IRPF podría haber afectado la oferta laboral de determinados segmentos de la población. En particular, en un estudio ex-ante de impacto distributivo de la reforma tributaria se muestra que los trabajadores que pagarían más con

el nuevo sistema impositivo pertenecen al decil seis en adelante, con una fuerte concentración en los dos últimos. Del total de trabajadores, 17,5% pasará a pagar más al caer el IRP e implementarse el IRPF. Dentro de los profesionales, el 60% se ve perjudicado por la reforma (Amarante *et al.*, 2007). Se trata de un grupo relativamente pequeño en términos de su peso en la oferta laboral.

En Llambí *et al.* (2009) se analiza, a través de un modelo de equilibrio general estático, el impacto de la reforma tributaria. Tomando los parámetros para la modelización del mercado laboral de distintos estudios previos (de otros países o específicos para Uruguay), y modelizando el comportamiento de individuos representativos por decil, se encuentra que el cambio de comportamiento es mínimo, por lo que no hay variaciones significativas en la oferta laboral como consecuencia de las modificaciones impositivas. El incremento de la actividad económica que trae aparejada la reforma tributaria tiene un impacto positivo en la demanda laboral, por lo que los efectos finales sobre el empleo son positivos, con un crecimiento de entre 1,9% y 2,1%, fundamentalmente impulsado por el incremento en el nivel de actividad.

Por otro lado, el efecto del establecimiento de una tasa única de aportes patronales de 7,5%, con el objeto de eliminar las asimetrías sectoriales existentes, es analizado en un estudio ex-ante realizado por CINVE (2005). Se establece que el sector comercio y servicios, así como el sector construcción, se verían beneficiados en la generación de empleo, incrementando el nivel en 1,3 y 2,6% respectivamente. Mientras tanto, el efecto sobre el empleo industrial sería negativo (-3,1%). El efecto neto de la unificación de la tasa de aportes sobre el empleo implica un incremento de alrededor de 7.600 puestos de trabajo.

### ***Otros cambios***

En 2008 se introdujo una importante reforma en el sistema de salud uruguayo, con la implementación del Sistema Nacional Integrado de Salud. Con éste se amplió la cobertura del seguro de salud provisto a través de las IAMC a todos los trabajadores dependientes y sus hijos menores de 18 años o con discapacidad, y se introdujeron distintas cotizaciones según los ingresos y condiciones de los trabajadores. Los

trabajadores con ingresos nominales por debajo de 2,5 BPC deben realizar una contribución de 3%, mientras que los trabajadores con ingresos superiores a ese umbral deben realizar una contribución de 4,5% si no tienen menores a su cargo, o de 6% si los tienen. Los empleadores aportan 5% del salario nominal, y en caso de que el total de la contribución (del empleador y el empleado) no alcance a cubrir el total del beneficio, el empleador debe pagar la diferencia. Esta reforma implica un incremento en los costos laborales, aunque sus efectos potenciales sobre el empleo no han sido analizados.

Finalmente, durante 2005 se implementó el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social, (PANES), cuyo componente central consistió en una transferencia monetaria condicionada dirigida a los hogares pertenecientes al primer quintil por debajo de la línea de pobreza. El PANES llegó al 10% de los hogares y al 14% de la población del país, y tuvo una duración de dos años y nueve meses. Esta iniciativa incluía además un programa de empleo protegido, Trabajo por Uruguay, por el que pasaron alrededor de 20% de los hogares del PANES. Las evaluaciones existentes muestran que el PANES no tuvo efectos sobre la participación laboral, aunque hay indicios de que pudo haber inducido a una menor formalización entre los beneficiarios del programa en un período de crecimiento en la tasa de formalización (Amarante *et al.*, 2009).

### **Políticas pasivas y activas del mercado laboral**

Como ya se mencionó, Uruguay cuenta con un seguro de desempleo para trabajadores formales ejecutado por el BPS, el cual fue reformado en 2008. En ese mismo año se reorganizaron las instituciones en las que se diseñan y ejecutan las políticas activas del gobierno nacional entre las cuales figuran los programas de creación de empleo y de capacitación laboral. En el Cuadro A.9 en el Anexo se presenta una breve descripción de los programas laborales pasivos y activos, incluyendo dimensionamiento, cobertura y financiamiento, entre otras cosas.

## ***Políticas pasivas***

### ***Reforma del seguro de desempleo***

La ley 18.399 del octubre de 2008 modificó la redacción de varios artículos del decreto-ley de 1981 sobre el seguro de desempleo, aunque sin alterar en lo sustantivo su sentido. El seguro de desempleo en Uruguay fue concebido en 1958 como un beneficio mensual durante cuatro meses del 50% del salario, con un adicional cuando se tenían personas a cargo. Este seguro inicial fue reformado a comienzos de los años ochenta (decreto-ley 15.180 de 1981 y decretos reglamentarios 14/1982 y 287/1998). Previo a la reforma de 2008, el monto de los beneficios solía ascender al 50% del salario medio de los últimos seis meses, más un 20% en caso de tener familiares a cargo. Este sistema de beneficios no generaba incentivos a la búsqueda de empleo.

Actualmente, la duración máxima del seguro es seis meses, aunque el Poder Ejecutivo, a través del MTSS, está habilitado para otorgar prórrogas por “razones de interés general”, lo cual incentiva las actividades de cabildeo y clientelismo. Además, el nuevo régimen establece prestaciones decrecientes en el tiempo en este orden: 66%, 57%, 50%, 45%, 42%, 40%. Sin embargo, para que esta medida tenga efecto es necesario fortalecer los mecanismos de fiscalización que eviten el cobro del seguro mientras se trabaja en el sector informal, o incluso el acuerdo con el empleador con el fin de abaratar el costo de la mano de obra a expensas de los fondos públicos.

El seguro de desempleo es contributivo y para ser elegible los trabajadores deben haber hecho aportes a la seguridad social durante al menos un año. Este punto determina que buena parte de los desempleados no tengan derecho a beneficiarse de él ya que no pueden acreditar participación en el sector formal de la economía.

El uso abusivo por parte de empresas es una preocupación de este sistema. Dado que una de las causales habilitantes para el seguro de desempleo es la suspensión, se debe evitar la utilización del mismo para subsidiar sectores con fuerte estacionalidad en el uso de la mano de obra. Por este motivo, Velásquez (2005) ha recomendado la eliminación de la causal de suspensión. Con este mismo objetivo, Amarante y Bucheli (2006) sugieren financiar el seguro con una tasa creciente según la utilización histórica de las empresas.

Esto tiene la ventaja de que no requiere eliminar la causal suspensión, aunque también tiene la desventaja de que las empresas deberán enfrentar mayores costos justamente cuando atraviesen la peor coyuntura.

### *Seguro de desempleo especial*

La crisis financiera global ha golpeado a Uruguay menos que a otros países, si bien en algunos sectores exportadores se ha comenzado a vivir una retracción importante. El Poder Ejecutivo diseñó un programa específicamente orientado a evitar que aquellas empresas afectadas por la crisis despidan o envíen al seguro de desempleo a sus trabajadores. El programa se apoya en la figura del seguro de desempleo parcial, la cual se utiliza para compensar la pérdida de salario que se derivaría de la reducción del tiempo de trabajo. Se considera que este programa puede ser positivo, además de evitar el incremento del desempleo, con el propósito de impedir la pérdida de capital humano de las empresas afectadas.

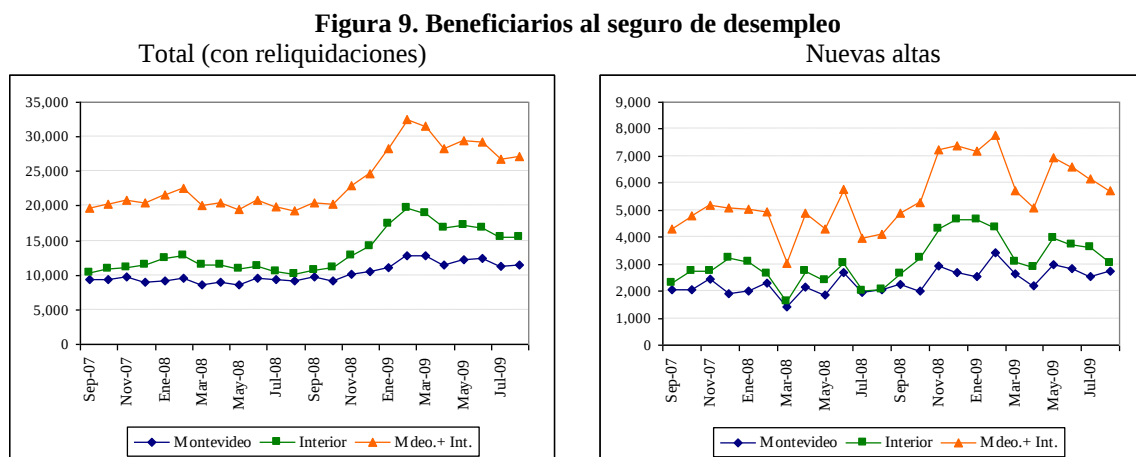
El decreto 316 de julio del 2009 establece las siguientes condiciones para las empresas participantes:

- (i) Reducción de al menos 15% en las ventas de la empresa a precios constantes respecto al mismo trimestre de los dos años anteriores.
- (ii) No haber realizado despidos de más de un 5% de su personal en el trimestre previo.
- (iii) No tener trabajadores en el seguro de desempleo por causal de suspensión.
- (iv) Durante la vigencia del beneficio la empresa no puede suspender ni despedir trabajadores, salvo en casos de notoria mala conducta.
- (v) Celebrar un convenio entre la empresa y la organización sindical, en el que consten tanto la cantidad de jornadas que se reducirán por semana, como la obligación de los trabajadores de participar en cursos de capacitación que implementará el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. Este último requisito, al establecer la obligatoriedad de capacitación, implica un interesante ejercicio de articulación de políticas pasivas y activas.

A la fecha, muy pocas empresas se han acogido a esta política, aparentemente por la dificultad de cumplir con todos los requisitos. En aquellos casos en los que efectivamente se utilice este mecanismo, el seguro de desempleo parcial será abonado por el Banco de Previsión Social. El decreto del Poder Ejecutivo no establece una fuente de financiamiento específica ni un presupuesto para esto, por lo que el financiamiento será igual que en el seguro de desempleo común a través de las transferencias de IVA al Banco de Previsión Social. A la fecha no se conoce una proyección de cantidad de beneficiarios ni una medida de impacto.

### Cobertura

Según información provista por el BPS, en agosto de 2009 el total de beneficiarios del subsidio por desempleo (incluyendo reliquidaciones) superaba las 27.000 personas. De esta cifra no se puede saber cuánto corresponde al seguro de desempleo “tradicional” y cuánto al seguro de desempleo especial como respuesta a la crisis financiera internacional. Esto representa un aumento del 40% en el número de beneficiarios con respecto a un año atrás. En cuanto a la cantidad de nuevas altas, se observa un salto entre octubre y noviembre de 2008 (cabe recordar que en octubre de 2008 se aprobó la ley que reforma al seguro de desempleo), pasando de 5.275 en octubre a 7.247 en noviembre de 2008. Las nuevas altas se mantuvieron por encima de 6.000 por mes hasta julio de 2009; en agosto del mismo año se registraron 5.736 nuevas altas (Figura 9).



