



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Documentos de trabajo

**Los recursos humanos en el proceso de ajuste: el caso
uruguayo**

M. Bucheli, A. Cassoni, R. Diez de Medina y M. Rossi

Documento No. 02/93
Diciembre, 1993

Resumen *

Los procesos de ajuste ocurridos en Uruguay - graduales y de menor profundidad que en la mayoría de los países latinoamericanos - han tenido un impacto importante sobre los recursos humanos. Este ha sido especialmente fuerte sobre tres grupos: los jóvenes y las mujeres, cuya participación ha crecido sustancialmente y que sufren altas tasas de desempleo y los mayores de 50 años, sin problemas de ocupación pero difícilmente reciclables. La integración al MERCOSUR generará cambios en la estructura productiva y por lo tanto en los requerimientos de mano de obra, la cual presenta un nivel de formación general aceptable pero carencias de capacitación específica. En la actualidad el mercado y el sistema de educación no está suficientemente preparados para enfrentar este reto.

* Para la realización de este trabajo, contamos con la asistencia de Patricia Triunfo. El capítulo II fue realizado en base a un trabajo de Adrián Fernández, especialmente preparado para este estudio. Agradecemos la colaboración de Carlos Mendivil y Teresita Ribas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Luis Figni de la Universidad del Trabajo del Uruguay. Agradecemos también los comentarios de Rosario Domingo, Héctor Pastori, Ruben Tansini, Inés Terra, Raúl Trajtenberg y Marcel Vaillant.

INDICE

I. Introducción	1
II. Aspectos macroeconómicos	2
A. Evolución en el período 1974-92	2
B. El mercado de trabajo	5
III. Diagnóstico de los recursos humanos	7
A. Descripción de la fuerza de trabajo	7
B. Aspectos institucionales	10
C. Situación de los grupos objetivo	13
IV. Programas de capacitación	17
A. Descripción institucional	17
B. Análisis cuantitativo de la educación general	18
C. La capacitación técnico-profesional	20
D. Fortalezas y debilidades de la respuesta del sistema educativo y de capacitación	27
V. Lineamientos de política	29
VI. Conclusiones	31
Anexo: <u>Indicadores de Flexibilidad</u>	32
<i>Referencias Bibliográficas</i>	37
Apéndice 1: <u>Artículos relativos a la Creación de la Dirección Nacional de Empleo</u>	39
Apéndice 2: <u>Diseño de la Encuesta de Recursos Humanos</u>	42
Apéndice 3: <u>Cuadros Estadísticos</u>	43

I. Introducción

Durante la década de los setenta, se promovieron en Uruguay diferentes reformas estructurales, aunque varias de ellas finalmente no se concretaron. En la mayoría de los casos se caracterizaron -a diferencia de las experiencias en otros países de Latinoamérica- por ser graduales. Así por ejemplo, a mediados de los años setenta se llevó a cabo un proceso de apertura financiera; a fines de la década se implementaron medidas que condujeron a una progresiva disminución arancelaria que no alcanzó los niveles programados y a partir de 1982 se asistió a una serie de medidas parciales de estabilización.

Por otra parte, mientras el período 1985-89 fue uno de transición tanto política como económica, el actual gobierno, que comienza su gestión en 1990, ha propuesto varias estrategias para lograr una apertura comercial, reducción del sector público y contención de la inflación, con un grado de éxito relativo. Estos objetivos están ligados a la próxima integración del país al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), tornando imprescindible un ajuste macroeconómico y sectorial de envergadura.

De esta forma, si bien no se puede afirmar que el país haya vivido un proceso continuo de ajuste estabilizador y reforma estructural, se han implementado políticas que tendían a ello y que han repercutido en la estructura sectorial, el empleo y los salarios. Actualmente, la perspectiva de integrarse al MERCOSUR plantea la proximidad de un ajuste estructural, en el marco de una economía pequeña, con una mano de obra con calificación general aceptable, una población económicamente activa con gran peso de los mayores de 50 años y patrones tradicionales de emigración.

En el pasado, en ninguna de las etapas mencionadas se llevó a cabo una política explícita de capacitación o reorientación de los recursos humanos. Sin embargo, se constataron acciones aisladas del sector público y privado, destacándose el surgimiento de un importante número de centros privados de capacitación, así como de iniciativas de las empresas para formar a sus trabajadores.

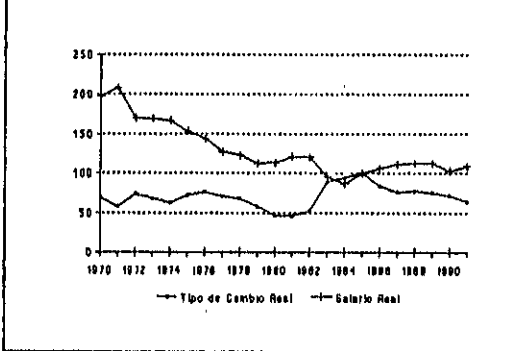
En 1993 se creó la Dirección Nacional de Empleo, que tiene entre sus cometidos principales atender las necesidades de recapitación de la mano de obra, con énfasis en los desempleados, así como el diseño de programas específicos en el marco de una política global de empleo. Sin embargo, para que estas políticas sean efectivas es imprescindible realizar un diagnóstico de la situación actual de los recursos humanos, a través del cual se detecten los grupos poblacionales con mayores dificultades de inserción. Al mismo tiempo, es importante evaluar si los mecanismos de capacitación y reorientación de la mano de obra lograron adecuar las características de la oferta a los requerimientos de las empresas. En este informe se intenta aportar elementos a dicho diagnóstico que permitan perfilar lineamientos para una política de capacitación y empleo.

II. Aspectos macroeconómicos

A. Evolución en el período 1974-92

La economía uruguaya presentó un comportamiento atípico luego de la II Guerra Mundial: mientras a nivel internacional, e inclusive latinoamericano, se crecía a tasas elevadas, en Uruguay el producto per cápita decreció a una tasa anual de 0.4% en el período 1955-73. En este último año se produce una ruptura institucional, que deriva en la instauración de un régimen militar y supresión de los sindicatos hasta el año 1984.

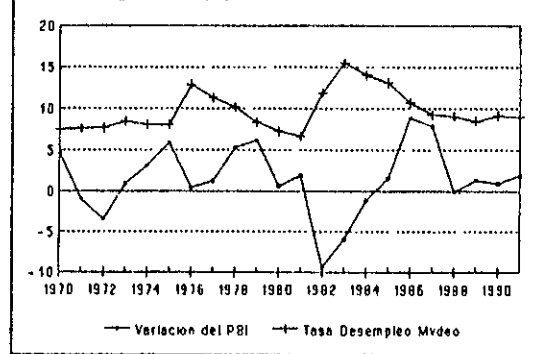
Gráfica 1 Evolución del salario real y el tipo de cambio real (índices 1985=100)



En este marco, se introducen medidas tendientes a la liberalización y desregulación de la economía, que se acompañan de una caída sin precedentes de los salarios reales (Gráfica 1). Hasta 1981 se observan elevadas tasas de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) y una regresión en la distribución del ingreso (Gráfica 2).

La política de preanuncio cambiario implementada desde 1978 determinó un serio desequilibrio comercial que condujo a una maxi-devaluación a fines de 1982. Así, hasta 1984, se persigue fundamentalmente la recomposición de precios relativos y el ajuste del sector externo, experimentándose una fuerte recesión.

Gráfica 2 Evolución del PBI y tasa de desempleo (Tasas en porcentaje)



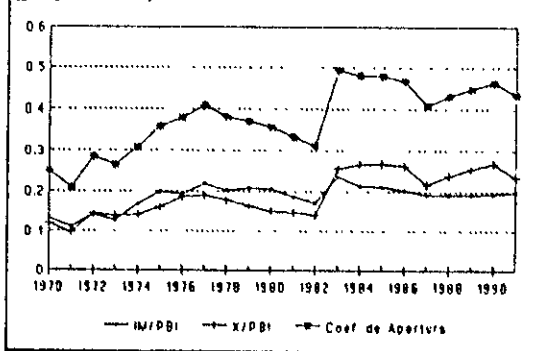
Con la restauración democrática en 1985, se lleva a cabo una recomposición de los salarios reales, atendiendo al mismo tiempo el ajuste fiscal y del sector externo. Los choques externos favorables permitieron un incremento significativo del producto. Por último, en el período 1990-92 el énfasis se trasladó al ajuste fiscal, la estabilización de precios y la reforma del Estado.

Los cambios introducidos en la década del setenta determinaron que la economía uruguaya tenga actualmente una inserción internacional mucho mayor (Gráfica 3), con la consiguiente modificación de su estructura productiva, particularmente la industrial.

1. La apertura financiera y la promoción de exportaciones: 1974-78

La economía uruguaya enfrentó en 1974 un escenario externo particularmente desfavorable. Los precios del petróleo se cuadruplicaron a fines de 1973

Gráfica 3 Evolución de indicadores externos (proporciones)



mientras que los principales precios de exportación sufrieron un importante deterioro, lo que determinó un fuerte déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La estrategia adoptada ante esta situación consistió en la ampliación de la política de promoción de exportaciones, especialmente a través de "reintegros" de impuestos indirectos y de créditos subsidiados. Además, se concretaron acuerdos comerciales con Argentina y Brasil que acentuaron el incremento de las exportaciones uruguayas. Al mismo tiempo, se derogaron distintas medidas de tipo no arancelario que afectaban a las importaciones.

Paralelamente, se llevó a cabo un proceso de liberalización de los flujos financieros con el exterior, arribándose en 1978 a un mercado cambiario libre y unificado. Se habilitaron los depósitos en moneda extranjera (para residentes y no residentes) y se eliminaron los controles sobre el crédito y las tasas de interés. La liberalización del mercado de cambios, así como la política posterior de mini-devaluaciones determinaron una importante alza del tipo de cambio real hasta 1978.

En materia laboral, se desreguló el mercado de trabajo derogando los convenios colectivos, en el marco de la ilegalidad de los sindicatos. Se verificó además un aumento de la población económicamente activa y, simultáneamente, una caída del salario real que reforzó la rentabilidad del sector exportador. Al mismo tiempo, se observan tasas de desempleo de dos dígitos a partir de 1976.

Las políticas reseñadas permitieron la nivelación de la balanza comercial. El crecimiento de las exportaciones explica dos tercios del aumento del producto, registrándose además una importante diversificación en la producción industrial exportadora.

2. La apertura comercial y el intento estabilizador: 1979-1982

El eje de la política de estabilización de precios en el período lo constituye la adopción de una política de preanuncio del tipo de cambio futuro ("tablita"), con un ritmo de devaluación decreciente. El choque favorable de demanda externa en 1979 provocado fundamentalmente por la mejora en la competitividad frente a Argentina, incidió en el incremento de precios internos que alcanzó al 83%, frente a una devaluación en ese año de 21%, determinando un importante retraso inicial del tipo de cambio real, que se agravó en los años siguientes.

A partir de 1980 se tomaron medidas efectivas de apertura comercial a través de una reducción de aranceles, de forma que las tasas máximas bajaron de 100% a 55% y el escalonamiento de la estructura arancelaria se redujo. Estas dos políticas, aunadas al proceso de reducción de los incentivos a la exportación, generaron un elevado desequilibrio comercial. El exceso de liquidez a nivel mundial, la inestabilidad de los países vecinos así como la repatriación de capitales de residentes, determinaron, sin embargo, un saldo positivo en la cuenta de capitales y una apreciable ganancia de reservas internacionales hasta 1981.

La percepción a nivel privado del retraso en el tipo de cambio se generalizó en 1982, lo que contribuyó a una elevada salida de capitales que, junto al desequilibrio comercial, forzaron finalmente a una devaluación en noviembre de ese año. La mitad del crecimiento del producto en este período se originó en la evolución del consumo, registrándose una recuperación del salario real. Sin embargo, parte de dicho crecimiento se sustentó en el auge sin precedentes de la construcción. El dinamismo de este sector se dio básicamente como consecuencia de la entrada de capitales argentinos, aunque se registró también un crecimiento de la inversión pública que había comenzado en el período anterior.

3. La recomposición de precios relativos: 1983-84.

Abandonada la política de estabilización de precios, el énfasis pasó a ser nuevamente el ajuste del sector externo. A pesar del fuerte repunte inflacionario, el tipo de cambio real se recompuso a partir de noviembre de 1982, con el rompimiento de la "tablita".