Fuente: BPS.

### ***Políticas activas***<sup>23</sup>

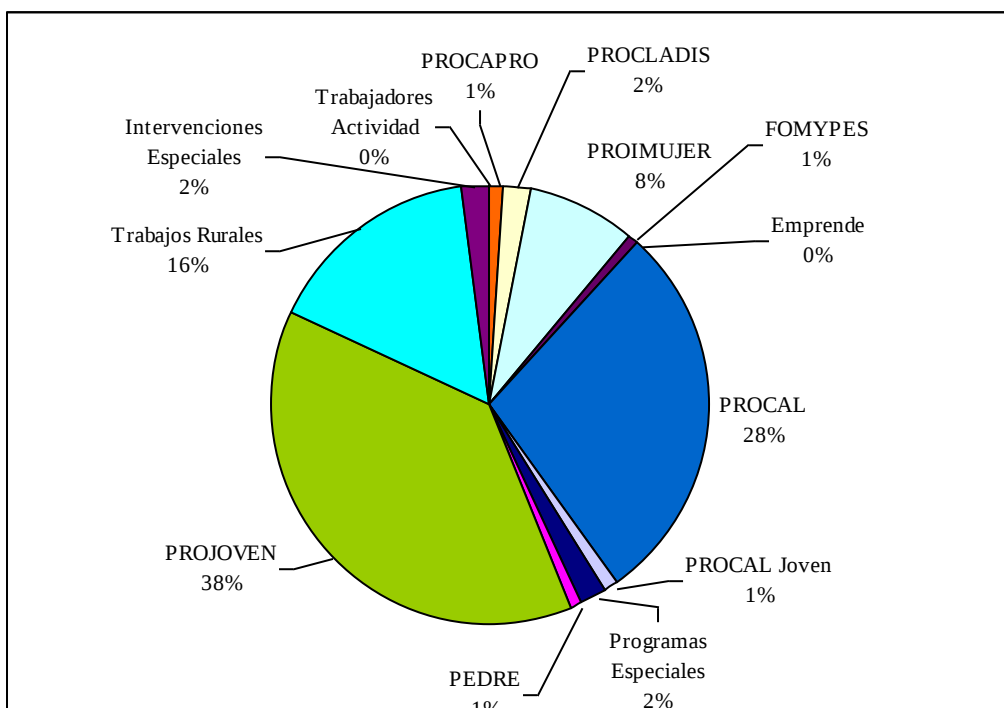
Las propuestas de políticas activas de mercado de trabajo se basan en el objetivo de reducir el desempleo estructural y la persistencia. Spremolla (2001) y Badagian *et al.* (2001) argumentan la existencia de histéresis en la tasa de desempleo en Uruguay. Esto quiere decir que la serie de tiempo de la tasa de desempleo muestra que los efectos de un choque económico transitorio son muy persistentes. Este es el principal argumento académico utilizado en los años posteriores a la crisis de 2002 a favor de políticas activas. Luego de un arranque lento, el crecimiento del país de los últimos años logró reducir la tasa de desempleo por debajo de los valores de 2002, por lo que la hipótesis de persistencia no parece haberse observado en la práctica. Hoy se argumenta que el crecimiento del país ha mejorado las condiciones laborales (tasa de desempleo, informalidad, etc.) a través del mercado y de políticas pasivas, y que por ende se hace necesario fortalecer las políticas activas como forma de atacar los problemas remanentes. No hay evidencia contundente de que así sea.

En cuanto a la cobertura global de las políticas activas, González (2008) señala que históricamente tan sólo un 3,4% de los desocupados participó de programas de la DINAE. En la Figura 11 se observa la participación relativa de los distintos programas que se detallan a continuación.

---

<sup>23</sup> Esta sección sigue a Mazzuchi (2008).

**Figura 11. Participantes de programas de políticas activas hacia el mercado de trabajo, 2004-2007**



Fuente: González (2008).

### *Servicios públicos de empleo*

El programa Uruguay Activo, cuyo funcionamiento data de 2004, constituye el servicio de intermediación laboral uruguayo. Cuenta con un portal electrónico para acercar la oferta y la demanda, y la ejecución se hace a través de los Centros Públicos de Empleo. Estos centros funcionan en las intendencias, que ofrecen la infraestructura, mientras que los funcionarios de la DINAIE se encargan de la capacitación, asistencia técnica y supervisión. El programa fue evaluado en 2007 y se detectó baja cobertura (en 2007 se registraron 6.571 currículos sobre una población desempleada de 149.200 personas). (SIPRON, citado en Buchelli y Amábile 2008).

Creado en 1992, el Programa de Colocación Laboral (PROCOL) es el antecesor de Uruguay Activo. Estaba dirigido a trabajadores en el seguro de desempleo, y al mismo tiempo informaba a empresas demandantes sobre los trabajadores capacitados por el programa de reconversión laboral. Asimismo facilitaba al trabajador la búsqueda de

empleo asesorándolo sobre los mecanismos de selección más frecuentes y sobre sus posibilidades de reinserción.

### *Capacitación para el trabajo*

La DINAE, a través de la JUNAE, financia programas de capacitación y apoyo a la inserción laboral de trabajadores con problemas de empleo, así como de soporte a nuevos emprendimientos y fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas. La función de la JUNAE está siendo transferida al INEFOP. Los programas vigentes en la actualidad son:

*Programa de Capacitación Laboral (PROCAL).* Actualmente en reformulación, PROCAL está dirigido a trabajadores despedidos en seguro de desempleo. Según Rodríguez (2005), hasta 1999 este fue el programa que insumió la mayor parte de los recursos y ocupó la mayor cantidad de funcionarios de la DINAE. El adiestramiento estaba a cargo de entidades de capacitación públicas y privadas. Mazucchi (2008) reporta que el costo era relativamente alto: US\$250 por trabajador por mes. Por problemas de financiamiento, en el año 2000 no se dictaron cursos. Se retomaron en 2001 y volvieron a suspenderse en 2007. Bucheli y Amabile (2008) afirman que la suspensión del programa se debe a que las evaluaciones realizadas revelaron que su impacto fue nulo.

*PROJOVEN.* Programa del INEFOP y la DINAE en acuerdo con el Instituto de la Juventud (INJU). La población objetivo son jóvenes de entre 17 y 24 años que no hayan completado el segundo ciclo de enseñanza secundaria (máximo nueve años de educación formal), que no posean empleo formal ni estén en seguro de desempleo y que pertenezcan a hogares de bajos ingresos. La contratación de cursos de capacitación se hace mediante llamados públicos a licitación. El diseño de los cursos debería acercar a los jóvenes a las exigencias de las empresas que contratan mano de obra. Este programa fue evaluado por SIPRON (2004), según el cual un 50% de la muestra testigo (que no participó en los cursos de PROJOVEN) ha hecho otros cursos, incluso con mayor carga horaria, lo cual indica la existencia de una oferta alternativa. Respecto al impacto laboral del programa se

concluye que en muy pocos casos los vínculos laborales obtenidos post-cursos fueron estables.

En 2008 se realizaron 78 cursos (49 en Montevideo y 29 en el interior) en los que participaron un total de 1.838 jóvenes (1.139 en Montevideo y 699 en el interior). De acuerdo a la Memoria Anual de la DINA E, en 2008 los gastos en cursos ascendieron a 140.113 unidades reajustables (aproximadamente US\$ 1,7 millones). Promediando 2006-2008, el costo en cursos por participantes es de US\$988. A esto se le deben sumar los costos administrativos del proyecto, más de US\$250.000 en prestaciones directas a los jóvenes (la mayor parte para cubrir transporte y alimentación), lo cual se traduce en unos US\$165 en promedio. Estas estimaciones de costo se basan en la memoria de la DINA E y arrojan niveles superiores a los US\$ 600 reportados por González (2008)<sup>24</sup>.

*Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades (PROIMUJER).* Está orientado a mejorar la empleabilidad y condiciones de inserción de las mujeres de escasos recursos en el mercado laboral. Funciona desde 2001. Su población objetivo son las mujeres desempleadas menores de 40 años con primaria completa y secundaria incompleta o en un empleo con restricciones. En 2008 se ejecutaron 50 cursos con un total de 1.107 participantes. El anuario del MTSS no presenta información sobre el presupuesto de dicho programa. González (2008) estima preliminarmente que el costo por participantes es de US\$500. Espino *et al.* (2005) realizó una evaluación de este programa en relación a una muestra testigo y no encuentra mejoras en la calidad de empleo pero sí efectos sobre la probabilidad de estar empleada.

*Trabajadores Rurales.* Orientado a mejorar la situación laboral de los trabajadores rurales mediante acciones de capacitación, este programa se ejecuta en acuerdo con el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR). La población objetivo son trabajadores rurales con problemas de inserción laboral (desempleados u ocupados). En el 2008 se dictaron 35 cursos en los que participaron 745 personas.

---

<sup>24</sup> La autora señala que su estimación de costo de este programa y de PROIMUJER es “preliminar”.

*Programa de Capacitación Laboral para Personas con Discapacidades (PROCLADIS).* Se trata de una propuesta de capacitación y rehabilitación ocupacional para mejorar las posibilidades de empleo de las personas con discapacidad. Es un programa de cobertura nacional gestionado de manera descentralizada por la Asociación Cristiana de Jóvenes y organizaciones de personas discapacitadas. En 2008 se dictaron 26 cursos para 390 participantes. El anuario de la DINA E no presenta información de costos.

*Programa de fortalecimiento de la Micro y Pequeña Empresa (FOMYPES)* (actualmente en suspenso). Ofrece apoyo económico a las micro y pequeñas empresas para que sus propietarios y trabajadores participen en actividades de capacitación que contribuyan a mejorar la competitividad de la MYPE mediante la calificación de su capital humano. El programa opera desde 2006 en convenio con la Universidad Católica, se focaliza en empresas hasta de 20 integrantes y cubre hasta el 80% de la inversión requerida en asistencia técnica y capacitación.

### *Creación de empleo*

El programa Objetivo Empleo de la DINA E opera mediante un subsidio al costo de contratación disminuyendo el costo laboral al empleador privado. Según Mazzuchi (2008), lo que busca es “cambiar el lugar de la cola” dando a los participantes mayores probabilidades de insertarse en el mercado de trabajo. La población objetivo son personas desocupadas por más de dos años en situación de pobreza y con menos de nueve años de escolaridad. El subsidio consiste en un 60% del sueldo en el caso de los hombres y del 80% en el de las mujeres, con un monto máximo de 1,5 salarios mínimos nacionales y un máximo de 12 meses. Se tenía previsto insertar laboralmente a 3.000 participantes para 2008 pero el programa apenas se desarrolló.

En 1997 se promulgó la ley 16.873 para la promoción del empleo juvenil mediante la cual se crean cuatro modalidades contractuales: práctica laboral, contrato de beca, contrato de aprendizaje y contrato de aprendizaje simple. Estas cuatro modalidades están acotadas en su duración. Los empleadores que contraten jóvenes con estas modalidades (hasta el 20% de su plantilla) no realizarán aportes patronales por los

mismos, aunque los jóvenes gozarán de los beneficios de la seguridad social, salvo el seguro de desempleo, y al final del contrato no se pagará indemnización por despido. Esta ley se aplicó en forma más exitosa en el sector público, pero se utilizó pocas veces en el sector privado. La reforma tributaria dejó sin efecto las exoneraciones, por lo que el incentivo se diluyó.