Ya a mediados de 1981 se había iniciado una fase fuertemente recesiva en la economía uruguaya. Así, entre 1981 y 1983 el PBI descendió un 15%, mientras que a nivel industrial la caída es más pronunciada, ubicándose en 23%. En este marco, el descenso de las importaciones ayudó a lograr nuevamente el equilibrio de la balanza comercial. La tasa de desocupación alcanzó en 1983 su nivel máximo de los veinte años previos y los salarios reales volvieron a caer.

El elevado porcentaje del crédito al sector privado nominado en moneda extranjera previo a la devaluación de 1982, determinó un serio problema de sobre-endeudamiento de las empresas, que dificultó su recuperación posterior. Por otra parte, mediante la modalidad de "venta de carteras" los bancos privados transfirieron al Estado parte de sus créditos, originándose un abultado déficit para-fiscal.

4. La recuperación económica: 1985-89

Este período se inició con un elevado monto de deuda externa que ascendía a 133.2% del PBI y un importante desequilibrio fiscal. Por otra parte, con el restablecimiento de la democracia, existían presiones por parte de los sindicatos que reiniciaron su actividad, para lograr la recuperación de los salarios reales. Estos elementos determinaron la postergación de políticas de largo alcance. Sin embargo, el escenario externo era favorable para la economía uruguaya: reducción de las tasas de interés internacionales, rebaja en los precios del petróleo y choques de demanda externa por los planes de estabilización llevados adelante en Argentina y Brasil, especialmente el Plan Cruzado de 1986. Esto permitió una nueva fase de expansión económica, sostenida tanto por el incremento de las exportaciones como de la demanda interna. Esta última se apoyó en el crecimiento significativo del salario real, que fue indexado a la inflación pasada.

Desde el punto de vista financiero, los aspectos no resueltos de sobre-endeudamiento a nivel privado contribuyeron a la quiebra de importantes bancos con capital accionario principalmente nacional, que pasaron transitoriamente al área pública.

En 1987, la reversión de la coyuntura regional favorable obligó a una aceleración del ritmo de devaluación. Además, se restringió el crédito interno y se atenuó la indexación de los salarios privados a la inflación pasada, manteniéndose estables los correspondientes al sector público. Todo lo anterior provocó una desaceleración del crecimiento económico.

Al final del período, coincidiendo con el año electoral, se observó una expansión del gasto público, alcanzando el déficit fiscal el 6% del PBI. La deuda pública, especialmente la respaldada con títulos en moneda extranjera, alcanzó niveles elevados. De esta forma, la inflación, que había presentado una tendencia decreciente hasta 1987, se elevó para cerrar en el año 1989 en 89%.

5. El ajuste fiscal: 1990-92

El Gobierno que asumió en marzo de 1990 se planteó como principal objetivo el ajuste fiscal, con reducción del déficit y de la deuda pública. Para ello, se aumentó la presión fiscal, principalmente a través de las contribuciones a la seguridad social y de los impuestos al consumo, reduciéndose además los egresos del sector público. Como parte de esto último, se llevó adelante una política explícita de disminución del salario real de los empleados del sector. Al mismo tiempo, se profundizó la rebaja de aranceles, a lo que se agrega la reducción adicional programada por la entrada en vigencia del MERCOSUR.

La coyuntura externa favorable, de iguales características que en el período previo, permitió el logro de los objetivos planteados, sin generar una situación recesiva.

B. El mercado de trabajo

En el último censo de Población y Vivienda realizado en el país (1985), Uruguay contaba con aproximadamente 3 millones de habitantes, de los cuales poco más de la mitad vivía fuera del departamento de Montevideo (Interior) y en particular, sólo un 11% lo hacía en zonas rurales. Al comparar estas cifras con los datos del censo anterior (1975), se encuentra que la tasa anual media de crecimiento de la población en esos diez años fue poco más del 6 por mil.

Esta tasa estuvo afectada por el saldo negativo migratorio que tuvo el país. Si bien el fenómeno tiene lugar desde los sesenta, se agudiza en los setenta alcanzando su punto más alto en 1973-76. El saldo migratorio en esa década se estima en una salida de 180.000 personas, cuya edad promedio era 27 años y con una composición por sexo equilibrada. Los estudios realizados en los países de destino de esta emigración (principalmente, Argentina y Brasil) muestran que estuvo compuesta por un porcentaje importante de obreros calificados con un desempeño relativamente exitoso en el exterior, lo que dificulta un proceso de recuperación de dicho capital humano. En años recientes, si bien no existen datos, algunos estudios dan cuenta de una salida del país de trabajadores con estudios terciarios, hecho novedoso con respecto a la década anterior (Fortuna et al, 1988).

A pesar de esta salida de personas en edad de trabajar, se asiste a un importante crecimiento de la tasa de actividad: de 48% a principios de la década del 70 a alrededor de 60% en la actualidad. Esta tendencia se asocia al aumento de la oferta de los menores de 25 años y la incorporación masiva de la mujer. Si bien existen otras explicaciones de orden social, el fenómeno emigratorio y la creciente participación de la mujer y de los jóvenes se relacionan con la evolución del salario real. Durante los setenta y hasta 1984, la tendencia a la baja de los salarios es pronunciada y prácticamente continua, por lo que la consiguiente caída del ingreso familiar podría haber incitado a ingresar al mercado de trabajo a miembros que tradicionalmente no lo hacían. Sin embargo, la recuperación posterior no revirtió las tasas de actividad alcanzadas.

Los años setenta presentaron una tasa de desempleo promedio (8%) inferior a la de los ochenta (11%), con un tope en los años de adaptación a los cambios introducidos por el proceso de apertura y promoción de exportaciones (1976-78). En esos años, la incorporación de la mujer se realizó con altas tasas de desempleo que se convertirían en estructurales, al tiempo que las tasas específicas de desempleo de los mayores de 45 años aumentaban significativamente (Cuadro 1). A su vez, las personas con instrucción universitaria se vieron menos afectadas que el resto, observándose también entre los de educación media, un menor impacto sobre quienes tenían formación técnica (UTU).

La crisis de 1982-84, que produjo un aumento sin precedentes en la tasa de desempleo, afectó con mayor fuerza a hombres y a los de menor educación, incluyendo esta vez a los de UTU. Sin embargo, en la recuperación son los jóvenes y las mujeres quienes mantienen tasas específicas de desempleo muy por encima del promedio.

La dificultad del descenso del desempleo a partir de la recuperación de mediados de los ochenta puede relacionarse con el tipo de cambio tecnológico impulsado en el país a partir de los setenta, caracterizado por una intensificación del uso del capital (Rossi y Tansini, 1989), la cual fue además inducida por las leyes de promoción industrial que privilegiaban este tipo de cambio. Dado que la demanda de mano de obra presenta una alta elasticidad precio (Tansini y Zejan, 1990), la baja de los salarios de los setenta suavizó las posibles consecuencias de este cambio sobre el desempleo.

Acorde con lo anterior, la productividad media y el salario real en la manufactura han evolucionado de manera similar durante las dos últimas décadas, acercándose aún más a partir de 1985 (ver Anexo). Esto implica que de existir una brecha salarial positiva (salario mayor que productividad) en 1975, ésta se habría estrechado continuamente en respuesta a los choques externos y las políticas de ajuste implementadas. Este resultado es considerado como indicativo de cierto grado de flexibilidad en el proceso de fijación de salarios industriales, ya que evidencia que éstos se ajustan a los cambios en precios relativos y productividad con relativa rapidez.

Con respecto a la economía en su conjunto, también se encuentra un nivel de flexibilidad comparativamente alto, al considerar la respuesta relativa de los salarios nominales a los aumentos del desempleo y la inflación. Los indicadores utilizados del grado de flexibilidad en el mercado de trabajo no permiten sustentar la hipótesis de que una estructura de precios relativos rígida sea la causa de las altas tasas de desempleo en los ochenta, aún cuando la reaparición de los sindicatos en 1985 tuvo, indudablemente, algún efecto adverso en este sentido.

No obstante, los resultados de la estimación de una curva de Beveridge para el período 1980-90 muestran que la relación vacantes-desempleo ha empeorado en la década. Un nivel inadecuado de salarios relativos no parece una explicación suficiente, dada la evidencia anterior. Alternativamente, la existencia de dificultades en la movilidad de la mano de obra y/o el deterioro en la efectividad de búsqueda de los desempleados parecen argumentos más acordes con la realidad del país. La primer hipótesis estaría asociada a la existencia de desajustes entre los requerimientos de las empresas y la capacitación de la oferta, mientras que la segunda estaría vinculada a la creciente participación de los jóvenes que, como se verá más adelante, resultan poco atractivos para las empresas.

Cuadro 1. Tasas de desempleo por nivel de instrucción, sexo y edad. Años seleccionados (Porcentaje)

	1970-73	1976-78	1979	1983-84	1988-90
Tasa global	7.6	11.5	8.4	14.8	8.9
Nivel de instrucción					
Hasta 5 años	7.8	11.6	7.8	13.4	6.2
Primaria con	7.1	11.1	8.0	14.6	7.3
7 a 10 años	8.1	12.6	10.6	16.5	11.0
11 o 12 años	8.6	13.9	9.1	16.2	12.1
UTU	11.9	13.6	7.4	16.0	9.4
Universidad	7.6	9.7	11.2	11.6	8.9
Sexo					
Hombres	7.1	8.3	5.9	11.2	6.9
Mujeres	8.6	16.8	14.2	19.1	11.8
Edad					
14-19	25.6	34.4	25.0	44.1	34.6
20-24	15.4	17.0	12.6	23.7	19.1
25-34	6.4	10.1	6.6	12.0	8.1
35-44	4.2	7.6	5.4	8.9	6.9
45-54	3.8	6.1	4.6	9.0	3.4
55-64	2.4	7.3	4.7	10.4	3.2
65 y más	1.8	9.1	8.2	8.9	1.9

Fuente: Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

III. Diagnóstico de los recursos humanos

A. Descripción de la fuerza de trabajo

La población urbana del país es de 2:784.347 personas, de las cuales 49% está radicada en el departamento de Montevideo. El 76% de la población urbana total se encuentra en edad de trabajar (14 años y más) y de esta última, el 58% se ofrece en el mercado de trabajo. La distribución de la PEA por edades se caracteriza por el importante contingente de personas mayores de 50 años (Cuadro 2). El peso de este grupo responde a la estructura etaria de la población y a la edad promedio de los flujos migratorios mencionados en la sección anterior. La incorporación de los jóvenes (menores de 25 años) y las mujeres en el mercado de trabajo, determina que sus tasas específicas de actividad hayan aumentado significativamente en el período de estudio, alcanzando el 65% y 44% respectivamente en 1991 (Cuadro 3).

Cuadro 2 Distribución de la PEA por edades, 2º semestre 1991. (Porcentajes)

Tramo	Montevideo	Interior Urbano
14-19	7.9	9.8
20-24	12.3	11.0
25-49	54.9	55.6
50 y +	24.9	23.6
Total	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a ECH, INE.

Cuadro 3 Tasas de actividad, 2º semestre 1991. (Porcentajes)

	Montevideo	Interior Urbano
Ambos sexos:	60.3	55.1
14-19	38.4	37.5
20-24	80.2	73.0
25-49	85.1	78.6
50 y +	37.7	32.8
Mujeres:	48.2	39.4
14-19	27.6	24.0
20-24	73.3	57.5
25-49	74.0	61.5
50 y +	24.7	18.9
Hombres:	75.0	72.6
14-19	49.3	50.4
20-24	87.6	88.6
25-49	98.2	97.4
50 y +	55.6	50.1

Fuente: Elaboración propia en base a ECH, INE.

Concomitantemente al crecimiento de la actividad de estos grupos, se ha asistido a un aumento continuo en los niveles de formación de los recursos humanos. Este aspecto positivo es muy importante si se tiene en cuenta que el contingente de emigrantes estaba constituido por personal calificado. Así, en 1991 sólo el 1.3% de los activos urbanos no presentaba nivel de instrucción alguno y la mitad tenía entre 6 y 9 años de estudios. Puede decirse entonces que el país cuenta con un núcleo poblacional importante con educación básica, maleable para enfrentar cambios originados en el sistema productivo.

La educación no es similar por regiones, observándose que la fuerza de trabajo más formada es atraída por la capital, altamente terciarizada. A su vez, tampoco es idéntica por cohortes: las nuevas generaciones son más educadas y en particular el grupo de más de 50 años presenta un porcentaje importante (en relación al promedio) de personas con menos de cinco años de educación formal (Cuadros 4 y 5).