El programa Uruguay Trabaja del Ministerio de Desarrollo Social prevé la realización de trabajos de valor público en escuelas, liceos y policlínicas, con una carga de 30 horas semanales por un período de nueve meses. Los participantes reciben una remuneración de 2,35 BPC mensuales (4.170 pesos uruguayos, aproximadamente un salario mínimo nacional). La población objetivo es la misma que la de Objetivo Empleo. Se implementa a través de organizaciones de la sociedad civil que incorporan en su planilla laboral a los participantes y los acompañan en los procesos de aprendizaje. En 2008 participaron 3.000 personas. Mazzuchi (2008) señala que una debilidad de este programa es que aunque aumenta la cobertura cuantitativa y geográfica, no siempre existen allí organizaciones capaces de asumir y supervisar este tipo de iniciativas.

En las intendencias se han llevado a cabo esfuerzos de este tipo. En la intendencia de Montevideo existieron programas de ingresos por trabajo transitorio: Jornales Solidarios en 2003, Trabajo por Montevideo en 2004 y Barrido Otoñal desde 2002 hasta la fecha. En 2008 participaron en Barrido Otoñal 147 mujeres desempleadas jefas de hogar con hijos a cargo y un nivel educativo inferior a tercer año de liceo. Reciben un ingreso equivalente a 3 BPC por una jornada de seis horas diarias durante cinco meses.

Por último, existen numerosos programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas tanto en el sector público como en el sector privado, algunos de los cuales se enumeran a continuación.

- Proyectos de Inversión Presupuestal: Programa centralizado que se viene ejecutando desde 1996 y que mediante pequeños créditos financia la compra de alguna maquinaria o herramientas. En 2007 se presentaron 141 proyectos y se aprobaron 36. Cabe mencionar que el programa tiene un presupuesto de sólo US\$8.000 al año, por lo que sería apropiado evaluarlo para definir si sería beneficioso ampliarlo.

- EMPRENDE (actualmente en suspenso): Es otro programa conjunto de JUNAE-Universidad Católica orientado a apoyar la creación de micro y pequeños emprendimientos. La población objetivo son desempleados o subocupados de Canelones, Florida y Montevideo. El programa apoya a los participantes en la formulación del proyecto, y aquellos que sean evaluados positivamente acceden a un crédito con una tasa de interés inferior a la del mercado. Una vez conformada la empresa se le da seguimiento con asistencia técnica al menos durante un año. El programa fue evaluado por Equipos Mori (2008). Dicha evaluación estableció que existían dificultades para seleccionar a los beneficiarios y que se impartía una capacitación homogénea para un público heterogéneo.

## **5. La acción del Banco Interamericano de Desarrollo en Uruguay y en la región**

En Uruguay, el Banco cuenta con una larga experiencia de apoyo a programas orientados a fortalecer las políticas sociales y los sistemas de seguridad social, entre los que destacan: (i) el Programa Sectorial de Reforma de la Seguridad Social (UR-0108) que contribuyó a diseñar e implementar la reforma del sistema de pensiones, (ii) el Programa de Fortalecimiento de Áreas Sociales (UR-0087), y (iii) el Programa de Protección y Sustentabilidad Social, todos los cuales que estuvieron orientados a apoyar al gobierno en la protección presupuestaria de los programas sociales prioritarios de educación, salud y seguridad social. También se destaca la cooperación técnica de apoyo al área de seguridad social: Encuestas Longitudinales y Análisis Institucional para una Mejor Focalización del Sistema de Pensiones (UR-T1020). El objetivo de la cooperación técnica es asistir al BPS en la generación de información estadística crítica para la formulación y ejecución de políticas focalizadas en seguridad social a través de la preparación y ejecución de encuestas longitudinales que permitan identificar, entre otros aspectos, la cobertura del sistema de pensiones, los impactos en términos de protección social de los más pobres, y los instrumentos efectivos de focalización.

En diciembre de 2008 se aprobó el Programa de Apoyo para una Mejor Gestión del Sistema de Protección Social (UR-L1032), cuyo objetivo general es fortalecer la capacidad de formulación y ejecución de políticas sobre prestaciones y contribuciones de seguridad social en Uruguay. Su objetivo específico es contar con la información estadística de calidad que se requiere para elaborar un diagnóstico y análisis del sistema, así como estudios analíticos sobre cobertura, eficiencia y sostenibilidad que posibilitarán sustentar propuestas de readecuación. La generación de información se logrará a través de la implantación de una encuesta longitudinal periódica denominada Encuesta de Protección Social (EPS). Para lograrlo, el programa se apoya en tres componentes: (i) implementación de la EPS, (ii) análisis y divulgación de la EPS; y (iii) fortalecimiento de la capacidad de gestión de la EPS.

Asimismo, el BID ha trabajado en temas laborales en Uruguay a través de cooperaciones técnicas del FOMIN. Por ejemplo, en 1995 se aprobó el Programa de Modernización de Relaciones Laborales, el cual fue ejecutado por la Facultad de Ciencias Empresariales de Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL). El objetivo general del proyecto fue promover la modernización del sistema de relaciones laborales en el plano nacional, con el fin de contribuir a aumentar la productividad y competitividad de las organizaciones productivas, a mejorar el nivel de bienestar de los trabajadores y a flexibilizar el mercado de trabajo. El proyecto también contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Una vez finalizado en junio de 1998, este programa FOMIN fue incluido en el presupuesto de la Facultad de Ciencias Empresariales y así ha funcionado hasta el presente. A fines de 2008 se creó el Instituto de Relaciones Laborales como continuación de las actividades que durante más de ocho años desarrolló el Programa de Modernización de las Relaciones Laborales. Otro de los esfuerzos auspiciados por el FOMIN, el Programa de Fortalecimiento del Mercado de Capacitación (aprobado en 1996), se orientó a brindar mayor eficacia y eficiencia a la provisión de los servicios privados de capacitación. Su objetivo específico era impulsar el desarrollo del mercado de capacitación mediante dos subprogramas: uno orientado al desarrollo del marco regulatorio y otro al fortalecimiento curricular de la oferta de capacitación.

En el ámbito regional, el BID tiene una trayectoria de más de 15 años apoyando a los países en programas de intermediación y capacitación laboral, tanto en el nivel institucional como de esfuerzos específicos. Por ejemplo, desde inicios de 1994 el Banco ha apoyado programas que vinculan la capacitación con prácticas laborales en puestos de trabajo, en particular para los jóvenes. En México, Centroamérica, Chile y Argentina, los programas financiados por el Banco han estimulado la participación del sector privado en la operación y cofinanciamiento de programas de políticas del mercado laboral. En algunos casos como los de Chile, Argentina y Panamá, el programa estimuló la oferta de organizaciones intermediarias para la capacitación y vinculación de jóvenes a oportunidades de empleo.

## 6. Área de diálogo de políticas

El análisis desarrollado en las secciones 2 a 4 permite apreciar los cambios que se han producido en materia laboral en los últimos años, así como identificar las áreas en las que hay espacio para modificaciones y/o mejoras de las políticas vigentes.

Existen factores transversales que afectan no sólo el funcionamiento del mercado laboral y de las políticas públicas sectoriales, sino también otros sectores como el social (protección social, educación) y el productivo. En el Cuadro 28 se presenta una breve descripción de las sinergias entre sectores.

**Cuadro 28. Sinergias entre sectores**

| Sector             | Temas de interacción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Política económica | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento económico asociado a creación de empleos de calidad y mayor presupuesto para el sector laboral</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Sector público     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma del Estado: mayor eficiencia en uso de recursos y oferta social racionalizada</li> <li>• Efectos de los marcos regulatorios evaluados</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                          |
| Protección Social  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobres estructurales vs. transitorios</li> <li>• Evitar programas que incentiven la informalidad</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Educación          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación laboral y pasantías para jóvenes</li> <li>• Educación formal de jóvenes y transición efectiva de la escuela al mercado de trabajo</li> <li>• Educación continua a lo largo de la vida</li> <li>• Articulación interinstitucional y de competencias: educación técnica e INEFOP</li> <li>• Coordinación con sector privado y educación técnica en los consejos consultivos</li> </ul> |
| Sector privado     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de competencias, acreditación, y certificación</li> <li>• Sistema previsional y su vinculación con mercados de capitales</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                    |

Un tema transversal prioritario es el de consolidar y fortalecer la institucionalidad social con el propósito de reducir y evitar la multiplicidad de programas sociales, mejorando la coordinación interinstitucional y la articulación territorial de programas y políticas sociales. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), creado en 2005, tiene este mandato legal y deberá concentrar en ello sus esfuerzos para cumplir eficientemente su misión. Asimismo, es necesario que los cambios normativos que se han producido en este período se traduzcan en su implementación, y que se realice un monitoreo de los procesos y resultados, lo cual implica necesariamente el fortalecimiento operativo de las instituciones.

La informalidad es otro problema con efectos multisectoriales. Así pues, es fundamental entender las causas de la misma en el país para poder diseñar políticas que tengan impacto. Del mismo modo, resulta imprescindible que los programas sociales tengan en cuenta sus efectos potenciales sobre los incentivos a la informalidad. En el área laboral específicamente, los programas deben incluir, desde su concepción, a la totalidad de los trabajadores y no solamente a aquellos con empleo formal.

Por último, los jóvenes constituyen un grupo poblacional de particular interés que requiere un abordaje integral. Para el grupo de adolescentes mayores de 15 años, la principal prioridad es la educación media, focalizando en jóvenes entre 15 y 17 años pertenecientes a hogares vulnerables. Se trata de asegurar su inclusión y el acceso al conocimiento y habilidades necesarias para una transición efectiva de la escuela al trabajo. Este tipo de iniciativa podría complementarse con una serie de intervenciones innovadoras también focalizadas en este grupo etario como lo han sido las aulas comunitarias, que no sólo brindan un refuerzo pedagógico sino también un apoyo psicosocial que permite reconectar a los jóvenes con la educación media. Complementariamente, una de las prioridades importantes para los jóvenes de 18 a 24 años es el empleo, lo cual requiere impulsar una inserción laboral juvenil dirigida hacia sectores de la economía en crecimiento y que generen empleos formales. En este sentido, son fundamentales los esfuerzos de capacitación pertinente para promover este tipo de inserción laboral, fortaleciendo la formación en aula (competencias básicas) y las pasantías en los lugares de trabajo vía convenios con las organizaciones empresariales. También es clave la articulación y coordinación entre instituciones de formación, capacitación, Ministerio del Trabajo, organizaciones empresariales, sindicatos y otros actores relevantes del sector a través de un sistema de intermediación laboral que ofrezca información oportuna sobre oferta y demanda laboral, en particular para jóvenes.

Además de los aspectos transversales, el análisis del mercado laboral uruguayo permite identificar prioridades específicas del área laboral que se detallan a continuación.