Por su parte, el desempleo afecta principalmente a los nuevos grupos de trabajadores (Cuadro 6). Sólo el 10% de los desocupados de Montevideo y el 19% de los del Interior Urbano tienen primaria incompleta, lo que sugiere que la mayoría de los desempleados es pasible de adaptación laboral ante políticas de reciclaje, aún cuando actualmente no posean los conocimientos específicos requeridos.

Con respecto a la estructura del empleo, se destaca el aumento de la participación de los asalariados privados en detrimento de los públicos, tanto en Montevideo como en el Interior. El volumen de empleados públicos en 1991 fue aproximadamente 259.000 personas, de las cuales el 79% estaba en la Administración Central y Departamental. Es de esperar que continúe la reducción del volumen de empleo público debido a las políticas implementadas en los últimos años. Por un lado, la preocupación por el equilibrio fiscal ha conducido a un deterioro de su salario real con respecto al del sector privado, intentando promover la salida de funcionarios. Por otro, existe una política de

Cuadro 4 Población económicamente activa por años de instrucción y grupos de edad, Montevideo, 1er semestre 1991 (porcentajes)

	GRUPOS DE EDAD			GRUPOS DE EDAD			GRUPOS DE EDAD		
	14 a 19			20 a 24			25 a 29		
	Hombres	Mujeres	TOTAL	Hombres	Mujeres	TOTAL	Hombres	Mujeres	TOTAL
OCUPADOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 a 5	5.2	2.6	4.4	3.0	0.3	1.8	3.2	2.4	2.8
6 a 9	72.6	67.0	70.8	65.2	42.5	44.0	47.3	33.1	41.2
10 a 12	21.8	26.1	23.2	38.2	37.0	37.6	27.0	32.8	29.5
13 y más	0.4	4.3	1.6	13.6	20.2	16.5	22.5	31.6	26.4
CESANTES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 a 5	7.1	0.0	4.2	8.1	1.6	4.8	4.0	8.0	6.7
6 a 9	66.3	85.0	72.9	50.0	51.6	50.8	56.0	50.0	52.0
10 a 12	28.6	15.0	22.9	30.6	20.3	25.4	20.0	26.0	24.0
13 y más	0.0	0.0	0.0	11.3	26.6	19.0	20.0	16.0	17.3
BTPV	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	--	--	--
0 a 5	1.9	0.0	0.9	0.0	0.0	0.0	--	--	--
6 a 9	58.8	45.8	50.5	27.8	28.6	28.3	--	--	--
10 a 12	40.4	56.2	47.7	22.2	21.4	21.7	--	--	--
13 y más	1.9	0.0	0.9	50.0	50.0	50.0	--	--	--
PEA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 a 5	5.0	1.4	3.7	3.6	0.5	2.1	3.2	3.1	3.1
6 a 9	68.9	64.8	67.2	45.2	43.0	44.2	47.2	35.1	41.8
10 a 12	25.6	31.8	27.9	36.6	33.3	35.1	26.3	31.5	28.7
13 y más	0.6	2.3	1.2	14.6	23.2	18.6	23.3	30.3	26.5
	30 a 49			50 y más			TOTAL		
	Hombres	Mujeres	TOTAL	Hombres	Mujeres	TOTAL	Hombres	Mujeres	TOTAL
OCUPADOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 a 5	8.4	6.0	7.4	24.3	26.0	24.9	11.4	9.6	10.7
6 a 9	43.8	37.6	41.0	44.8	45.3	45.0	66.6	40.7	44.1
10 a 12	29.9	30.3	30.1	18.2	15.1	17.0	26.7	27.5	27.0
13 y más	17.8	26.1	21.5	12.7	13.6	13.1	15.3	22.1	18.2
CESANTES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 a 5	10.3	14.1	13.0	20.0	38.7	27.6	10.1	10.9	10.6
6 a 9	59.0	47.5	50.7	31.1	45.2	48.7	55.9	53.9	54.8
10 a 12	20.5	30.3	27.5	22.2	16.1	19.7	25.6	23.6	24.5
13 y más	10.3	8.1	8.7	6.7	0.0	3.9	8.4	11.6	10.2
BTPV	--	--	--	--	--	--	100.0	100.0	100.0
0 a 5	--	--	--	--	--	--	1.3	0.0	0.5
6 a 9	--	--	--	--	--	--	45.5	42.1	43.5
10 a 12	--	--	--	--	--	--	32.5	39.3	36.6
13 y más	--	--	--	--	--	--	20.8	18.7	19.6
PEA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 a 5	8.5	6.6	7.6	24.1	26.5	25.0	11.2	9.4	10.4
6 a 9	44.2	38.5	41.6	45.1	45.3	45.2	47.1	41.9	44.8
10 a 12	29.7	30.2	30.0	18.4	15.2	17.1	26.7	27.6	27.1
13 y más	17.6	24.7	20.9	12.5	13.0	12.7	15.0	21.1	17.7

Fuente: Elaboración en base a ECH, INE.

Cuadro 4 Población económicamente activa por años de instrucción y grupos de edad, Interior Urbano, 1er. sem. 91.

	GRUPOS DE EDAD								
	14 a 19			20 a 24			25 a 29		
	Hombres	Mujeres	TOTAL	Hombres	Mujeres	TOTAL	Hombres	Mujeres	TOTAL
OCUPADOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 a 5	6.6	4.4	5.9	7.7	3.3	6.0	6.0	3.7	5.2
6 a 9	73.8	57.7	68.8	59.2	46.7	54.3	60.5	42.0	53.6
10 a 12	19.2	37.2	26.5	30.8	39.6	34.2	28.9	39.9	33.0
13 y más	0.3	0.7	0.5	2.4	10.4	5.5	6.6	16.4	8.2
CESANTES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 a 5	5.3	6.9	5.7	9.1	0.0	5.1	10.0	5.6	7.1
6 a 9	75.0	75.9	75.2	69.9	67.6	66.7	70.0	63.9	66.1
10 a 12	19.7	17.2	19.0	22.7	23.5	23.1	10.0	30.6	23.2
13 y más	0.0	0.0	0.0	2.3	8.8	5.1	10.0	0.0	3.6
BTPV	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	--	--	--
0 a 5	3.4	1.8	2.6	0.0	0.0	0.0	--	--	--
6 a 9	76.6	37.1	66.1	40.0	28.6	32.6	--	--	--
10 a 12	20.3	41.7	30.4	33.3	50.0	44.2	--	--	--
13 y más	1.7	0.0	0.9	26.7	21.4	23.3	--	--	--
PEA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 a 5	5.9	4.1	5.3	7.6	2.6	5.6	6.2	3.9	5.3
6 a 9	74.1	59.9	69.3	59.2	47.4	54.3	60.8	46.3	56.4
10 a 12	19.5	35.6	24.9	30.0	38.7	33.6	28.0	39.2	32.4
13 y más	0.5	0.5	0.5	3.2	11.3	6.5	5.0	12.6	7.9
	30 a 49			50 y más			TOTAL		
	Hombres	Mujeres	TOTAL	Hombres	Mujeres	TOTAL	Hombres	Mujeres	TOTAL
OCUPADOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 a 5	18.4	12.0	15.8	45.8	42.9	44.9	22.5	16.4	20.2
6 a 9	54.1	46.9	51.2	42.4	39.9	41.6	93.7	46.5	50.7
10 a 12	22.5	25.2	23.5	8.9	10.4	9.4	20.1	25.8	22.2
13 y más	5.0	15.9	9.4	2.8	6.7	4.1	3.7	12.3	6.9
CESANTES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 a 5	45.3	13.3	25.7	63.6	52.2	58.9	24.3	13.2	19.0
6 a 9	49.1	61.4	56.6	36.4	39.1	37.5	61.1	62.4	61.7
10 a 12	5.7	20.5	14.7	0.0	4.3	1.8	13.3	20.5	16.7
13 y más	0.0	4.8	2.9	0.0	4.3	1.8	1.3	3.9	2.6
BTPV	--	--	--	--	--	--	100.0	100.0	100.0
0 a 5	--	--	--	--	--	--	2.6	5.7	4.4
6 a 9	--	--	--	--	--	--	65.8	47.2	54.9
10 a 12	--	--	--	--	--	--	23.7	40.6	33.5
13 y más	--	--	--	--	--	--	7.9	6.6	7.1
PEA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 a 5	19.2	12.2	16.3	46.3	43.3	45.4	22.2	15.7	19.7
6 a 9	54.0	48.0	51.5	42.2	39.8	41.4	54.3	46.9	51.5
10 a 12	21.9	24.8	23.1	8.7	10.1	9.2	19.8	26.0	22.2
13 y más	4.8	15.0	9.1	2.7	6.8	4.0	3.7	11.4	6.6

Fuente: Elaborado en base a ECH, INE.

incentivos monetarios con el objetivo de que abandonen voluntariamente el cargo que ocupan. Ellos no operan automáticamente, dado que los superiores inmediatos en la escala jerárquica tienen que declarar prescindible al funcionario, no respondiendo a un diagnóstico global de los requisitos de recursos humanos del sector.

Es interesante analizar el fenómeno de la subutilización de la fuerza de trabajo. Definiendo la informalidad como la suma de los ocupados por cuenta propia con y sin local, los trabajadores familiares no remunerados, los asalariados privados y patrones en empresas de menos de cinco personas ocupadas, excepto en todos los casos, los profesionales, técnicos, administradores o gerentes, en Montevideo el 18% de la PEA y la quinta parte del empleo pertenece a esta categoría, siendo la mayoría de los ocupados informales, cuenta propia con local (32%), empleados privados (29%) y cuenta propia sin local (27%) y concentrándose en el comercio (34%) y la industria (22%). Por otra parte, más del 60% de los informales definidos de esta manera son hombres.

Si se cuantifica la precariedad¹ como concepto más estricto, el 9% de la PEA y el 10% de los ocupados de Montevideo son precarios en su inserción, perteneciendo el 43% a servicios, el 20% a la industria y el 17% al comercio. En cuanto a su distribución por sexo, casi el 60% son mujeres.

De la descripción anterior de la fuerza de trabajo surge que tres grupos poblacionales merecen un trato especial en el diagnóstico y las políticas de empleo y reciclaje de recursos humanos: por un lado, las mujeres y los jóvenes son actualmente grupos afectados por un alto desempleo; por otro, los mayores de 50 años, debido a su edad y baja escolaridad relativa, pueden sufrir el impacto de una reconversión. Dado que la política actual de disminución del gasto público corriente conduce a la reducción explícita del número de trabajadores del sector, se incluirá también a los funcionarios públicos.

B. Aspectos Institucionales

A los efectos de una mejor comprensión de las recomendaciones sobre formación de los recursos humanos y en especial sobre el tratamiento de los grupos objetivo ante una reconversión, se realiza una descripción del marco actual de funcionamiento del mercado de trabajo.

1. La fijación de salarios. En el año 1985, con el retorno de gobiernos democráticos, se regulariza el funcionamiento de la actividad sindical. A partir de ese año, el régimen aplicado para los ajustes salariales del sector público, consistió en su fijación cuatrimestral por parte del Poder Ejecutivo. En el área privada, en términos generales se incentivó la negociación entre las asociaciones empresariales y sindicatos sectoriales (Consejos Salariales que se reúnan cada cuatro meses) con mediación del Poder Ejecutivo, quien decretaba una pauta para el ajuste. Durante el primer año, dicha pauta recogía

Cuadro 6 Tasa de desempleo, 2º semestre 1991. (Porcentajes)

	Montevideo	Interior Urbano
Ambo sexos:	8,3	8,5
14-19	34,7	27,1
20-24	17,6	17,3
25-49	6,8	6,0
50 y +	2,8	2,6
Mujeres:	10,2	11,5
14-19	43,7	33,3
20-24	22,1	24,2
25-49	6,7	6,9
50 y +	2,4	3,3
Hombres:	6,7	6,6
14-19	29,6	24,2
20-24	13,5	12,8
25-49	3,2	4,0
50 y +	3,1	2,1

Fuente: Elaboración propia en base a ECH, INE

¹ El concepto de precariedad corresponde al de ocupados que son empleados privados sin cobertura de salud, los que están buscando otro trabajo porque el actual no es estable y los trabajadores familiares no remunerados.

la inflación pasada; luego se promedió la pasada con la prevista por el gobierno para el cuatrimestre siguiente, con lo cual la indexación se vio atenuada. A su vez, la existencia de salarios mínimos diferentes para las distintas ramas de actividad no permitía fijar retribuciones por debajo de determinado nivel. Estos eran establecidos por el Poder Ejecutivo hasta 1985 y a partir de esa fecha por los Consejos Salariales.