*Mejora de la articulación y coordinación.* Las políticas pasivas y activas son ejecutadas por distintos organismos. Las primeras se encuentran bajo la dirección del BPS, mientras que las segundas dependen del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del INEFOP y

del Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, no existen mecanismos explícitos de coordinación entre instituciones. Además, la articulación de programas no debe limitarse a los ejecutados por la DINA E y el recientemente creado INEFOP. Es necesario que las políticas laborales sean congruentes con sectores como los de educación y protección social, y los productivos. Para ello deben existir mecanismos formales y funcionales de comunicación y coordinación entre los sectores, para que si por ejemplo está cambiando el perfil de la demanda laboral por razones de inserción internacional y competitividad del país, y hay desbalances con la oferta laboral, se trabaje integradamente con el servicio de intermediación laboral, las instituciones de formación y capacitación, la educación técnica y las propias asociaciones empresariales y sindicales.

*Apoyo a la modernización y fortalecimiento institucional y operativo del MTSS.* Es importante acompañar el proceso de modernización del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (y dentro de éste el de la DINA E) y el INEFOP. El MTSS, al igual que en muchos de los países de la región, es uno de los más débiles dentro del Poder Ejecutivo, con escasa asignación presupuestaria para hacer frente a las demandas de una economía en crecimiento como la de Uruguay. En este sentido, es importante fortalecer el observatorio laboral con instrumentos que permitan generar información pertinente como por ejemplo encuesta a empresas, encuesta de protección social y relevamiento de demanda del sector productivo en general.

*Fortalecimiento de políticas activas.* Los programas de intermediación, creación y capacitación de empleo son pequeños y fragmentados. Es necesario mejorar su articulación y ampliar su cobertura. En este sentido es fundamental continuar trabajando en los sistemas de información de los programas, así como en el diseño de los mismos.

*Sistemas de información.* De acuerdo con lo expresado por la Directora Nacional de Empleo, Dra. Sara Payssé, la DINA E cuenta actualmente con una plataforma de Microsoft y ha solicitado a la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República el desarrollo de un sistema similar en plataforma libre (Linux) que le permitirá compartir el sistema con otros organismos. El objetivo de este sistema es generar información de

utilidad en el observatorio laboral para la construcción de indicadores, a partir de la integración de bases de datos sobre ofertas de capacitación, seguro de desempleo ejecutado por BPS, programas de creación de puestos de trabajo como Objetivo Empleo, etc. Actualmente se está comenzando a integrar las bases, y se espera que el INEFOP también adopte este sistema. Es necesario apoyar este proceso, dado que un sistema de información único e integrado permitirá no sólo agilizar el apoyo brindado a los trabajadores, sino también generar información útil para el monitoreo y evaluación de los programas.

*Diseño de los programas de empleo y capacitación.* Es necesario priorizar las líneas de acción que tengan en cuenta las principales áreas de desarrollo productivo del país. Esto implica vincular al sector privado, industrial, comercial y de servicios en el diseño de programas de capacitación y formación profesional. Asimismo, las políticas de empleo deberían enfocarse en actividades de alto impacto, medido por la relación entre el ingreso recibido por los beneficiarios y el costo total per cápita del programa. En tal sentido, valdría la pena invertir en temas tales como la certificación por competencias laborales, el relevamiento de las demandas del sector productivo, y la calidad y pertinencia de la oferta de capacitación.

*Financiamiento.* Actualmente la DINAE maneja un presupuesto muy acotado. Es necesario fortalecer al sector, facilitando la capacitación de sus empleados y dotándolos de los instrumentos necesarios para mejorar tanto los servicios que la institución brinda como los mecanismos de monitoreo y evaluación de los programas vigentes.

*Monitoreo y evaluación (M&E).* El M&E de programas laborales sigue siendo insuficiente. Es necesario fortalecer su capacidad de M&E, en especial los de capacitación, incorporando evaluaciones de impacto que permitan determinar sus resultados mediante el análisis de indicadores estándares como empleabilidad, remuneraciones, condiciones de contratación y horas trabajadas, entre otros. Además, es fundamental evaluar y hacer seguimiento de los efectos que las nuevas regulaciones

laborales podrán causar, teniendo en cuenta, por ejemplo, impactos diferenciales según el momento del ciclo económico y las interacciones con otras medidas implementadas.

*Diálogo con el sector privado.* El período 2005-2009 se ha caracterizado por un fuerte proceso de regulación laboral (se aprobaron 38 normas laborales entre leyes y decretos). Estas normas implican muchos cambios dentro de las empresas, pero muchas de éstas -- en especial las micro y las pequeñas-- no tienen la capacidad técnica e institucional de absorber y aplicar tantas normas en un corto período. El sector atribuye estos problemas a la rapidez con la que se realizaron los cambios, así como a la falta de diálogo con el sector privado para llegar a acuerdos consensuados que tengan en cuenta la realidad de las empresas micro y pequeñas. En este contexto, es necesario analizar el impacto que estas regulaciones tendrán en la demanda y oferta de empleo, y en las remuneraciones y condiciones de empleo de los trabajadores.

*Seguridad social.* En el área de la seguridad social, hay tres líneas de acción prioritarias vinculadas con los sistemas de información, la ampliación de la cobertura y el monitoreo de los compromisos fiscales del sistema. Los sistemas de información constituyen una herramienta necesaria e imprescindible que debe ser desarrollada. En particular, se requiere de un sistema transparente de información que registre y administre las historias laborales de los asegurados. Esta tarea ha comenzado a realizarse en el BPS través de una operación que fue firmada a principios de 2009. Esta operación incluye la realización de una Encuesta de Protección Social que permitirá realizar un seguimiento de la historia de las contribuciones y sus densidades por sexo, grupos etarios y distintos niveles de ingreso. Además, es preciso modernizar ciertas instituciones (INE y BPS) para la administración de este sistema de información.

*Evolución de la cobertura.* Es fundamental establecer indicadores de cobertura previsional para poder realizar un seguimiento adecuado del sistema y de la protección social efectiva que se entrega a la población, lo cual permitirá realizar un diseño eficiente y oportuno de políticas que corrijan los desvíos potenciales. En este contexto, la implementación de la EPS favorecerá una mejor caracterización de la cobertura

previsional, elemento necesario para sostener el diseño de políticas de incremento de la cobertura en los hogares de menores ingresos.

*Monitoreo de los compromisos fiscales del sistema.* Es importante poder monitorear regularmente las presiones fiscales que conlleva el sistema de pensiones. En este contexto, la realización de un estudio actuarial permitirá conocer las pensiones de retiro que se pagan bajo el sistema y las tasas de reemplazo que éste otorgará respecto a las remuneraciones promedio de los trabajadores en los últimos años de su vida laboral activa. Lo mismo con respecto a estimar los niveles de cobertura y evaluar el efecto de distintas variables económicas y demográficas, y parámetros clave en el nivel de las pensiones y en los compromisos fiscales derivados del diseño del sistema de pensiones.

## **7. Factibilidad y riesgos**

### **Factibilidad**

Como se mencionó en la sección sobre institucionalidad del sector, el Plan de Equidad incluye objetivos de empleo que son consistentes con los planteados como áreas de diálogo con las nuevas autoridades. Por su parte, la ENIA también menciona en sus líneas estratégicas la importancia de desarrollar un marco articulado de políticas públicas universales (sociales, laborales, fiscales, culturales) de apoyo a la familia, así como de crear programas de orientación vocacional para jóvenes y promover un contacto fluido con el mundo del trabajo. Además, el MTSS cuenta con una Estrategia Nacional de Fomento del Empleo donde se manifiesta el interés de desarrollar una nueva política de empleo y de capacitación profesional, y se plantea una nueva definición política acerca del papel de la DINAE. A su vez, la creación del INEFOP también indica un esfuerzo por reformar y relanzar programas de capacitación pertinentes.

Todo esto implica que la actual administración ha dado los primeros pasos para poner en marcha varios de los cambios que se proponen en la sección anterior. Sin embargo, el camino por recorrer es muy largo y tampoco se sabe aún si estas prioridades se mantendrán con las nuevas autoridades.

## **Riesgos**

Como se mencionó anteriormente, uno de los riesgos principales se relaciona con la incertidumbre típica de un proceso electoral con recambio de autoridades. Aun si el nuevo gobierno mantiene las prioridades establecidas por la gestión actual, existen otros factores que pueden afectar la implementación de las acciones propuestas en la sección anterior.

En primer lugar existe una economía política compleja donde los esfuerzos normativos pueden no traducirse en cambios operativos efectivos. En este sentido, podría existir resistencia a los cambios en la organización del sector (eliminación de programas, articulación del MTSS con otros organismos más poderosos). En segundo lugar, hay poca experiencia en evaluación de programas y realización de pilotos, lo cual puede deberse a una falta de voluntad política para utilizar instrumentos de monitoreo y evaluación. En tercer lugar, pueden existir restricciones fiscales que impidan la ampliación de la cobertura de algunos programas, por lo que la articulación de políticas se vuelve un tema fundamental que plantea nuevamente el riesgo de resistencia a la fusión o cierre de programas.

## Referencias

- Amarante V. y R. Arim. 2005. “El mercado laboral: cambios estructurales y el impacto de la crisis. 1986-2002”. En *Uruguay: empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- Amarante V. y R. Arim. 2009. “Diagnóstico del Mercado Laboral de Uruguay. 2003-2008”. Informe de consultoría preparado para el BID.
- Amarante, V. y M. Bucheli. 2006. “El seguro de desempleo en Uruguay”, presentado en la jornada Seguro de desempleo: un análisis actualizado organizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Amarante, V. y M. Bucheli. 2007. “Negociación salarial colectiva: revisión de la literatura y de la experiencia en Uruguay 2005-2006”. Convenio de Cooperación CEPAL-MEF.
- Amarante V. y A. Espino. 2007. “Informalidad y protección social en Uruguay: elementos para una discusión conceptual y metodológica”. Documento de Trabajo 01/07, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar.
- Amarante V., R. Arim y G. Salas. 2007. “Impacto distributivo de la reforma impositiva”. Informe para Poverty and Social Impact Analysis (PSIA), Uruguay Development Policy Loan (DPL) II.
- Amarante V., G. Salas y A. Vigorito. 2008. “El incremento del salario mínimo en Uruguay y sus impactos sobre el mercado de trabajo”. Documento de base para el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008 (Uruguay).
- Amarante, V., G. Salas y A. Vigorito. 2009. “El incremento del salario mínimo en Uruguay y sus impactos sobre el mercado de trabajo”. Instituto de Economía, Universidad de la República.
- Badagian, A, J. Goyeneche, S. Rodríguez y R. Selves. 2001. “La tasa de desempleo de Montevideo: ¿raíz unitaria o cambio estructural?”. Instituto de Estadística, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- Bucheli M. y F. Amábile. 2008. “Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Uruguay”. CEPAL.
- Bucheli, M, N. Ferreira-Coimbra, A. Forteza, y I. Rossi. 2006. “El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?”, documento de trabajo No. 01/06, Departamento de Economía, Universidad de la República.
- Centro de Investigaciones Económicas (CINVE). 2005. *Claves y Tendencias*. N° 45, noviembre de 2005.

- Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia. 2009. *Estrategia Nacional para la Infancia y el Adolescente (ENIA) 2010 – 2030. Plan de Acción 2010 – 2015*.
- Equipos Mori. 2008. “Informe de la evaluación de seguimiento del programa de apoyo a la creación de micro y pequeños emprendimientos (EMPRENDE-Uruguay)”.
- Espino, A, L. Alessina, F. Espíndola y G. San Román. 2005. “Evaluación de los resultados del programa PROIMUJER en términos de empleabilidad e inserción laboral”.
- Gandelman, N. 2009. Instituciones y políticas laborales en Uruguay: 2005-2009. Informe de consultoría preparado para el BID.
- González, M.J. 2008. “Resultados de las evaluaciones de impacto de las políticas activas de empleo implementadas por DINA/E/JUNAE”. Presentación power point.
- Instituto Cuesta Duarte. 2008. “Informe de Coyuntura”. Galileo Galilei, Montevideo.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Varios años. Encuesta continua de hogares <http://www.ine.gub.uy/microdatos/microdatosnew2008.asp#ech>.
- Llambí, C., S. Laens, M. Perera y M. Ferrando. 2009. “Assesing the impact of the 2007 Tax Reform on poverty and inequality in Uruguay”. Mimeo CINVE. PEP Research Network.
- Mazzuchi, G. 2008. “Revisión y reflexiones en torno a las políticas activas del mercado de trabajo en Uruguay”.
- , 2009. “Las relaciones laborales en el Uruguay. De 2005 a 2008”. Informe final de consultoría.
- Ministerio de Economía y Finanzas y Contaduría General de la Nación. 2008. “Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal 2008”.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2006. “Estrategia Nacional de Fomento del Empleo. Estructura Organizativa de la DINA/E”.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 2009. *Panorama Laboral 2009, América Latina y el Caribe*. <http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama09.pdf>
- Presidencia de la Republica del Uruguay. 2007. *Plan de Equidad*.
- Pagés, C. 2005. “Diagnóstico del Mercado de Trabajo en Uruguay”. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Estudios Económicos y Sociales. RE1-05-013.

- Rodríguez, J. 2005. *Hacia una mayor articulación entre las políticas activas y pasivas en Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- SIPRON Consultores. 2004. “Evaluación de Impacto del Programa PROJOVEN y Programa Piloto Trabajadores en Seguro de Desempleo Componente Joven”.
- Spremolla, A. 2001. “Persistencia en el desempleo de Uruguay”. *Cuadernos de Economía* Vol. 38 No.113.
- Torello, M. 1991. “La productividad de la mano de obra. Comparación entre las agroindustrias y otras actividades manufactureras”. *Revista Suma* Vol. 6.
- Trylesinski. 2001. “Principales características del subsidio por desempleo en Uruguay. Lineamientos para su reforma”. Ministerio de Economía y Finanzas.
- Velásquez, M. 2005. “Seguro de desempleo: Evaluación y lineamiento para su modernización”. En *Uruguay: Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.

## Anexo

| <b>Cuadro A.1. Actividad por tramo etario, 2003-2008</b> |       |       |       |       |       |           |
|----------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| Edad                                                     | 14-17 | 18-24 | 25-34 | 35-44 | 45-60 | Más de 60 |
| Tasa de actividad<br>(%)                                 |       |       |       |       |       |           |
| 2003                                                     | 15,4  | 68,8  | 85,0  | 86,3  | 77,1  | 15,2      |
| 2004                                                     | 16,0  | 68,4  | 85,0  | 85,2  | 77,1  | 16,6      |
| 2005                                                     | 16,0  | 68,9  | 85,1  | 85,9  | 77,5  | 16,2      |
| 2006                                                     | 16,9  | 69,9  | 85,7  | 86,6  | 79,0  | 19,7      |
| 2007                                                     | 18,6  | 70,4  | 86,2  | 86,7  | 80,6  | 22,3      |
| 2008                                                     | 17,2  | 69,6  | 87,2  | 87,4  | 81,2  | 23,4      |
| Variación<br>2003-2008                                   | 2,2%  | 0,2%  | 0,5%  | 0,3%  | 1,1%  | 9,1%      |
| Distribución de la PEA<br>(%)                            |       |       |       |       |       |           |
| 2003                                                     | 2,2   | 15,2  | 23,2  | 23,1  | 29,7  | 6,5       |
| 2004                                                     | 2,2   | 15,4  | 22,6  | 22,4  | 30,4  | 7,0       |
| 2005                                                     | 2,2   | 15,1  | 22,9  | 22,5  | 30,3  | 7,0       |
| 2006                                                     | 2,4   | 14,7  | 23,1  | 22,1  | 30,2  | 7,6       |
| 2007                                                     | 2,5   | 14,4  | 23,6  | 21,8  | 29,6  | 8,1       |
| 2008                                                     | 2,3   | 14,2  | 22,2  | 22,1  | 30,5  | 8,8       |

*Fuente:* Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

| <b>Cuadro A.2. Cantidad promedio de trabajos por sexo, región, grupo etario, categoría y rama de actividad, 2003-2008</b> |      |      |      |      |      |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
|                                                                                                                           | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Total                                                                                                                     | 1,11 | 1,11 | 1,12 | 1,13 | 1,15 | 1,17 |
| Hombres                                                                                                                   | 1,09 | 1,10 | 1,10 | 1,11 | 1,13 | 1,14 |
| Mujeres                                                                                                                   | 1,13 | 1,13 | 1,15 | 1,15 | 1,18 | 1,20 |
| Interior                                                                                                                  | 1,07 | 1,08 | 1,10 | 1,10 | 1,13 | 1,14 |
| Montevideo                                                                                                                | 1,14 | 1,15 | 1,14 | 1,15 | 1,18 | 1,20 |
| 14-17                                                                                                                     | 1,03 | 1,02 | 1,03 | 1,02 | 1,03 | 1,03 |
| 18-24                                                                                                                     | 1,04 | 1,05 | 1,04 | 1,05 | 1,06 | 1,07 |
| 25-34                                                                                                                     | 1,10 | 1,10 | 1,11 | 1,12 | 1,15 | 1,17 |
| 35-44                                                                                                                     | 1,15 | 1,16 | 1,16 | 1,16 | 1,19 | 1,22 |
| 45-60                                                                                                                     | 1,13 | 1,13 | 1,14 | 1,15 | 1,19 | 1,20 |
| Más de 60                                                                                                                 | 1,06 | 1,07 | 1,07 | 1,09 | 1,11 | 1,12 |
| Asalariado privado                                                                                                        | 1,11 | 1,11 | 1,11 | 1,12 | 1,15 | 1,17 |
| Asalariado Público                                                                                                        | 1,16 | 1,18 | 1,20 | 1,20 | 1,24 | 1,25 |
| Cooperativa                                                                                                               | 1,09 | 1,12 | 1,16 | 1,15 | 1,12 | 1,17 |
| Patrón                                                                                                                    | 1,11 | 1,12 | 1,13 | 1,11 | 1,14 | 1,15 |
| Cuenta propia s/local                                                                                                     | 1,06 | 1,05 | 1,07 | 1,07 | 1,10 | 1,12 |
| Cuenta propia c/local                                                                                                     | 1,07 | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,13 | 1,14 |
| No remunerados                                                                                                            | 1,04 | 1,01 | 1,03 | 1,03 | 1,03 | 1,03 |
| Agricultura, silvicultura, pesca                                                                                          | 1,06 | 1,07 | 1,06 | 1,06 | 1,09 | 1,10 |
| Minería                                                                                                                   | 1,00 | 1,14 | 1,00 | 1,10 | 1,06 | 1,11 |
| Industria manufacturera                                                                                                   | 1,04 | 1,04 | 1,05 | 1,06 | 1,09 | 1,10 |
| Electricidad, gas y agua                                                                                                  | 1,06 | 1,07 | 1,10 | 1,09 | 1,11 | 1,11 |
| Construcción                                                                                                              | 1,03 | 1,05 | 1,04 | 1,06 | 1,08 | 1,10 |
| Comercio, restaurantes y hoteles                                                                                          | 1,05 | 1,05 | 1,06 | 1,07 | 1,08 | 1,10 |
| Transportes, almac. y comunicaciones                                                                                      | 1,05 | 1,06 | 1,06 | 1,07 | 1,08 | 1,10 |
| Establecimientos fin. y serv. a empresas                                                                                  | 1,11 | 1,12 | 1,13 | 1,12 | 1,15 | 1,16 |
| Servicios comunales, soc. y pers.                                                                                         | 1,20 | 1,20 | 1,22 | 1,22 | 1,27 | 1,30 |

*Fuente:* Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

**Cuadro A.3. Porcentaje de ocupados en empresas de menos de cinco, por rama de actividad, 2003-2008**

|                                        | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Agricultura, silvicultura, pesca       | 60,2 | 56,0 | 57,5 | 59,1 | 54,5 | 51,5 |
| Industria manufacturera                | 42,2 | 40,4 | 39,4 | 37,3 | 36,2 | 34,6 |
| Electricidad, gas y agua               | 0,7  | 0,3  | 0,6  | 3,4  | 1,3  | 1,1  |
| Construcción                           | 72,2 | 65,9 | 63,2 | 63,3 | 55,7 | 54,4 |
| Comercio, restaurantes y hoteles       | 61,9 | 61,8 | 59,7 | 57,9 | 55,8 | 53,0 |
| Transportes, almac.y comunicaciones    | 37,9 | 33,2 | 36,6 | 34,4 | 33,3 | 31,8 |
| Establecimientos fin. y serv. empresas | 47,3 | 47,0 | 48,0 | 50,5 | 50,1 | 49,6 |
| Servicios comunales, soc. y pers.      | 38,4 | 37,2 | 37,7 | 37,3 | 37,4 | 37,2 |

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

**Cuadro A 4. Regresiones cuantílicas de las remuneraciones horarias, 2003**

| Variables              | P10                 | P25                 | P50                 | P75                 | P90                 |
|------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Mujer                  | -0.164<br>(9.87)**  | -0.173<br>(15.14)** | -0.166<br>(15.00)** | -0.159<br>(12.88)** | -0.198<br>(12.09)** |
| Montevideo             | 0.200<br>(11.83)**  | 0.192<br>(16.56)**  | 0.188<br>(16.56)**  | 0.209<br>(16.68)**  | 0.244<br>(14.72)**  |
| Secundaria incompleta  | 0.194<br>(8.57)**   | 0.152<br>(9.82)**   | 0.181<br>(11.89)**  | 0.180<br>(10.54)**  | 0.210<br>(9.24)**   |
| Secundaria completa    | 0.407<br>(13.04)**  | 0.352<br>(16.40)**  | 0.404<br>(19.20)**  | 0.488<br>(20.97)**  | 0.651<br>(21.01)**  |
| UTU                    | 0.188<br>(6.87)**   | 0.177<br>(9.46)**   | 0.224<br>(12.22)**  | 0.256<br>(12.72)**  | 0.331<br>(12.39)**  |
| Maestros y profesores  | 0.792<br>(17.42)**  | 0.826<br>(26.86)**  | 0.807<br>(27.38)**  | 0.761<br>(23.30)**  | 0.770<br>(17.39)**  |
| Universidad incompleta | 0.500<br>(14.66)**  | 0.517<br>(21.94)**  | 0.616<br>(26.96)**  | 0.688<br>(26.98)**  | 0.880<br>(25.42)**  |
| Universidad completa   | 0.804<br>(24.55)**  | 0.871<br>(38.87)**  | 1.013<br>(46.86)**  | 1.125<br>(47.13)**  | 1.271<br>(39.73)**  |
| Edad                   | 0.054<br>(14.25)**  | 0.053<br>(21.22)**  | 0.056<br>(22.83)**  | 0.056<br>(20.45)**  | 0.054<br>(14.98)**  |
| Edad al cuadrado       | -0.001<br>(12.82)** | -0.001<br>(18.05)** | -0.001<br>(18.26)** | -0.000<br>(15.40)** | -0.000<br>(10.20)** |
| Derechos jubilatorios  | 0.784<br>(43.77)**  | 0.661<br>(53.57)**  | 0.524<br>(43.46)**  | 0.425<br>(31.95)**  | 0.315<br>(17.91)**  |
| Constante              | 0.584<br>(7.62)**   | 1.021<br>(19.98)**  | 1.365<br>(27.52)**  | 1.742<br>(31.54)**  | 2.113<br>(29.16)**  |
| Observaciones          | 20800               | 20800               | 20800               | 20800               | 20800               |