Durante 1986 se incentivó la firma de acuerdos salariales sectoriales para el sector privado, para un período no menor de un año, con el objetivo de evitar las situaciones de conflictos laborales periódicos que provocaban los reajustes cuatrimestrales. Estos convenios diferenciaron el marco de fijación de salarios entre sectores, ya que no en todos se firmaron, quedando una proporción de trabajadores privados estrechamente ligados institucionalmente a la pauta establecida por el Poder Ejecutivo. En cuanto a los firmantes, algunos sectores previeron un período diferente de reajuste, aunque en la generalidad se mantuvo el aumento cuatrimestral. La gran mayoría de los convenios pactaron aumentos salariales calculados en base a la inflación pasada y prevista, acompañados de cláusulas de recomposición periódica del salario real en caso que se deteriorara. En este período se promueve, asimismo, la negociación de aumentos salariales por empresa, ligados a los incrementos de productividad. A pesar de las dificultades que su implementación presentó, la recomendación fue adoptada en varios sectores.

La política económica del nuevo gobierno (1990) eliminó los ajustes cuatrimestrales sincronizados para quienes no tenían acuerdos firmados. Luego de un período de seis meses de libre negociación, en que el conflicto con los sindicatos se agravó, se acordó para el sector privado, un reajuste de período endógeno en base a la inflación pasada. Para el sector público, los aumentos continúan realizándose por decreto del Poder Ejecutivo, en el marco de una política estabilizadora que tiende a comprimir el gasto público y reducir su personal.

2. Carga tributaria. La carga tributaria asociada a los costos laborales es bastante elevada: por un lado, los aportes vinculados a la seguridad social constituyen el 20.5% de la remuneración bruta para los empleadores y el 16% para los trabajadores. A esto hay que agregarle el impuesto a las retribuciones que asciende a 1% para los primeros y varía entre 3.5% y 7.5% para los segundos, según el nivel de salario percibido. En 1993, estos últimos porcentajes fueron disminuidos a 1% y 2%, respectivamente. Si se agregan los pagos vinculados al salario vacacional y al aguinaldo, el costo laboral se incrementa en 15%.

3. Contrataciones y despidos. Si bien se prevé legalmente la existencia de contratos a plazo determinado en el sector privado, las obligaciones en materia impositiva, de seguridad social y de indemnizaciones por despido o accidentes de trabajo es prácticamente idéntica a la de los contratos por tiempo indefinido. No se contemplan contratos que resulten en menores costos para las empresas y fomenten el empleo de jóvenes o la capacitación de los que ingresan al mercado por primera vez.

La reducción del horario de trabajo, decidida unilateralmente por la empresa, no está permitida excepto en casos fundados, como por ejemplo modificaciones en la estructura de trabajo. Las horas extras, por su parte, deben pagarse 100% más que las normales en días hábiles y 150% en feriados.

La regulación en materia de despido en el sector privado, no exige que exista una causal específica, pero a menos que sea comprobable una "notoria mala conducta", el empleador está sujeto al pago de una indemnización que puede alcanzar seis salarios mensuales, incluyendo el pago de aguinaldo, prima vacacional e ingresos variables (tales como propinas, horas extras, etc.).

Los asalariados del sector público tienen un tratamiento jurídico especial. Su contratación requiere la realización de concurso excepto en caso de "notoriedad o urgencia". Sin embargo, durante las dos

décadas que cubre este estudio, la vinculación a través de contratos (sin realización de concursos) fue un procedimiento relativamente habitual. En materia de despido, los funcionarios (con excepción de los contratados a plazo) sólo pueden ser destituidos por el Poder Ejecutivo, si se prueba ineptitud, omisión o delito, previo sumario que es jurídicamente controlado por el Fiscal Nacional de Gobierno, y únicamente con la venia del Senado de la República. Estos requisitos, con variaciones para los trabajadores de las empresas públicas, han dado lugar a una inamovilidad de los funcionarios públicos. Los contratos a plazo determinado pueden ser rescindidos con una indemnización de dos tercios de la remuneración que resta hasta la finalización del contrato.

4. Casos especiales. Las mujeres están protegidas durante el período de maternidad: gozan de tres meses de licencia pre y post-parto y tienen derecho a reducir su jornada de trabajo durante la lactancia. Durante los nueve meses de embarazo y el mes y medio siguiente, el despido está sujeto a seis meses de indemnización. Exceptuando estas situaciones especiales, la normativa general es la misma para hombres y mujeres. Con respecto a los menores, existen leyes que contemplan aspectos de horario (jornada laboral menor de ocho horas), participación restringida en determinadas actividades, etc.

5. Seguro de desempleo. Si bien esta institución es tradicional en el país, es en 1981 cuando comienza a hacerse un uso generalizado de ella ante el importante aumento de la tasa de desempleo. El subsidio consiste en una prestación mensual en dinero por seis meses, pero se interrumpe si el trabajador se reintegra a la actividad antes del plazo estipulado². Su monto equivale a 50% del promedio mensual de las remuneraciones nominales percibidas en los 6 meses inmediatos anteriores al cese, no pudiendo ser inferior a la mitad del salario mínimo nacional. Si el trabajador es casado, tiene familiares ascendientes, descendientes menores de 21 años, o incapaces a su cargo percibe un suplemento del 20% sobre el monto del subsidio.

Son susceptibles de ser cubiertos por este seguro los trabajadores remunerados de la actividad privada que se encuentran en desempleo forzoso (no imputable a su capacidad laboral). Existen también subsidios que toman en cuenta la suspensión parcial del trabajador o la reducción del número de horas de trabajo. Para recurrir a él, sin embargo, es necesario haber cotizado al menos 180 días o 150 jornales en los doce meses previos a la solicitud de la prestación, por lo que ampara solamente a los trabajadores que tienen cierta estabilidad laboral. Además, no se aplica el beneficio a los trabajadores rurales, de servicio doméstico y bancarios; los jubilados o con adelanto pre-jubilatorio; los que perciben ingresos por otra actividad y los despedidos o suspendidos por razones disciplinarias.

Si bien la prestación mensual es la misma, las distintas causales determinan que la duración del subsidio dependa de situaciones intrínsecamente diferentes: en la suspensión, el vínculo laboral entre la empresa y el trabajador se mantiene, por lo que la duración de la prestación depende de la empresa; en el despido, la relación laboral no existe más, y ésta dependerá de la capacidad, suerte o voluntad del trabajador para reinsertarse en el mercado de trabajo.

6. Dirección Nacional de Empleo. El gobierno creó en 1993 la Dirección Nacional de Empleo asesorada por una Junta Nacional, con el objetivo de amortiguar el impacto de los ajustes que se producirían en el mercado de trabajo como consecuencia del proceso de integración y reconversión productiva. Esta Junta asesora está integrada por representantes del Poder Ejecutivo, de los

² Existe la opinión de que el objetivo de este subsidio se ve varias veces tergiversado debido a que las empresas lo utilizan regularmente para mantener su personal en los períodos de baja producción, evitando así incurrir en los costos salariales durante ese lapso o bien en gastos de despido y recontratación.

trabajadores y de los empresarios. Además de responsabilizarse de la política nacional de empleo, cabe mencionar que entre sus objetivos más específicos está el diseño de planes de colocación de grupos especiales de trabajadores, la reorientación sectorial y regional de los recursos humanos y la ejecución de programas de capacitación de la mano de obra (en el Apéndice 1 se transcriben los artículos de la Ley de Rendición de Cuentas de 1992 correspondientes a la creación de la Dirección Nacional de Empleo).

Se prevé que a estos programas puedan acudir todos los trabajadores amparados en el seguro de desempleo, quienes recibirán un ingreso adicional equivalente a un porcentaje (a determinar) del monto del subsidio, por el plazo que requiera su capacitación. Si el personal capacitado es contratado nuevamente por la empresa a la que pertenecía anteriormente, ésta deberá reembolsar al programa los gastos correspondientes.

Para la cobertura de vacantes, las empresas podrán acudir a la nómina de trabajadores llevada por la Dirección Nacional de Empleo, no pudiendo despedir al trabajador contratado en estas condiciones (salvo notoria mala conducta) por un plazo de seis meses. Como forma de incentivo, estas empresas serán exoneradas de abonar los aportes patronales durante los primeros noventa días de la relación laboral, debiendo vertir el 50% del monto exonerado al Fondo de Reconversión Laboral, que es la fuente de financiamiento de los programas. Además, el fondo se nutrirá de un impuesto adicional de 0.25% sobre las retribuciones, que la empresa abonará, desde enero de 1993, autorizándose a incrementar esta tasa a 0.50% a partir de 1994.

C. Situación de los grupos objetivo

Tal como se mencionó, los principales cambios en la oferta de trabajo se dan en las tasas de actividad específicas de los jóvenes y de las mujeres. Estos constituyen grupos objetivo en una política de empleo, puesto que presentan altas tasas de desocupación abierta y un elevado porcentaje de subutilización, justificando un estudio de sus características e inserción laboral.

Por otra parte, los mayores de 50 años que tienen un peso importante en el total de la población activa y presentan menores niveles educativos en términos relativos, constituyen un grupo potencialmente problemático, en la medida que estén insertos en sectores afectados en un proceso de reestructura productiva.

Finalmente, hay que destacar que un estudio del lado de la demanda que permita identificar los sectores que pueden ser afectados en un futuro proceso de cambio estructural y las características del contingente de los trabajadores que éstos ocupan, resulta imprescindible para completar este análisis. Sólo así sería posible afinar el estudio de los instrumentos que ayudarían a capacitar a los trabajadores insertos en empresas que adoptan nuevas técnicas, así como de los que facilitarían el traslado de trabajadores de una empresa a otra en los casos en que determinados procesos de producción desaparezcan.

Entre este último grupo de trabajadores, cabe citar a los funcionarios públicos, puesto que si continúa la política de disminución del volumen de empleo en el sector, ejercerán una presión adicional en el sector privado³.

³ En el Apéndice 3 se presentan varios cuadros que sintetizan información adicional a la incluida en el texto sobre la estructura y evolución de los grupos objetivos.

1. Jóvenes

La proporción de activos en la población mayor de 14 años y menor de 25 ha crecido notoriamente a partir de los setenta en Montevideo (40%) hasta 1984, estabilizándose en el resto del período (55% en 1991). Si bien no existen datos para el Interior Urbano en los setenta, en los ochenta se observa un estancamiento de la participación de los jóvenes entre 20 y 24 años en un nivel inferior al de Montevideo y un crecimiento en la del grupo de los menores de 19 años, que alcanza los valores de la capital. Este crecimiento se ha dado con altas tasas de desempleo, contribuyendo con más del 50% a la explicación de la tasa global.

Puede distinguirse dos grupos de jóvenes: aquéllos para los que, debido a la mala calidad de vida del hogar de origen, no es una opción la disyuntiva "trabajo o estudio". Ellos ingresan al mercado de trabajo en condiciones desfavorables y con limitadas posibilidades de formación posterior. El segundo grupo tiene una formación mayor que la media y su tasa de desempleo puede asociarse a un alto grado de selectividad. Nótese que la combinación de reglas que privilegian la antigüedad y el entrenamiento en el trabajo por sobre la capacitación curricular formal -en muchos casos explícitas, particularmente en materia salarial y de ascensos- da lugar a dificultades en su acceso al empleo.

Este aspecto del funcionamiento del mercado de trabajo constituye un problema en un país con altos patrones de emigración ya que conduce a una frustración de los jóvenes educados que, invirtiendo en capital humano por un lapso prolongado, se enfrentan a que dichos estudios no les son reconocidos como mérito para conseguir un empleo. Esto no significa que la educación no tenga un retorno, como se verá más adelante, sino que su peso, en relación a la experiencia, es bajo al momento de buscar trabajo. Esto se manifiesta en las tasas de desocupación de cesantes: no presenta diferencias importantes con respecto a las de los ocupados para los mismos niveles de educación, mientras que sí son superiores para quienes buscan trabajo por primera vez.

En cuanto a los ocupados, la mayoría de los jóvenes desempeña tareas de baja remuneración: los hombres lo hacen en las vinculadas al sector comercio en Montevideo y al agropecuario en el Interior Urbano, mientras que las mujeres se concentran en actividades de servicio doméstico. A su vez, en los casos en que participan en ocupaciones mejor remuneradas, no perciben mayores salarios debido a varios factores, entre ellos, la correlación entre antigüedad y escalafón mencionada anteriormente. Existe entonces una mayor probabilidad de acceder a ocupaciones mejor pagas a medida que la edad aumenta, fenómeno que también se observa al desagregar a los jóvenes entre menores y mayores de 19 años.

Por otra parte, en todas las áreas urbanas del país, la población entre 14 y 24 años tiene una mayor inestabilidad laboral, especialmente destacable en los adolescentes de entre 14 y 19 años, quienes a su vez presentan un alto porcentaje de precariedad (32.3% en Montevideo y 34.3% en el Interior). Es importante el número de precarios que además, revisten el carácter de subempleados⁴: 17% en Montevideo y 19.4% en el Interior.

La precariedad, el subempleo y el alto grado de informalidad de las ocupaciones en que se insertan los jóvenes, constituyen un problema al no asegurar la deseada experiencia previa, compatible con los empleos de mayor estabilidad.

⁴ El concepto de subempleo visible, comprende a los empleados públicos o privados que trabajan habitualmente menos de 40 horas semanales y que, además, están buscando trabajo. También se incluyen los trabajadores por cuenta propia o como trabajadores no remunerados que están buscando otro trabajo para sustituir al actual, en busca de mayores ingresos o dedicación horaria.

2. Mujeres

El crecimiento de la participación femenina en Montevideo es uno de los hechos más destacados en el mercado de trabajo en los setenta, estabilizándose en la siguiente década: la tasa de actividad fue 27.4% en 1969 y 44% en 1991. En un contexto de baja de salarios reales, esta tendencia fue interpretada como una contribución de la mujer a recomponer los ingresos de los hogares. Sin embargo, existe un cambio cultural común a varias realidades en cuanto a la aceptación de la mujer en nuevos roles, que se manifiesta además en Uruguay en un aumento de sus niveles de educación desde la década de los sesenta.

En los años posteriores a 1984, el dinamismo de la participación femenina se extendió al Interior Urbano, aunque su nivel permanece por debajo del de la capital. La evolución anterior sugiere que en Montevideo se ha alcanzado un nivel de participación difícilmente superable y que en el Interior converge a los registros de la capital. Con tasas de desempleo específicas altas, las mujeres han venido contribuyendo en alrededor del 60% a la tasa de desempleo global en Montevideo y 55% a la del Interior Urbano.

Actualmente, a mayor nivel de educación e ingreso del hogar se observa una mayor participación femenina (Diez de Medina y Rossi, 1991). Esto se explica por el mayor costo de oportunidad de trabajar: los hogares más pobres tienen mayor número de integrantes, lo que requiere el cuidado de los menores; a su vez, las mujeres de estos hogares tienen un menor nivel educativo por lo que el salario potencial es menor. Así, la fuerza de trabajo femenina presenta niveles educativos superiores al de los hombres. Por otro lado, el 35.3% de las mujeres cesantes en Montevideo y el 24.4% de las del Interior Urbano muestran niveles educativos superiores a los 10 años de educación, por lo cual no es el nivel educativo lo que dificulta su inserción laboral. Este grupo objetivo por lo tanto, no presenta problemas especiales de formación para adaptarse a programas de reconversión de recursos humanos.

Las mujeres presentan un grado de segregación elevado, dado que se insertan principalmente en las ocupaciones de más baja remuneración: servicio doméstico, vendedoras y obreras textiles. Sin embargo existe un porcentaje de administrativas bien remuneradas vinculado a su mayor educación relativa. Es interesante destacar que en las mismas ocupaciones, las mujeres tienen mayor formación curricular que los hombres y es la educación terciaria la que permite superar en mayor medida las situaciones de segregación.

Otra característica del empleo de la mujer es la alta incidencia del trabajo a tiempo parcial (menos de 30 horas semanales): 32% en Montevideo y 35% en el Interior Urbano tiene una inserción de este tipo, mientras que los porcentajes para los hombres son 13% y 8%, respectivamente. Se observa una mayor propensión a participar parcialmente en las mujeres de mayores niveles educativos. A su vez, la existencia de niños en el hogar opera negativamente en su tasa de actividad pero, especialmente, influye en la dedicación e intensidad. Esto se compatibiliza con el hecho de que en Uruguay la legislación facilita la actividad parcial en las mujeres que recientemente han tenido un hijo (medio horario, licencia pre y post-parto). Paralelamente, existen dificultades para la inserción a tiempo completo debido al escaso horario escolar (cuatro horas diarias) y la deficiencia en los servicios de guardería y pre-escolares.

3. Mayores de 50 años

Los mayores de 50 años representan la cuarta parte de los activos. Su tasa específica de actividad es 38% en Montevideo y 33% en el Interior Urbano (1991). En los últimos años sin embargo, se observa un descenso de la participación de los hombres de Montevideo. Dos interpretaciones se pueden explicar este fenómeno: en primer lugar, el crecimiento de las pasividades a partir de 1989 determinó

que personas en edad de jubilarse abandonaran efectivamente la actividad. En segundo lugar, la recuperación del ingreso real de los hogares puede haber reforzado el motivo mencionado anteriormente.

Su edad y nivel educativo - el 25% de los mayores de 50 años que viven en Montevideo y el 45% del Interior Urbano no han terminado la enseñanza primaria - lo presentan como un grupo problemático para enfrentar un proceso de reconversión productiva en el que cambien los requisitos de formación de los recursos humanos. Este fenómeno se observó claramente durante el ajuste estructural de mediados de la década del setenta, resultando el grupo etario más afectado relativamente.

Sin embargo, del total de los mayores de 50 años, los asalariados privados son los que se encuentran en la posición más débil: los funcionarios públicos pueden optar por no retirarse y los cuenta propistas podrían no verse afectados mayormente, dependiendo del sector en que estén insertos. Este subgrupo representa el 45% del total en Montevideo y el 38% en el Interior Urbano.

Finalmente, la estructura socio-ocupacional de los mayores de 50 años restringe también el volumen de personas afectadas: los trabajadores independientes cuentan con mejores posibilidades de adaptación y, quienes perciben mayores ingresos, podrían optar por un retiro de la actividad. En Montevideo, el 41% se encuentra en alguna de estas categorías (profesionales universitarios, propietarios de comercios y empleados) mientras que el Interior la proporción es 23%.

4. Funcionarios públicos

En los últimos años se ha registrado una disminución del volumen de empleados públicos, que pasan de 272.000 en 1988 a 259.000 en 1991 aproximadamente. En el marco del proceso de reforma del Estado esta tendencia puede continuar, por lo que el estudio de este grupo resulta importante en cuanto a su necesidad de reciclaje y relocalización en el sector privado. A estos efectos, el análisis se ha limitado a su comparación con los trabajadores del sector privado.

Resulta apreciable, tanto en Montevideo como en el Interior, la diferencia en la estructura según nivel educativo. El sector público tiene en su conjunto una mano de obra más calificada si ésta se mide por los años de educación formal recibida. En Montevideo, el 62% tiene más de 10 años de educación mientras en el sector privado, este porcentaje es 43% (1992). También en el Interior se presenta este fenómeno: 44% y 25% respectivamente.

La diferencia mencionada se debe a la concentración de mujeres con alta formación en el sector público: en Montevideo (Interior), el 50% (40%) de los hombres poseen más de 10 años de educación, mientras las mujeres de este estrato representan el 77% (73%). Este fenómeno sugiere que el sector público amortigua en cierto sentido la segregación femenina.

Por último, además de la educación, es necesario considerar el promedio de edad de los funcionarios públicos a los efectos de concluir sobre su potencial relocalización a través de programas de capacitación. El 74% en Montevideo y el 78.8% en el Interior Urbano tiene menos de 49 años de edad, lo que señala que el grueso de los asalariados públicos están en los tramos en los cuales no se presentarían inconvenientes para su adaptación a cambios.

IV. Programas de capacitación

En este bloque se realiza una descripción del sistema de formación del país y un análisis de su cobertura en los últimos años. Para ello se ha planteado una división entre lo que es educación general y capacitación técnico-profesional, puesto que ésta es la que se adapta con mayor rapidez a los requerimientos específicos del sector productivo. El análisis se complementa con cuadros estadísticos incluidos en el Apéndice 3.

A. Descripción Institucional

Hasta 1973, la obligatoriedad de la educación comprendía seis años de enseñanza primaria, a la cual se ingresa a la edad de 6 años. A partir de su culminación, se abrían dos opciones dentro de la formación media: técnico-profesional y general. Con la Ley de Educación General de 1973, dicha obligatoriedad se extendió a nueve años abarcando los tres primeros de educación media de ambas opciones. Recién en 1986 se instrumenta un programa curricular para esos nuevos tres años de educación obligatoria, creándose el denominado Ciclo Básico Único (CBU), que retarda el momento de opción por formación técnico-profesional al cuarto año de enseñanza media.

En este marco, una vez culminado el CBU el estudiante tiene la posibilidad de optar por ingresar al Bachillerato Diversificado ofrecido por enseñanza secundaria, o seguir los Cursos Técnicos o de Formación Profesional ofrecidos por la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU)⁵. Los tres cursos mencionados habilitan, en términos generales, a proseguir estudios terciarios.

Tradicionalmente, la enseñanza terciaria consistía en formación docente y formación profesional, esta última ofrecida por una institución pública. A partir de 1984, han sido reconocidos diversos títulos de nivel terciario ofrecidos por otras instituciones, destacándose la participación del sector privado en este tipo de enseñanza.

Junto a esta estructura curricular formal coexisten institutos de capacitación vinculados directamente a la formación para el trabajo, que exigen en algunos casos educación formal previa. Entre ellos, se destaca la existencia de establecimientos privados y un Consejo de Capacitación Profesional (COCAP) de constitución mixta.

El COCAP es una institución pública sin fines de lucro, de carácter no estatal, cuyo financiamiento proviene de aportes de las empresas privadas exportadoras y del pago de matrícula. Es presidida por un consejo integrado por miembros del Poder Ejecutivo y representantes de las cámaras empresariales industriales y agropecuarias. Su creación data del año 1978 aunque los cursos comenzaron a dictarse en 1982. Este organismo fue concebido previendo la necesidad de una formación rápida de trabajadores que se insertaran en la industria exportadora, ante la perspectiva de un aumento importante de la actividad en este sector.

Por último, cabe citar en la órbita del sector público, al Centro de Capacitación y Producción (CECAP). Este instituto no será analizado en el informe puesto que su objetivo principal es atender a jóvenes con problemas sociales: imparte formación a individuos entre 14 y 24 años, desertores del sistema de educación formal y que presentan problemas de conducta y aprendizaje. Además del programa de formación, los destinatarios reciben becas y asistencia de alimentación, y existe una unidad de colocación de los egresados que realiza un seguimiento de su inserción laboral.

⁵ Esto sin perjuicio de otras opciones que ofrece la UTU y que se detallan más adelante.

B. Análisis cuantitativo de la educación general

Entre 1974 y 1991, el gobierno destinó al gasto social (educación, seguridad social, vivienda, planificación urbana y rural y otros servicios a la comunidad) un volumen promedio de recursos del orden de 15% del PBI por año. Un 14% de ese monto se dedicó a la educación. Es así que hasta 1984, el gasto en educación disminuyó de 2.9% del PBI a 1.4%. En 1985 comienza a recuperarse para estabilizarse en 1.9% (Cuadro 7). A pesar de ello, según el último Censo de Población y Vivienda (1985), sólo el 4.3% de la población de 15 años y más no había recibido educación formal, revelando una evolución positiva con respecto a décadas anteriores (1963: 11.4%).

Para todos los grupos etarios, existe en 1985 una mayor tasa de analfabetismo en las zonas rurales que en las urbanas: 8% frente a 3.7% promedio. Si bien indudablemente existen diferentes oportunidades educativas a favor de los montevideanos en particular, y en contra de la población rural, ellas han disminuido entre los dos censos⁶. En 1963, 2 de cada 10 capitalinos de entre 15 y 24 años no habían culminado la educación primaria, 4 de cada 10 de centros urbanos del Interior y 7 de cada 10 jóvenes rurales. En 1985, la escala se reduce a 1, 2 y 4.

1. Los niveles de enseñanza

Tal como surge de la comparación de los censos, el proceso de afianzamiento de la educación primaria ha sido lento pero sostenido, y se tiene hoy una cobertura prácticamente total del país con un egreso del 95% de los alumnos. El crecimiento se dio en base a la educación pública y gratuita, que concentró más del 80% del alumnado en las dos últimas décadas. Su distribución es acorde con la estructura geográfica de la población -una alta concentración en las zonas urbanas y en particular en la capital.

Mientras que en las zonas rurales todos los establecimientos están bajo la órbita del sector público, en las zonas urbanas coexisten con institutos privados. En Montevideo, la enseñanza privada responde por el 26.2% de los alumnos y por el 34.9% de los establecimientos, y en el Interior Urbano por el 30.4% y el 16.5% respectivamente (1989).