Notas: Valor absoluto del estadístico t entre paréntesis

\* significativo al 5%; \*\* significativo al 1%

| <b>Cuadro A.5 Regresiones cuantílicas de las remuneraciones horarias, 2008</b>                            |                     |                     |                     |                     |                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|                                                                                                           | P10                 | P25                 | P50                 | P75                 | P90                 |
| Mujer                                                                                                     | -0.245<br>(22.00)** | -0.233<br>(31.49)** | -0.216<br>(32.01)** | -0.206<br>(30.38)** | -0.220<br>(22.96)** |
| Montevideo                                                                                                | 0.041<br>(3.56)**   | 0.079<br>(10.36)**  | 0.100<br>(14.43)**  | 0.118<br>(16.87)**  | 0.119<br>(12.07)**  |
| Secundaria incompleta                                                                                     | 0.216<br>(15.15)**  | 0.202<br>(21.53)**  | 0.223<br>(25.83)**  | 0.257<br>(29.37)**  | 0.294<br>(23.60)**  |
| Secundaria completa                                                                                       | 0.444<br>(19.61)**  | 0.462<br>(30.70)**  | 0.529<br>(38.30)**  | 0.620<br>(44.56)**  | 0.739<br>(37.48)**  |
| UTU                                                                                                       | 0.325<br>(16.81)**  | 0.345<br>(26.86)**  | 0.379<br>(31.99)**  | 0.418<br>(35.06)**  | 0.484<br>(28.67)**  |
| Maestros y profesores                                                                                     | 0.823<br>(26.09)**  | 0.957<br>(46.08)**  | 0.958<br>(50.72)**  | 0.894<br>(47.25)**  | 0.805<br>(30.03)**  |
| Universidad incomp.                                                                                       | 0.676<br>(27.86)**  | 0.702<br>(43.77)**  | 0.742<br>(50.13)**  | 0.820<br>(54.76)**  | 0.889<br>(41.79)**  |
| Universidad completa                                                                                      | 1.077<br>(43.79)**  | 1.145<br>(70.48)**  | 1.204<br>(81.02)**  | 1.268<br>(84.70)**  | 1.365<br>(64.43)**  |
| Edad                                                                                                      | 0.054<br>(24.87)**  | 0.047<br>(32.95)**  | 0.047<br>(35.84)**  | 0.048<br>(35.42)**  | 0.042<br>(21.29)**  |
| Edad al cuadrado                                                                                          | -0.001<br>(22.50)** | -0.000<br>(27.59)** | -0.000<br>(27.56)** | -0.000<br>(24.83)** | -0.000<br>(11.88)** |
| Derechos jubilatorios                                                                                     | 0.786<br>(63.82)**  | 0.620<br>(75.80)**  | 0.491<br>(65.06)**  | 0.352<br>(46.15)**  | 0.170<br>(15.59)**  |
| Constante                                                                                                 | 0.773<br>(17.24)**  | 1.340<br>(45.35)**  | 1.719<br>(62.96)**  | 2.099<br>(74.85)**  | 2.629<br>(65.14)**  |
| Observaciones                                                                                             | 57778               | 57778               | 57778               | 57778               | 57778               |
| Notas: Valor absoluto del estadístico t entre paréntesis<br>* significativo al 5%; ** significativo al 1% |                     |                     |                     |                     |                     |

| <b>Cuadro A.6. Modelo Probit de desempleo (efectos marginales)</b> |                 |                |        |       |                              |        |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------|--------|-------|------------------------------|--------|
| Variable                                                           | Efecto marginal | Error estándar | Z      | P>z   | Intervalo de confianza (95%) |        |
| Sec. incompleta                                                    | -0,012          | 0,004          | -3,3   | 0,001 | -0,019                       | -0,005 |
| Sec. completa                                                      | -0,033          | 0,004          | -8,75  | 0,000 | -0,040                       | -0,026 |
| UTU                                                                | -0,016          | 0,004          | -4,13  | 0,000 | -0,024                       | -0,009 |
| Maestros y prof.                                                   | -0,055          | 0,003          | -16,71 | 0,000 | -0,062                       | -0,049 |
| Universidad incompleta                                             | -0,007          | 0,005          | -1,35  | 0,178 | -0,016                       | 0,003  |
| Universidad completa                                               | -0,057          | 0,003          | -19,66 | 0,000 | -0,062                       | -0,051 |
| 18-24 años                                                         | -0,035          | 0,006          | -5,9   | 0,000 | -0,047                       | -0,023 |
| 25-34 años                                                         | -0,081          | 0,005          | -17,67 | 0,000 | -0,089                       | -0,072 |
| 35-44 años                                                         | -0,094          | 0,004          | -21,72 | 0,000 | -0,102                       | -0,085 |
| 45-60 años                                                         | -0,111          | 0,006          | -19,71 | 0,000 | -0,123                       | -0,100 |
| Mas de 60 años                                                     | -0,077          | 0,003          | -29,75 | 0,000 | -0,082                       | -0,072 |
| Sexo (varón=1)                                                     | -0,025          | 0,004          | -6,72  | 0,000 | -0,032                       | -0,017 |
| Montevideo                                                         | 0,002           | 0,003          | 0,77   | 0,439 | -0,003                       | 0,008  |
| Jefe varón                                                         | -0,060          | 0,004          | -16,42 | 0,000 | -0,067                       | -0,053 |
| Jefe mujer                                                         | -0,032          | 0,004          | -8,79  | 0,000 | -0,039                       | -0,025 |
| Interacción con año 2008 (coeficientes $\gamma$ )                  |                 |                |        |       |                              |        |

|                        |        |       |       |       |        |        |
|------------------------|--------|-------|-------|-------|--------|--------|
| Año 2008               | -0,077 | 0,014 | -5,64 | 0,000 | -0,104 | -0,050 |
| Sec. incompleta        | 0,009  | 0,005 | 1,9   | 0,057 | 0,000  | 0,018  |
| Sec. completa          | 0,010  | 0,008 | 1,28  | 0,202 | -0,006 | 0,026  |
| UTU                    | -0,008 | 0,006 | -1,39 | 0,165 | -0,019 | 0,003  |
| Maestros y prof.       | 0,000  | 0,012 | 0,03  | 0,979 | -0,023 | 0,024  |
| Universidad incompleta | -0,002 | 0,007 | -0,31 | 0,758 | -0,016 | 0,011  |
| Universidad completa   | 0,025  | 0,012 | 2,11  | 0,034 | 0,002  | 0,048  |
| 18-24 años             | 0,000  | 0,010 | 0,02  | 0,986 | -0,019 | 0,019  |
| 25-34 años             | -0,001 | 0,010 | -0,13 | 0,898 | -0,021 | 0,018  |
| 35-44 años             | -0,003 | 0,010 | -0,33 | 0,741 | -0,023 | 0,016  |
| 45-60 años             | -0,006 | 0,010 | -0,59 | 0,553 | -0,025 | 0,014  |
| Más de 60 años         | -0,004 | 0,012 | -0,35 | 0,724 | -0,027 | 0,019  |
| Sexo (varón=1)         | -0,016 | 0,004 | -3,62 | 0,000 | -0,024 | -0,007 |
| Montevideo             | -0,008 | 0,004 | -2,38 | 0,017 | -0,015 | -0,001 |
| Jefe varón             | 0,012  | 0,006 | 1,9   | 0,057 | 0,000  | 0,024  |
| Jefe mujer             | 0,019  | 0,007 | 2,76  | 0,006 | 0,006  | 0,033  |

Pseudo R2: 0.1385 - Observaciones: 90193

| <b>Cuadro A.7. Modelo Probit de tenencia de derechos jubilatorios (efectos marginales)</b> |                 |                |        |       |                              |         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------|--------|-------|------------------------------|---------|
| Variable                                                                                   | Efecto marginal | Error estándar | Z      | P>z   | Intervalo de confianza (95%) |         |
| Sec. incompleta                                                                            | 0,0943          | 0,009          | 10,51  | 0,000 | 0,0767                       | 0,1119  |
| Sec. completa                                                                              | 0,1492          | 0,009          | 16,3   | 0,000 | 0,1313                       | 0,1672  |
| UTU                                                                                        | 0,1202          | 0,009          | 13,35  | 0,000 | 0,1026                       | 0,1379  |
| Maestros y prof.                                                                           | 0,1607          | 0,015          | 10,86  | 0,000 | 0,1317                       | 0,1897  |
| Universidad incompleta                                                                     | 0,1541          | 0,010          | 15,47  | 0,000 | 0,1345                       | 0,1736  |
| Universidad completa                                                                       | 0,2391          | 0,006          | 39,65  | 0,000 | 0,2273                       | 0,2510  |
| 18-24 años                                                                                 | 0,2753          | 0,018          | 15,15  | 0,000 | 0,2397                       | 0,3109  |
| 25-34 años                                                                                 | 0,3761          | 0,021          | 17,51  | 0,000 | 0,3341                       | 0,4182  |
| 35-44 años                                                                                 | 0,4092          | 0,021          | 19,57  | 0,000 | 0,3682                       | 0,4502  |
| 45-60 años                                                                                 | 0,4940          | 0,028          | 17,61  | 0,000 | 0,4391                       | 0,5490  |
| Más de 60 años                                                                             | 0,3026          | 0,010          | 30,8   | 0,000 | 0,2833                       | 0,3218  |
| Sexo (varón=1)                                                                             | -0,0334         | 0,011          | -2,98  | 0,003 | -0,0554                      | -0,0115 |
| Montevideo                                                                                 | 0,0517          | 0,007          | 6,92   | 0,000 | 0,0371                       | 0,0663  |
| Jefe varón                                                                                 | 0,0644          | 0,011          | 5,91   | 0,000 | 0,0430                       | 0,0858  |
| Jefe mujer                                                                                 | -0,0387         | 0,013          | -2,91  | 0,004 | -0,0647                      | -0,0126 |
| Tamaño: 5 a 9 empleados                                                                    | 0,1443          | 0,009          | 16,99  | 0,000 | 0,1277                       | 0,1610  |
| Tamaño: 10 y más                                                                           | 0,3789          | 0,008          | 44,67  | 0,000 | 0,3623                       | 0,3956  |
| Asalariado público                                                                         | 0,2359          | 0,010          | 23,71  | 0,000 | 0,2164                       | 0,2554  |
| Cooperativistas                                                                            | -0,1712         | 0,111          | -1,54  | 0,123 | -0,3887                      | 0,0463  |
| Patrones                                                                                   | 0,1318          | 0,013          | 10,01  | 0,000 | 0,1060                       | 0,1576  |
| Cuenta propia sin local                                                                    | -0,5176         | 0,017          | -30,49 | 0,000 | -0,5509                      | -0,4844 |
| Cuenta propia con local                                                                    | -0,2177         | 0,013          | -16,45 | 0,000 | -0,2436                      | -0,1918 |
| Trab. No remunerados                                                                       | -0,3488         | 0,039          | -8,99  | 0,000 | -0,4249                      | -0,2728 |
| Agricultura, sil., pesca                                                                   | 0,1128          | 0,014          | 8,15   | 0,000 | 0,0856                       | 0,1399  |
| Minería                                                                                    | -0,0844         | 0,119          | -0,71  | 0,478 | -0,3176                      | 0,1487  |
| Electricidad, gas y agua                                                                   | 0,1547          | 0,064          | 2,43   | 0,015 | 0,0300                       | 0,2794  |

|                                                                    |         |       |        |       |         |         |
|--------------------------------------------------------------------|---------|-------|--------|-------|---------|---------|
| Construcción                                                       | -0,0609 | 0,020 | -2,98  | 0,003 | -0,1009 | -0,0209 |
| Comercio, rest. y hoteles                                          | 0,0836  | 0,010 | 8,12   | 0,000 | 0,0634  | 0,1038  |
| Transp., almac.y comunic.                                          | 0,1061  | 0,013 | 7,95   | 0,000 | 0,0799  | 0,1323  |
| Estab. fin. y serv. empresas                                       | 0,1416  | 0,011 | 13,31  | 0,000 | 0,1208  | 0,1625  |
| Serv. com., soc. y pers.                                           | 0,0025  | 0,012 | 0,2    | 0,839 | -0,0217 | 0,0267  |
| <b>Interacción con año 2008 (coeficientes <math>\gamma</math>)</b> |         |       |        |       |         |         |
| Año 2008                                                           | 0,1044  | 0,068 | 1,52   | 0,127 | -0,0298 | 0,2387  |
| Sec. Incompleta                                                    | -0,0095 | 0,011 | -0,85  | 0,395 | -0,0315 | 0,0124  |
| Sec. Completa                                                      | -0,0052 | 0,017 | -0,3   | 0,764 | -0,0390 | 0,0286  |
| UTU                                                                | -0,0256 | 0,015 | -1,74  | 0,082 | -0,0545 | 0,0033  |
| Maestros y prof.                                                   | -0,0649 | 0,035 | -1,87  | 0,062 | -0,1330 | 0,0032  |
| Universidad incompleta                                             | -0,0345 | 0,020 | -1,7   | 0,090 | -0,0743 | 0,0054  |
| Universidad completa                                               | 0,0035  | 0,022 | 0,16   | 0,875 | -0,0403 | 0,0473  |
| 18-24 años                                                         | 0,0336  | 0,058 | 0,58   | 0,560 | -0,0793 | 0,1466  |
| 25-34 años                                                         | 0,0319  | 0,058 | 0,55   | 0,584 | -0,0824 | 0,1463  |
| 35-44 años                                                         | 0,0095  | 0,061 | 0,16   | 0,875 | -0,1096 | 0,1286  |
| 45-60 años                                                         | -0,0113 | 0,062 | -0,18  | 0,856 | -0,1336 | 0,1109  |
| Más de 60 años                                                     | -0,0835 | 0,071 | -1,18  | 0,239 | -0,2227 | 0,0556  |
| Sexo (varón=1)                                                     | -0,039  | 0,013 | -2,890 | 0,004 | -0,0650 | -0,0130 |
| Montevideo                                                         | -0,0128 | 0,009 | -1,41  | 0,159 | -0,0306 | 0,0050  |
| Jefe varón                                                         | 0,0034  | 0,013 | 0,26   | 0,795 | -0,0223 | 0,0291  |
| Jefe mujer                                                         | -0,0132 | 0,015 | -0,89  | 0,371 | -0,0423 | 0,0158  |
| Tamaño: 5 a 9 empleados                                            | 0,0216  | 0,014 | 1,54   | 0,123 | -0,0058 | 0,0490  |
| Tamaño: 10 y más                                                   | 0,041   | 0,012 | 3,480  | 0,001 | 0,0180  | 0,0630  |
| Asalariado público                                                 | -0,073  | 0,026 | -2,820 | 0,005 | -0,1240 | -0,0220 |
| Cooperativistas                                                    | 0,0922  | 0,078 | 1,18   | 0,239 | -0,0614 | 0,2457  |
| Patrones                                                           | -0,0226 | 0,023 | -0,98  | 0,329 | -0,0680 | 0,0228  |
| Cuenta propia sin local                                            | -0,123  | 0,028 | -4,430 | 0,000 | -0,1780 | -0,0690 |
| Cuenta propia con local                                            | 0,0002  | 0,013 | 0,01   | 0,989 | -0,0250 | 0,0254  |
| Trab. No remunerados                                               | 0,0436  | 0,032 | 1,36   | 0,172 | -0,0190 | 0,1062  |
| Agricultura, silv., pesca                                          | 0,104   | 0,016 | 6,670  | 0,000 | 0,0730  | 0,1340  |
| Minería                                                            | 0,1036  | 0,085 | 1,22   | 0,222 | -0,0627 | 0,2699  |
| Electricidad, gas y agua                                           | -0,1053 | 0,148 | -0,71  | 0,477 | -0,3957 | 0,1851  |
| Construcción                                                       | 0,0020  | 0,021 | 0,1    | 0,924 | -0,0392 | 0,0432  |
| Comercio, rest. y hoteles                                          | -0,032  | 0,014 | -2,210 | 0,027 | -0,0600 | -0,0040 |
| Transportes, almac. y com.                                         | 0,0295  | 0,020 | 1,48   | 0,138 | -0,0095 | 0,0685  |
| Estab. fin. y serv. empresas                                       | -0,0267 | 0,020 | -1,35  | 0,178 | -0,0655 | 0,0122  |
| Serv. com., soc. y pers.                                           | -0,0142 | 0,015 | -0,95  | 0,340 | -0,0433 | 0,0150  |

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas continuas de hogares, INE (varios años).

**Cuadro A.8. Total créditos presupuestales ejecutados, 2004 - 2008**  
(En millones de pesos corrientes)

|                          | 2004          | 2005          | 2006          | 2007          | 2008          | Variación<br>real %<br>2004 -<br>2008 |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------------------------|
| 2 Presidencia            | 738           | 593           | 835           | 812           | 1.694         | 77                                    |
| 3 Defensa                | 5.013         | 5.349         | 5.900         | 6.516         | 8.009         | 23                                    |
| 4 Interior               | 4.460         | 4.773         | 5.308         | 6.543         | 7.632         | 32                                    |
| 5 Economía               | 1.539         | 1.707         | 2.079         | 2.456         | 2.814         | 41                                    |
| 6 Relaciones exteriores  | 1.435         | 1.627         | 1.549         | 1.495         | 1.595         | -14                                   |
| 7 Ganadería              | 1.068         | 1.770         | 1.297         | 1.537         | 1.861         | 34                                    |
| 8 Industria              | 166           | 172           | 200           | 268           | 327           | 52                                    |
| 9 Turismo y deporte      | 354           | 344           | 373           | 485           | 742           | 61                                    |
| 10 Transporte            | 2.666         | 2.876         | 3.000         | 3.120         | 4.161         | 20                                    |
| 11 Educación y Cultura   | 910           | 999           | 1.222         | 1.605         | 2.054         | 74                                    |
| 12 Salud Pública (1)     |               |               |               |               |               |                                       |
| <b>13 Trabajo</b>        | <b>680</b>    | <b>724</b>    | <b>684</b>    | <b>782</b>    | <b>1.140</b>  | <b>29</b>                             |
| 14 MVOTMA (2)            | 1.453         | 1.312         | 1.757         | 2.369         | 2.212         | 17                                    |
| 15 Desarrollo social (3) | 101           | 1.099         | 2.592         | 2.406         | 1.228         | 836                                   |
| 16 Poder Judicial        | 1.157         | 1.289         | 1.511         | 1.736         | 2.004         | 33                                    |
| 17 Tribunal de Cuentas   | 119           | 130           | 149           | 174           | 198           | 28                                    |
| 18 Corte Electoral       | 388           | 334           | 326           | 330           | 377           | -25                                   |
| 19 T. Contencioso Adm.   | 35            | 37            | 43            | 47            | 59            | 32                                    |
| 24 Diversos créditos     | 10.763        | 11.973        | 14.776        | 18.659        | 22.300        | 59                                    |
| 25 ANEP                  | 9.279         | 10.059        | 11.455        | 13.926        | 17.754        | 47                                    |
| 26 Universidad           | 2.285         | 2.455         | 2.889         | 3.541         | 4.418         | 49                                    |
| 27 INAU                  | 1.387         | 1.522         | 1.712         | 2.209         | 2.778         | 54                                    |
| 29 ASSE (1)              | 4.803         | 5.107         | 6.549         | 7.807         | 10.409        | 67                                    |
| <b>Total general</b>     | <b>50.798</b> | <b>56.253</b> | <b>66.207</b> | <b>78.822</b> | <b>95.766</b> | <b>45</b>                             |

Notas: (1) Se exponen MSP y ASSE en ASSE. (2) En MVOTMA año 2004 se incluye PIAI que se ejecutaba por Presidencia. (3) En MIDES año 2004 se incluye Infamilia que se ejecutaba por Presidencia.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y Contaduría General de la Nación (2008).