En cuanto a la enseñanza media (seis años de secundaria o formación técnico-profesional), la matrícula crece un 8.7% entre 1970 y 1975, cae hasta 1980 a los niveles de 1970, no percibiéndose entonces un impacto del aumento de la obligatoriedad de la educación a nueve años. A partir de 1980,

Cuadro 7: Indicadores del gasto en educación (Porcentaje)

	Gto. en educac./ P.B.I.	Gto. en educac./ gto. soc.	Gto. en ed./Gto. gob. total	Gto. soc./ P.B.I.
1974	2.9	17.7	24.6	16.5
1975	2.6	18.7	20.9	14.1
1976	2.6	16.8	22.3	15.6
1977	2.5	18.3	18.6	13.8
1978	2.1	15.8	14.7	13.5
1979	1.9	16.2	15.3	12.0
1980	2.0	14.1	16.9	13.9
1981	1.9	12.0	15.6	16.1
1982	2.3	11.7	16.1	19.9
1983	1.7	10.2	13.1	16.5
1984	1.4	10.2	10.9	13.7
1985	1.5	10.7	12.3	13.6
1986	1.7	11.7	14.0	14.3
1987	1.8	12.2	s/d	14.9
1988	2.0	12.3	11.0	16.0
1989	1.9	12.0	10.6	15.9
1990	1.9	11.9	10.6	16.4
1991	1.9	20.3	10.1	9.5

Nota: El gasto social incluye: educación, seguridad social, vivienda, planificación urbana y rural y otros servicios sociales a la comunidad. El gasto público por alumno incluye a todos los niveles educativos.

Fuente: Contaduría General de la Nación y FESUR.

⁶ Es significativo que si bien la obligatoriedad de la educación primaria existe desde hace más de un siglo en el país, en los hechos el ciclo de seis años se ha incorporado en las áreas rurales recién en 1967.

el alumnado del ciclo medio comienza a crecer a tasas importantes. Este aumento se nutre en parte del incremento de los egresos de primaria, que pasa de 42.000 en los setenta a 52.000 en 1989, pero existe además un cambio en la estrategia familiar, en el sentido de priorizar la inversión en estudios medios para los miembros más jóvenes del hogar.

Se observa un cambio en su composición a partir de mediados de los setenta, ya que crece la participación de la enseñanza técnico-profesional frente a la general, para la cual la matrícula aumenta 31.2% entre 1976 y 1984. A partir de entonces, la situación se revierte y aumenta la proporción de los matriculados en la enseñanza secundaria frente a UTU.

Finalmente, el alumnado universitario aumenta significativamente en los setenta y en los ochenta. La formación docente en cambio, no presenta un dinamismo similar, percibiéndose en términos generales un estancamiento en los egresos de docentes para Secundaria y una disminución de graduados de maestros para Primaria, en lo que seguramente ha incidido la baja remuneración a estas ocupaciones.

A pesar de la apertura de nuevos institutos, más del 90% de las matrículas universitarias se concentra en la universidad pública. Su masificación se caracteriza por un alumnado que ha optado cada vez más por las carreras de menor duración y asociadas a disciplinas auxiliares, que registraban históricamente una alta participación femenina y no capitalina.

Con respecto a la captación de matrícula de estudiantes del Interior del país, existe una caída de su participación del 33% al 29.5%. Además se observa que éstos desertan en mayor proporción que los de Montevideo. Esto puede estar relacionado con el dinamismo del Interior en la creación de empleos.

2. La rentabilidad de la educación

Las diferencias de ingresos provenientes del trabajo atribuibles a la formación curricular dan cuenta de que la educación en institutos formales de enseñanza tiene una alta rentabilidad, facilitando el acceso a puestos de trabajo mejor remunerados (Bucheli, 1992). Esto sugiere que existe un incentivo para que las familias contemplen los estudios de los menores como una inversión, lo que puede explicar el acelerado crecimiento de la matrícula en la enseñanza media y terciaria que ha vivido el país en los últimos veinte años.

Sin embargo, estudios realizados (CEPAL, 1992) han dado en calificar el fenómeno de extensión de la enseñanza como de "fuga hacia adelante", debido a que los egresados de los sistemas educativos tienen mayor número de años de escolaridad al tiempo en que se detectan menores exigencias académicas. Debido a que los retornos de la educación no son distintos para jóvenes y mayores, el mercado no parece estar avalando dichas afirmaciones. Una explicación sería que los niveles educativos, a pesar de su calidad y/o exigencia, operarían como señales para el empleador en cuanto a grado de responsabilidad y disciplina.

Resulta interesante observar que el retorno de la educación es mayor para los hombres que para las mujeres, excepto para los primeros años universitarios. Sin embargo, la mayor escolaridad permite a la mano de obra femenina insertarse en ocupaciones mejor pagas y levantar así en parte las barreras de segregación (Bucheli, 1992).

En relación a las opciones de la enseñanza media, no se observan diferencias entre sus retornos sobre el ingreso mensual. Sin embargo, quienes han optado por la formación técnico-profesional que imparte la UTU obtienen un menor ingreso por hora que compensan con un mayor volumen de horas de trabajo. Este resultado no es sorprendente: dada su especialización, presentan mayor facilidad para

trabajar por cuenta propia, incluso cuando su ocupación principal es en relación de dependencia, frente a los que provienen de secundaria.

C. La capacitación técnico-profesional

Se considerarán cuatro experiencias de capacitación técnico-profesional. Por un lado la UTU, con una matrícula en cursos técnicos de más de 36.000 estudiantes en 1991, forma parte del sistema de educación pública. En segundo lugar COCAP, con 1900 alumnos, es el resultado de la colaboración del sector empresarial y el sector público para la formación específica. Por otro lado, existen alrededor de 80 institutos privados que ofrecen cursos a más de 45.000 alumnos en diversas áreas relacionadas con el trabajo. Por último, la capacitación incentivada por la propia empresa que ha sido un instrumento de uso difundido en la última década.

1. Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU)

La UTU es un instituto creado para la formación técnico-profesional general, en el sentido de habilitar el ejercicio de un oficio y no especializarse en brindar capacitación específica a la empresa.

Ante la implantación del CBU en 1986, la UTU debió adaptar su oferta de cursos, ya que éstos se dirijan principalmente a personas con primaria completa y desertores tempranos de la educación secundaria. Es así que se crean programas que requieren nueve años de educación, restringiendo la oferta de cursos para egresados de primaria a los mayores de 15 años, de forma de no incentivar el incumplimiento del CBU, pero dejando una oportunidad adicional a los desertores tempranos de la enseñanza media.

Con el sistema anterior, la participación en cursos de capacitación técnica desde los 12 años permitía a los alumnos tener alguna calificación técnica a los 14 años, por lo que la UTU era una buena opción para los adolescentes de las familias de bajos ingresos que, como se mencionó, son quienes se insertan tempranamente en el mercado de trabajo (ANEP, 1992)⁷. Con la eliminación de la formación técnica desaparece la opción de tener un oficio en edades tempranas, creando dificultades adicionales para los jóvenes pertenecientes a hogares de bajos ingresos.

En los establecimientos de la UTU se ofrecen los cursos del CBU, cursos para discapacitados, cursos móviles⁸ de capacitación rápida y específica y los cursos de enseñanza técnico-profesional propiamente dicha. Estos últimos han representado entre el 55 y 60% de la matrícula en el último quinquenio y cubren distintos niveles de aprendizaje (Cuadro 8).

Un aspecto positivo de la reforma de 1986 fue que facilitó los pasajes horizontales entre la educación secundaria del segundo ciclo y la formación técnica y profesional, lo que permitió el

⁷ Efectivamente, se observa que los estudiantes de la UTU pertenecen a hogares de menores ingresos que los de Secundaria.

⁸ Los cursos móviles se realizan en el interior del país, principalmente en localidades pequeñas. Han tenido un crecimiento importante especialmente a partir de 1988: la matrícula ese año fue de 1.864 alumnos mientras que en 1991 alcanzó a 3.973. Suelen tratar tópicos artesanales y resulta difícil discernir si cumplen una función de capacitación dirigida a la inserción laboral o una función social de integración en las comunidades pequeñas. Por tal motivo, y dado el bajo número de alumnos, no se hará hincapié en ellos en este trabajo.

Cuadro 8. Distribución de la matrícula en formación técnica (UTU) por modalidad, 1987-1991. (Porcentajes)

	1987	1988	1989	1990	1991
Form. profesional					
1er nivel	62.8	63.4	63.3	59.8	38.1
Form. profesional					
2º nivel	20.8	20.8	22.1	1.9	1.8
Cursos técnicos	18.9	19.2	25.1	26.0	27.0
Educ. profesional				25.9	28.2
Otros	17.3	16.6	9.6	6.4	4.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Continua, UTU. Varios números.

ingreso de aquéllos que habían alcanzado niveles superiores de educación media pero no la habían finalizado.

El primer nivel de enseñanza técnica, comprende los cursos destinados a desertores tempranos del sistema formal (para los que se requiere primaria completa y ser mayor de 15 años) y tienen por objeto formar trabajadores calificados. En la denominada "Formación Profesional 1er. nivel", se concentra alrededor del 40% de la matrícula total en cursos técnico-

profesionales. Comprende unas 66 orientaciones diferentes, de las cuales sólo 14 habilitan a cursar niveles superiores dentro de cada una de ellas (Cuadro 9). Nucleadas en áreas, el 75% de las matrículas se distribuye entre: electricidad y electrónica, belleza, cocina, madera y muebles, mecánica y vestimenta (estas dos últimas, con una caída de su participación).

Cuadro 9. Distribución de la matrícula en Formación Profesional 1er. nivel por orientación, 1987-1991. (Porcentajes)

	1987	1988	1989	1990	1991
Vestimenta	19	21	15	9	13
Electr. y electrónica	13	10	12	12	11
Belleza	14	14	18	17	15
Cocina	11	11	13	15	15
Madera y Muebles	11	12	13	12	12
Mecánica	9	9	8	15	16
Automotriz	7	7	7	-	-
Construcción	4	5	3	5	4
Imprentas	2	1	2	2	2
Agropecuaria	2	2	1	1	1
Cuero y Calzado	1	4	1	2	2
Barro y Vidrio	2	4	2	-	-
Marítima	-	-	1	-	-
Artisanal	-	-	5	9	9
Otros	5	-	-	-	-
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Continua, UTU. Varios números.

Cuadro 10. Distribución de la matrícula en Formación Profesional 2º nivel por orientación, 1987-1991. (Porcentajes)

	1987	1988	1989
Comercio	74	73	65
Publicidad	6	6	6
Periodismo	6	4	4
Rematadores	-	-	5
Mecánica	-	-	4
Vestimenta	-	-	2
Informática	-	-	2
Automotriz	2	2	2
Alimentos	5	6	5
Belleza	1	2	1
Elec. y electrónica	4	5	3
Madera y Muebles	1	1	-
Otros	2	1	1
Total	100	100	100

Fuente: Encuesta Continua, UTU. Varios números.

Hasta 1990, en la llamada "Formación Profesional 2º nivel" se ofrecía una complementación profesional destinada a quienes provenían del primer nivel o del CBU, y concentraba algo más de un 20% de la matrícula en enseñanza técnica (Cuadro 10). En 1990, la casi totalidad de estos cursos fueron sustituidos por los de Educación Profesional, y su participación subió a 28.2% en 1991. El área de mayor importancia es la de comercialización y administración, cuya demanda representa entre un 60% y 70% de la matrícula en este nivel en los últimos cinco años (Cuadro 11).

Cuadro 11. Distribución de la matrícula en Educación Profesional por orientación, 1987-1991. (Porcentajes)

	1987	1991
Comercialización y Administración	69	62
Comunicación	12	12
Metalmecánica	11	11
Madera y muebles	3	5
Electricidad y electrónica	2	5
Vestimenta	1	2
Informática	1	2
Estética	1	1
Total	100	100

Fuente: Encuesta Continua, UTU. Varios números.

En síntesis, mientras la formación básica es diversificada, la capacitación de mayor nivel se encuentra concentrada en administración y comercialización.

Por último, existe un conjunto de cursos que incluyen estudios teóricos junto con la capacitación técnica, y que permiten el acceso a estudios universitarios: en general están destinados a egresados del CBU aunque es posible, dependiendo de la orientación, acceder desde el primer nivel de enseñanza UTU. En esta modalidad se incluyen los Cursos Técnicos, cuya participación en la matrícula ha crecido de 19% a 27% entre 1987 y 1991. El dinamismo fue liderado por los dirigidos al área de administración y construcción. La opción por electricidad y electrónica fue perdiendo participación aunque continúa siendo la de mayor peso. Las tres áreas aglutinan un 70% de la matrícula en Cursos Técnicos (Cuadro 12).