**Cuadro A.9. Políticas existentes: descripción, dimensionamiento, cobertura de los programas laborales pasivos y activos de Uruguay**

| <b>Política / Programa</b>   | <b>Vigencia</b>                  | <b>Organismo ejecutor / ley</b>                       | <b>Población objetivo</b>                                                                              | <b>Principales características</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>Presupuesto / Costo</b>                                                                                                   | <b>Cobertura</b>                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pasivas</b>               |                                  |                                                       |                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                    |
| Seguro de desempleo          | Desde 1958, vigente con cambios. | BPS/<br>Última reforma ley 18.399 de octubre del 2008 | Población desempleada que haya realizado seis meses de aportes a la seguridad social en el último año. | - Desde 2008: prestaciones decrecientes en el tiempo en los primeros seis meses<br>- Pueden acceder trabajadores suspendidos<br>- Un año de prestación para mayores de 50 años.                                                                                                                                                                                                                                                     | El sistema no tiene un financiamiento específico. Se puede suponer que es financiado con pagos al IVA (problemas de equidad) | - Porcentaje bajo de los desempleados, ya que muchos de ellos no cotizaban o son buscadores por primera vez.<br>- En el 2008 en promedio recibieron seguro de parto algo menos de 20.000 personas sobre unos 124.000 desempleados. |
| Seguro de desempleo especial | Desde julio de 2009              | BPS<br>Decreto 316/09                                 | Trabajadores que sufren pérdida de salario derivada de reducción de horas.                             | Condiciones para empresas participantes:<br>- reducción ventas 15%<br>- no haber despedido más de 5% del personal en trimestre previo<br>- no tener “suspendidos” en seguro de desempleo<br>- reducción de entre una y dos jornadas laborales<br>- no suspender ni despedir trabajadores<br>- celebrar convenio empresa-sindicato<br>Los trabajadores deben participar de actividades del INEFOP (coord.. política pasiva y activa) | - No establecido. Dependerá del número de postulantes.                                                                       | - Muy pocas empresas interesadas debido a la dificultad de cumplir con todos los requisitos.                                                                                                                                       |

| Política / Programa                    | Vigencia                                                                    | Organismo<br>ejecutor / ley                                 | Población objetivo                                                                                                        | Principales características                                                                                                                                                  | Presupuesto / Costo                                                                                                                                        | Cobertura                                                                                                      |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Activas</b>                         |                                                                             |                                                             |                                                                                                                           |                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                            |                                                                                                                |
| <i>A. Servicio público de empleo</i>   |                                                                             |                                                             |                                                                                                                           |                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                            |                                                                                                                |
| PROCOL                                 | 1992-2004 –<br>(sustituido por Uruguay Activo)                              | DINAE                                                       | Beneficiarios del seguro de desempleo por causal despido                                                                  | -Asesorar a desempleados para reinserción laboral (cv, entrevista, etc.)<br>- Informar a empresas sobre trabajadores capacitados por el programa.                            |                                                                                                                                                            |                                                                                                                |
| Uruguay Activo                         | 2004 en adelante                                                            | DINAE - Centros Públicos de Empleo                          | Desempleados                                                                                                              | -Mercado laboral electrónico por internet.                                                                                                                                   | -El costo es bajo (albergue de la red, etc.)                                                                                                               | Baja cobertura (en el 2007 una 200 empresas y 6571 trabajadores sobre unos 150.000 desempleados)               |
| <i>B. Capacitación para el trabajo</i> |                                                                             |                                                             |                                                                                                                           |                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                            |                                                                                                                |
| PROCAL                                 | 1994-2007 con interrupciones.<br><br>En el 2009 se realizó un nuevo llamado | DINAE-INEFOP                                                | -Originalmente beneficiarios del seguro de desempleo<br>-Desde 1996 también a ocupados.                                   | -Busca mejorar la “empleabilidad” brindando capacitación.<br>-Evaluación de impacto arrojó malos resultados.                                                                 | -Financiado por el FRL*<br>-Costo alto: aprox. US\$250 por trabajador por mes.                                                                             | -En 1999 había 11.000 trabajadores en los cursos.<br>-Llega a 20% de los beneficiarios en seguro de desempleo. |
| PROJOVEN                               | 1996 en adelante                                                            | DINAE –INEFOP ejecución descentralizada en cooperación INJU | Jóvenes entre 17 y 24 años sin secundaria completa, sin empleo formal, seguro de desempleo y/o familia de bajos ingresos. | -Capacitación + experiencia laboral de al menos tres meses.<br>-Evaluación muestra empleo no se retuvo pero más de la mitad participantes reingresaron al sistema educativo. | En el 2008:<br>-Gasto en cursos: US\$ 1,7 millones<br>-Gastos en prestaciones directas: US\$250.000<br>-Costo por participante: más de US\$1.000.<br>-FRL* | En 2008 participaron 1.878 jóvenes.                                                                            |

| Política / Programa                        | Vigencia                                               | Organismo ejecutor / ley                                                                       | Población objetivo                                                                                                               | Principales características                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Presupuesto / Costo                                | Cobertura                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROIMUJER                                  | 2001                                                   | DINAE –INEFOP ejecución descentralizada en cooperación ONG                                     | Mujeres desempleadas o con empleo “con restricciones” menores de 40 años con educación primaria completa y secundaria incompleta | Evaluación no encuentra efecto en la calidad del trabajo pero si efecto positivo en la probabilidad de estar empleada                                                                                                                                                                                                                                                                              | -US\$500 por participante (González 2008)<br>-FRL* | -En el 2008 hubo 1107 participantes.                                                                                                                                          |
| Programa Capacitación trabajadores rurales | Fase piloto: 1996-1999. Luego continúa desarrollándose | DINAE –INEFOP ejecución descentralizada en cooperación MEVIR                                   | Trabajadores rurales de bajos recursos con problemas de inserción laboral (desempleados u ocupados).                             | Capacitaciones adecuadas a la zona                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | -FRL*                                              | -En el 2008 745 participantes                                                                                                                                                 |
| PROCLADIS                                  |                                                        | DINAE – INEFOP ejecución descentralizada en cooperación ACJ y organizaciones de discapacitados | Personas discapacitadas                                                                                                          | Capacita y orienta laboralmente a discapacitados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | -FRL*                                              | - En el 2008 390 participantes (alta visibilidad)                                                                                                                             |
| <i>C. Creación de Empleo</i>               |                                                        |                                                                                                |                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                    |                                                                                                                                                                               |
| <i>C.1. En el sector privado</i>           |                                                        |                                                                                                |                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                    |                                                                                                                                                                               |
| Objetivo Empleo                            | 2008 en adelante                                       | DINAE                                                                                          | Desocupados por más de dos años en situación de pobreza con menos de nueve años de escolaridad y entre 18 y 65 años de edad      | Subsidia el sueldo (60% hombre y 80% mujeres) hasta un máximo de 1,5 SMN. Pago realizado mediante descuento de aportes ante el BPS.<br>Requisitos para empresas participantes:<br>-estar al día leyes sociales y tributarias<br>-no haber despedido o enviado seguro de paro en la categoría que contratan tres meses antes y después de la contratación.<br>-no más del 20% de la plantilla total | -Ingresos no generados por el BPS                  | Se inscribieron 35.000 para participar de este programa y de Uruguay Trabaja. Se sortearon 9000 para participar de ambos. A la fecha solo se han insertado unas 300 personas. |
| Promoción del empleo juvenil               | Desde 1997 (ley 16.873)                                |                                                                                                | Según el tipo de contrato jóvenes entre 15 y 29 años                                                                             | - Cuatro modalidades de contratación: práctica laboral, contrato de beca, contrato de aprendizaje y contrato de                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                    | -Escaso desarrollo en el sector privado, más éxito en el                                                                                                                      |

| Política / Programa                     | Vigencia                                                             | Organismo ejecutor / ley                                                                   | Población objetivo                                                                                                     | Principales características                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Presupuesto / Costo                            | Cobertura                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                         |                                                                      |                                                                                            |                                                                                                                        | aprendizaje simple<br>-Empleadores que contraten jóvenes con estas modalidades (hasta el 20% de su plantilla) no realizarán aportes patronales ni seguro por enfermedad ni tiene que pagar indemnización por despido<br>-Requisito para participar :estar al día con seguridad social, DGI y no despedir ni enviar a seguro de paro trabajadores que hagan tareas similares a los contratados |                                                | Sector público                                                                                                                                                                                              |
| C.2. En el sector público               |                                                                      |                                                                                            |                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                |                                                                                                                                                                                                             |
| Uruguay Trabaja                         | 2008 (su antecedente es el Programa “Trabajo por Uruguay” del PANES) | Ministerio Desarrollo Social implementado a través de Organizaciones de la Sociedad Civil. | Desocupados por más de 2 años en situación de pobreza con menos de 9 años de escolaridad y entre 18 y 65 años de edad. | -Trabajos públicos en escuelas, liceos, policlínicos<br>30 horas semanales por 9 meses<br>-Remuneración de 2,35 BPS (aprox. un SMN)                                                                                                                                                                                                                                                           | US\$2.700 total por participante (nueve meses) | Se inscribieron 35.000 para participar de este programa y en Objetivo Empleo. Se sortearon 6.000 para participar de ambos. De los 3.000 que efectivamente participaron, unos 600 tendrían inserción laboral |
| Barrido otoñal (Montevideo)             | Desde 2002 a la fecha                                                | Intendencia Montevideo                                                                     | Mujeres jefas de hogar con hijos a cargo y con educación inferior a tercer año de liceo                                | Ingreso equivalente a 3 BPC por jornada de 6 horas diarias durante 5 meses                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                | En 2008, 147 mujeres jefas de hogar                                                                                                                                                                         |
| C.3. Apoyo a microempresas y autoempleo |                                                                      |                                                                                            |                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                |                                                                                                                                                                                                             |

| <b>Política / Programa</b>              | <b>Vigencia</b>  | <b>Organismo ejecutor / ley</b>                                                                                                                   | <b>Población objetivo</b>                                                          | <b>Principales características</b>                                                                                                                                                                                                     | <b>Presupuesto / Costo</b>                                                                                 | <b>Cobertura</b>                                                                             |
|-----------------------------------------|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Proyectos de inversión presupuestal     | 1996 en adelante | DINAE-INEFOP                                                                                                                                      |                                                                                    | Pequeños créditos para compra de maquinaria o herramientas                                                                                                                                                                             | -Fondos del MTSS.<br>US\$8.000 al año<br>-FRL                                                              | En 2008: 36 aprobados                                                                        |
| FOMYPE                                  | 2006 en suspenso | DINAE-INEFOP UCU<br>(la UCU se retira en el 2008)                                                                                                 | Empresas de hasta 20 integrantes                                                   | Cubre hasta el 80% de la inversión requerida en asistencia técnica, capacitación y cursos                                                                                                                                              | -Cubre hasta 80% de inversión requerida<br>-FRL*                                                           | A 2008 123 asistencias finalizadas y 58 en proceso. No se están tomando nuevas postulaciones |
| EMPRENDE                                | 2006 en suspenso | DINAE-INEFOP<br>(la UCU se retira en el 2008)                                                                                                     | Desempleado o subempleados de los departamentos de Canelones, Florida y Montevideo | -Objetivo: creación de micro y pequeñas empresas.<br>Funciona en Canelones, Florida y Montevideo.<br>-Evaluación encontró dificultades para seleccionar beneficiarios y que a un público heterogéneo se le dio capacitación homogénea. | -FRL*<br>Costos elevados:<br>-costo directo por empresa US\$ 2500<br>-costo indirecto por empresa US\$5000 | A 2008 capacitó a 132 emprendedores y asistió a 43 empresas                                  |
| Programa de Emprendimientos Productivos | 2008             | MIDES                                                                                                                                             | Población en condición de vulnerabilidad socio-economía y pobreza extrema          | -Financia la compra de maquinaria, equipos y materia prima.                                                                                                                                                                            | -Financiamiento a través del remanente de un Fondo Uruguay-Venezuela usado en el PANES                     |                                                                                              |
| Varios                                  |                  | Intendencias, OPP, Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) del Ministerio de Industria, PACPYMES Min. Industria |                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                            |                                                                                              |

\*FRL= Fondo de Reconversión Laboral formado con un 0,25% de los salarios nominales que se integra con el aporte del trabajador y empleador por partes iguales (0,125% cada uno).