Cuadro 12. Distribución de la matrícula en Cursos Técnicos por orientación, 1987-1991. (Porcentajes)

	1987	1988	1989	1990	1991
Electric. y electrónica	34	36	30	31	28
Mecánica	28	20	13	9	9
Automotriz	9	9	4	-	-
Agropecuaria	7	10	9	9	6
Construcción	7	9	19	24	23
Administración	-	-	8	13	19
Madera y Muebles	7	10	8	6	4
Belleza	2	1	2	2	3
Seguridad e higiene	-	-	-	1	1
Const. y rep. naval	-	-	3	3	3
Vestimenta	6	5	4	2	2
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Continua, UTU. Varios números.

2. Centro de Capacitación Profesional (COCAP)

Los cursos de COCAP comenzaron a dictarse en el año 1982, y hasta 1991 su número crece, percibiéndose un descenso en 1992. A lo largo de su existencia, la matrícula fue de 11.578. Esta formación no compite con la de UTU ya que se trata de cursos cortos y específicos: han tenido un promedio de 49 horas lectivas de duración.

Para el dictado de cursos, COCAP tiene un centro fijo en Montevideo, otros centros operativos en el Interior y unidades móviles que le permiten atender todo el país. También realiza capacitación a distancia a través de material impreso y un reducido número de clases presenciales.

Los cursos se organizan de dos formas: abiertos a todos los interesados mayores de 18 años y cerrados a determinados trabajadores, en los cuales su contenido e implementación se coordina con organizaciones o empresas que demandan una formación específica. La mayoría de los cursos dictados de 1982 a la fecha han sido abiertos, representando el 77% de la matrícula. Los cursos cerrados se organizaron fundamentalmente con el sector público.

La formación impartida ha abarcado principalmente las siguientes áreas (Cuadro 13): procesamiento de datos, ocupaciones vinculadas directamente con sectores productivos (en particular: formación para foguista, cursos de hidráulica y neumática y tejidos), servicios de reparación de electrodomésticos y aspectos relacionados con los procesos técnicos de producción (en particular: seguridad industrial y control de producción).

Los cursos organizados en forma cerrada para empresas privadas se dirigieron fundamentalmente a temas vinculados al proceso de producción y al sector de pertenencia. En cambio, los cerrados al sector público se concentraron en procesamiento de datos y seguridad industrial.

Cuadro 13. Distribución de los alumnos en COCAP según orientación del curso, 1982-92. (Porcentajes)

Orientación	1989	1990	1991	1992	1982-92
Agrario-agroindustrial	2.4	5.9	5.0	1.9	7.3
Mag. agrícola	1.2	1.5	0.0	0.0	1.0
Manuales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4
Supervisión en el proceso obreros en el proceso prod.	17.3	22.2	5.1	4.4	10.4
Electricidad y electrónica	13.3	10.7	16.4	19.3	19.0
Mecánica y rep. de máq.	4.3	5.2	6.8	7.7	6.3
Inst. sanitarias y eléctricas	5.3	7.0	9.1	8.6	7.9
Administración	0.8	0.0	12.5	0.0	2.9
Contabilidad	0.0	3.8	3.3	1.7	2.9
Comercio	0.0	2.9	1.4	0.8	1.1
Hotelería	1.8	4.2	2.1	5.9	2.6
Gastronomía	0.0	1.4	0.6	0.5	0.5
Turismo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3
Reparación	0.0	1.3	0.0	0.0	0.3
Serv. educativos	14.1	18.5	12.1	14.3	10.7
Informática	0.0	0.0	0.0	0.0	2.7
Varios	39.1	13.7	20.7	34.5	21.3
	0.5	1.8	5.3	0.4	2.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COCAP.

3. Institutos privados de capacitación.

En la última década se ha asistido a la instalación de institutos de formación cuya temática, como en el caso de COCAP, no es sustitutiva de la curricular impartida por los organismos oficiales, sino que ofrecen cursos vinculados a la capacitación para el desempeño de una ocupación⁹. Como COCAP, este sistema ofrece cursos abiertos asociados a formación técnica general y un bajo número de cursos relacionados con empresas, probablemente de capacitación específica. En este sentido, en 1991 algo más de la mitad de los institutos tuvo alguna relación con empresas, pero son pocos los que dictaron algún curso financiado o auspiciado por éstas (18% y 12% respectivamente). Es interesante destacar que el 60% de los institutos realizó intermediación en el mercado laboral.

Las 80 instituciones ofrecieron más de 600 cursos, algunos de ellos por correspondencia (2%). El 75% otorgó un certificado de aprobación, no siendo suficiente por lo tanto la asistencia. Los institutos son de tamaño pequeño: en promedio, cada establecimiento ocupa quince personas, 68% emplea menos de diez y únicamente cinco, más de 50 funcionarios.

Casi el 90% de los cursos ofrecidos duran un año o menos, concentrándose los más largos en las áreas de procesamiento de datos y administración. Estos últimos presentan requisitos de educación previa relativamente exigentes (secundaria completa) pero la gran mayoría están dirigidos hacia personas con menor educación curricular.

⁹ La Dirección Nacional de Recursos Humanos, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en acuerdo con el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales ha realizado un Censo a los institutos privados de capacitación financiado por el proyecto BID "Recursos Humanos en el Proceso de Ajuste".

Solamente el 18% de los matriculados es mayor de 30 años y el 29% es menor de 20. Más de la mitad del total de los alumnos ha tomado cursos de procesamiento de datos, correspondiendo la gran mayoría de estos a operador de microcomputadores (42% de la matrícula total). El interés por el tema de procesamiento de datos ha nucleado personas de todas las edades, constituyendo un caso claro de necesidad de formación vinculada a reciclaje. El 80% de los cursos de esta área existentes en 1991 comenzaron a dictarse a partir de 1985, mientras que para el conjunto de los cursos dicho porcentaje es 49%. Las otras dos opciones que siguen en importancia, muy por debajo de la primera, son las de servicios personales y administración (Cuadro 14).

El 99% de la matrícula en cursos de servicios personales se dirige hacia peluquería, cosmetología, depilación, etc, y el resto lo hace hacia otro tipo de servicios vinculados a la salud, como ser mecánica dental y enfermería. Si bien algunos de ellos son de creación reciente, la mayoría se dicta desde antes de 1980. Los cursos de administración también forman parte de los tradicionales, junto con los de contabilidad e idiomas. El 45% de la matrícula en esta área se realiza en dactilografía, apareciendo también el secretariado como muy importante para las mujeres. La matrícula de los hombres en cambio, se distribuye en forma más uniforme entre otro tipo de temas administrativos: dirección y gerencia, administración de personal e importaciones y exportaciones. La otra área a destacar es la de servicios de reparación, que se centra en los electrodomésticos y aparatos visuales y de audio. Estos cursos son de creación reciente, y son tomados principalmente por hombres menores de 30 años.

El 95% de los cursos dictados en 1991 fueron pagos y un 28% de éstos contemplaba la posibilidad de becas. Los cursos gratuitos abarcaron distintas temáticas, pero el peso de las diversas orientaciones fue diferente al del promedio: 48% de la matrícula se dirigió al aprendizaje de reparación de electrodomésticos y equipos de audio y video. Se aprecia también una oferta importante de cursos de administración gratuitos (17% de la matrícula) pero es prácticamente inexistente la formación en computación.

Si bien los cursos gratuitos permiten captar alumnos de los sectores de bajos ingresos, exigen alguna formación curricular previa (primaria o CBU). El 60% de los beneficiarios son hombres; más de la mitad son menores de 20 años mientras que los mayores de 30 años no llegan a ser el 10%.

Cuadro 14. Alumnos matriculados en institutos privados por edad y sexo por tipo de curso, 1991. (Porcentajes)

	Total	Por sexo		Por tramo de edad		
		Mujeres	Hombres	menores de 20	de 20 a 30	más de 30
Agrario-agroindustrial	1.5	0.8	2.4	3.6	1.0	0.4
Artes aplicadas	0.3	0.4	0.2	0.3	0.4	0.0
Artesanía	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Manualidades	0.0	1.4	0.2	1.2	0.7	1.0
Superv. en el proc. prod.	0.6	0.1	0.7	0.0	0.0	0.3
Obreros en el proc. prod.	1.9	3.1	0.5	2.5	1.3	2.9
Electricidad y electrónica	1.3	0.0	2.9	2.3	0.9	0.5
Mecánica y rep. de maq.	2.3	0.0	5.0	4.2	1.1	0.4
Construcción	0.2	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1
Inst. sanitarias y eléctricas	0.2	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0
Administración	11.1	12.7	8.9	15.9	7.6	6.4
Contabilidad	2.1	2.1	1.9	2.4	1.5	1.3
Comercio	1.9	0.6	2.0	0.0	0.1	0.1
Gastronomía	1.2	1.9	0.3	0.7	0.5	2.2
Turismo	0.2	0.3	0.1	0.2	0.3	0.2
Ser. personales	11.1	19.5	2.0	12.6	10.2	17.5
Reparación	3.6	0.7	7.1	6.2	3.4	1.5
Ser. educativos	1.1	2.1	0.0	1.2	1.1	1.0
Informática	53.7	49.3	60.5	40.4	66.3	62.0
Comunicación	1.4	1.6	1.2	2.2	1.0	0.4
Medios de comunicación	1.5	0.9	2.2	1.4	1.5	0.9
Varios	1.7	1.9	1.0	2.4	1.1	0.9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta a Instituciones Privadas de Capacitación de la Dirección Nacional de Recursos Humanos, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

4. Capacitación en la empresa.

En la década pasada, parte de las empresas se vio en la necesidad de adecuar sus recursos humanos a nuevas tareas. Para ello han contado con la posibilidad de computar como pérdida una vez y media el costo de capacitación de sus trabajadores a efectos de calcular el pago por concepto de impuesto a la renta de la empresa. Se ha indagado el alcance de la capacitación impartida y los mecanismos utilizados a través de una encuesta a la industria manufacturera realizada especialmente para este informe¹⁰.

Algunas valoraciones globales permiten enmarcar el impacto de la nueva oferta del sistema de formación: 54% de las empresas manifestaron que el nivel de capacitación de su personal no es más adecuado actualmente que diez años atrás y el 62% afirmó que la información disponible en la empresa sobre programas de capacitación no ha mejorado. Sin embargo, el porcentaje de empresas que ha capacitado por medio de algún mecanismo a su personal, ha crecido sustancialmente en los ochenta (31% antes de 1980 a 56% después). El 64% de éstas consideró que los conocimientos adquiridos repercutieron en un aumento de la productividad.

En el análisis de la calidad de sus recursos humanos, 41% de las empresas industriales detectó algún tipo de carencia en los últimos diez años. Estas se percibieron en algunas ocupaciones especialmente: a) jefes, capataces y supervisores de las industrias del papel, plástico, material de transporte y, predominantemente, en empresas exportadoras hacia el MERCOSUR; b) administrativos y vendedores de las ramas de alimentos, química y material de transporte y c) obreros de casi todas las ramas.

Solamente 16% de las empresas (concentradas en la industria del tabaco, bebida, textil, química y material de transporte) declara haber introducido cambios en su política de capacitación de personal en los últimos diez años mientras que, como se mencionó, 56% utilizó algún mecanismo de capacitación, e incluso un sub-conjunto de ellas manifiesta haber incentivado algún curso. Esto sugiere que, en general, la formación del personal se ha realizado en forma no sistemática. Ello puede deberse a que los requerimientos fueron específicos y fácilmente identificables, no siendo necesaria una política global de capacitación, o bien a la ausencia de una visión gerencial amplia sobre los recursos humanos. En el Cuadro 15 se describen los distintos mecanismos utilizados así como los porcentajes de empresas que recurrieron a cada uno de ellos.

Tipo de curso	Porcentaje de empresas
Cursos colectivos internos	29.1
Cursos individuales internos	25.9
UTU	6.9
COCAP	14.2
Cursos externos con temática específica	34.9
Cursos externos con programa fijo	19.8
Cursos fuera del país	15.1
Otros cursos	10.6
Total	55.7

Fuente: Encuesta de Recursos Humanos

Las empresas han implementado cursos internos generalmente cuando han introducido nuevos equipos, recurriendo a menudo a la instrucción por parte del proveedor. Pero la mayoría ha utilizado

¹⁰ En el Apéndice 2 se describe el diseño de la encuesta mientras que en el Apéndice 3 se incluyen cuadros adicionales que complementan la información resumida en esta sección.

cursos externos con temática específica, los cuales se han presentado cada vez más atractivos a lo largo de la década.

Con respecto a los cursos impartidos por COCAP, la demanda por ellos parece muy reducida y concentrada en las industrias textil, de alimentos y de material de transporte. La rama textil en particular ha recurrido de forma creciente a este instituto, pero se observa un descenso del porcentaje de empresas interesadas en sus cursos en las demás ramas. Por el contrario, la oferta de UTU no atrae mayormente a las empresas, lo que sugiere que la demanda por trabajadores con capacitación técnica general puede cubrirse con la oferta existente en el mercado.

Un rasgo interesante a destacar es que el 15% de los encuestados, en su mayoría exportadores y con más de 100 empleados, ha enviado trabajadores en algún momento a capacitarse al exterior.

La creación de cursos se ha hecho a veces a iniciativa de las propias empresas, quienes han mostrado mayor interés por trabajar con institutos privados (Cuadro 16).

Por otra parte, el 33% ha incentivado a sus trabajadores para realizar la capacitación ofrecida a través de una mejora de su remuneración y el 25% ha utilizado las promociones. Sin embargo, para el 16% no tiene sentido otorgar beneficios adicionales que motiven al trabajador, ya que consideran que este aprendizaje forma parte de su tarea. Una característica singular es que las empresas que otorgan incentivos no se distinguen por su tamaño ni por el destino de sus ventas.

Cuadro 16 Empresas que realizaron cursos por iniciativa propia. (Porcentajes)

Institución con quien se realizó el curso	Porcentaje de empresas
UTU	5.8
COCAP	10.4
Cursos privados	26.2
Cámaras empresariales	18.3

Fuente: Encuesta de Recursos Humanos

Las acciones realizadas para capacitar al personal han tenido cierto éxito, puesto que en el año 1992 ha caído el porcentaje de empresas que detecta carencias (30%). Estas provienen de una baja productividad (21%), introducción de nuevas tecnologías (19%), adquisición de nuevas máquinas (14%) e insuficiente formación de los trabajadores de reciente incorporación (13%). Obsérvese que las carencias no se detectan en la formación curricular; por otro lado, para ser exitosa, la capacitación debe realizarse a recursos humanos con una buena educación básica.

La ocupación más afectada continúa siendo la de operarios, para los cuales las empresas consideran que los cursos requeridos son: mejoramiento de la producción, procesos productivos, supervisión, operación de máquinas y control de calidad.

Con respecto a los técnicos y profesionales de nivel medio, se detectan carencias en comercialización y técnicas de ventas, en tanto continúa señalándose, aunque en menor medida, la necesidad de cursos en computación y procesamiento de información para oficinistas: este tipo de adecuación a nuevas tareas parece estar cumpliéndose en forma exitosa.

En la encuesta se realizó también un relevamiento de los factores considerados en el reclutamiento del personal. En este sentido, las respuestas de las empresas reafirman la importancia de la experiencia del trabajador al momento de su selección, la que predomina sobre la formación curricular y la capacitación a través de cursos específicos. La primera aparece como importante únicamente para la contratación de profesionales y técnicos, pero aún en estos casos no se deja de mencionar el factor experiencia.

Otro aspecto importante en el estudio del ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo se refiere a los canales de búsqueda de nuevos empleados. En este sentido, se han distinguido distintos procedimientos que pueden catalogarse en "objetivos" y "no objetivos". Los primeros incluyen la

publicación de avisos de prensa con selección posterior en la empresa, la utilización de servicios de agencias de colocación y selección de personal, las consultas a centros de capacitación y el uso de los registros de la empresa. Los segundos engloban la contratación de amigos o parientes, las recomendaciones y las consultas con el personal actual. Estos últimos se consideran menos objetivos en el sentido que no exigen, en principio, el análisis formal del curriculum del contratado.

La selección por métodos "no objetivos" perjudica al trabajador en tanto que sus méritos personales no son suficientes para conseguir un empleo, desprotegiendo a quienes no tienen, por razones de entorno, contactos adecuados. A su vez, la empresa contratante acota el número de candidatos, corriendo el riesgo de no contactarse con personal más acorde a sus necesidades. Si bien los métodos no objetivos no garantizan la mejor selección, en un medio pequeño como el uruguayo puede ser un mecanismo racional para la empresa: una buena recomendación evita los costos de búsqueda y aseguraría un buen trabajador.

De acuerdo a la información obtenida, las empresas de la industria manufacturera utilizan en forma importante para el reclutamiento de su mano de obra métodos "no objetivos": 36% de las empresas han recurrido a ellos en forma habitual en el último decenio. Sin embargo, esto se combina con un intenso uso de la publicación de avisos de prensa (47% de las empresas). El resto de los métodos "objetivos" son poco utilizados: en los últimos diez años, sólo 10% de las empresas ha recurrido habitualmente a los servicios de agencias de colocación y otro tanto ha hecho uso del registro de la empresa, mientras que solamente 2.6% ha consultado centros de capacitación. La incidencia de los métodos es diferente en las distintas ramas industriales. Por otra parte, las empresas exportadoras tienden a utilizar más habitualmente métodos objetivos que las que producen para el mercado interno, y dentro de ellas, más aún las que venden en los países del MERCOSUR. A su vez, el peso de los métodos "objetivos" de reclutamiento crece con el tamaño de la empresa.

La evolución de la utilización de los distintos métodos en el último decenio no muestra cambios relevantes: 5% de las empresas ha tendido hacia formas objetivas de reclutamiento de personal, mientras que 1.7% ha ido disminuyendo su uso. Sin embargo, algunas industrias (maquinaria y equipo, química, textil, alimentos y calzado) presentan una tendencia a intensificar el uso de los métodos objetivos. Entre las opciones, las que atrajeron a un mayor porcentaje de empresas fueron la consulta con agencias de colocación, cuyo número ha crecido con un perfil diversificado, y la publicación de avisos de prensa. Si bien la consulta a centros de capacitación no muestra una tendencia a crecer, las empresas con más de 200 trabajadores han incrementado el uso de este mecanismo, aunque en valores absolutos su número continúa siendo reducido.

D. Fortalezas y debilidades de la respuesta del sistema educativo y de capacitación.

Con respecto a la educación general, la reacción del Estado a los cambios producidos consistió en una prolongación de la duración de la enseñanza obligatoria pero sin variaciones importantes en su contenido. En la educación terciaria, se reconoció la posibilidad de desarrollo de centros privados, al tiempo que se empezó a dar mayor énfasis al área científica respecto a la humanística. No obstante, las instituciones del sector público mostraron dificultades en su capacidad de respuesta a los nuevos requerimientos de formación, como consecuencia no sólo de las rigideces de su estructura sino también de sus restricciones presupuestarias, que le impusieron límites a la inversión en nuevos cursos y a la contratación de docentes que dominasen las nuevas técnicas.

En el área técnico-profesional, la UTU enfrentó problemas de igual indole, si bien promovió dos cambios importantes: la flexibilización del pasaje horizontal con la enseñanza secundaria y la jerarquización de los cursos de especialización. El dinamismo de las matrículas relacionadas con el área administrativa puede ser un reflejo de sus dificultades presupuestarias, en el sentido que la

formación en otros tópicos altamente demandados, como ser la informática, requiere nuevas inversiones y contrataciones. Por otra parte, si bien la diversidad de áreas en los cursos de primer nivel permite que los jóvenes tengan una opción de capacitación rápida para su inserción laboral, la concentración de la matrícula en pocos cursos en los niveles superiores podría estar indicando una diversificación excesiva dada su restricción presupuestaria.

En este marco, el sector privado reaccionó en forma positiva. Por un lado, las empresas se ocuparon de la capacitación específica de sus trabajadores, aunque ésta no fue uniforme entre los sectores industriales y continúan detectándose carencias. La capacitación realizada no contó con una planificación por parte del gobierno y el costo corrió por cuenta de las empresas, aunque existen incentivos fiscales para hacerlo. En este sentido, cobra importancia el apoyo que el Estado brindó a la creación de COCAP, instituto que dirigió sus cursos principalmente a áreas vinculadas con el proceso productivo.

De todas formas, tanto para los institutos privados como para COCAP, la capacitación que requiere infraestructura no parece ser rentable. Ello podría explicar que las carencias que detectan las empresas en su personal se concentren en operarios calificados, relacionados directamente a procesos de producción específicos (operadores de máquinas, montadores, por ejemplo). Parece entonces necesario diseñar mecanismos de coordinación en la respuesta del sector empresarial.

En lo que se refiere a la formación técnica general, se crearon centros que realizaron una abundante oferta de cursos abiertos a toda la población, con distintos requerimientos de educación previa, con una amplia aceptación, destacándose los de informática, una de las mayores carencias detectadas en la UTU. Existe así, una oferta de capacitación que no requiere la condición de estar ocupado, aunque la mayoría de estos cursos, al ser pagos, excluyen a los grupos de bajos ingresos, ya que no existe un programa de becas estructurado. Es interesante destacar que a partir de 1993, se estructura un sistema de capacitación bajo la órbita de la Dirección Nacional de Empleo dirigido específicamente a los desempleados, aunque aún no ha sido completamente definido.

Finalmente, hay que destacar las deficiencias detectadas en los canales de información, tanto en los mecanismos de selección de personal como entre las empresas y los centros de capacitación: sólo COCAP y algunos institutos privados han realizado alguna acción.

V. Lineamientos de política

A partir de los años setenta existió un cambio cualitativo en las necesidades de calificación de la fuerza de trabajo, producto de la internacionalización de ciertas pautas de producción y del proceso de apertura iniciado en esa década. Sin embargo, los cambios tendientes a la adecuación de los recursos humanos a dichas necesidades comienzan a desarrollarse recién en los ochenta.

La elaboración de políticas de empleo efectivas requiere no sólo del análisis de las características de los recursos humanos, sino además de un estudio de la demanda que permita cuantificar la dinámica sectorial en la creación de empleos. En este sentido, algunos de los indicadores de flexibilidad presentados en el trabajo sugieren que una política salarial no es lo adecuado para solucionar los desajustes entre oferta y demanda, que parecen acentuarse en la segunda mitad de la década pasada. Por otra parte, las limitaciones derivadas de un marco institucional relativamente rígido no se presentan tampoco como el escollo principal para la absorción de los grupos objetivo. No obstante, el estudio de la oferta realizado en este informe permite sugerir líneas de acción - enumeradas a continuación - que ataquen directamente las deficiencias detectadas en la formación de los recursos humanos (capacitación y experiencia) y en los canales de comunicación entre oferta y demanda y atenúen los problemas de los grupos objetivos mencionados.

1. Para paliar los desajustes detectados entre la capacitación técnica específica de los trabajadores ocupados y los requerimientos del sector productivo, la profundización de la política de incentivos fiscales parece adecuada. Esta debería fomentar que las empresas de un mismo sector coordinen cursos de capacitación dirigidos a sus trabajadores, de manera que la formación se imparta aún en los casos en que no es rentable que lo haga una única empresa. En este sentido, existe un precedente en el país en la rama textil, en la cual un conjunto de empresas formó un instituto de capacitación específica.

2. Dado que en algunas áreas existe gran número de centros privados de capacitación, es importante evaluar su calidad. Esto resulta útil en cuanto a que evitaría acciones redundantes, especialmente cuando se plantea que la Dirección Nacional de Empleo implementará cursos para el reciclaje. De esta manera también se garantizaría el buen funcionamiento de los cursos abiertos, de forma que el demandante cuente con información clara para su toma de decisiones y depurar así la oferta de cursos. Este tipo de control adquiere mayor relevancia en un contexto en el cual las empresas están utilizando de manera creciente mecanismos objetivos de selección de personal.

3. La reciente creación de la Dirección Nacional de Empleo apunta al mejoramiento de los canales de información, el reciclaje de los desocupados y el diseño de programas de capacitación para la mano de obra en general. El buen funcionamiento de esta institución aparece, entonces, como una pieza clave, puesto que sobre ella recaerá el papel de brindar información en el mercado y de ayudar a asignar y calificar a los recursos humanos en el proceso de reconversión. Para ello es urgente identificar los requerimientos de los distintos sectores y que interactúe con el sector empresarial, de forma de evitar el uso ineficiente de los recursos de que dispondrá.

4. Siendo la UTU la única institución pública que imparte formación técnico-profesional, su buen funcionamiento es esencial. Para ello parece importante implementar una reestructuración de la misma, concentrándose en aquellos cursos de mayor demanda.

5. Más allá de los programas de reconversión de la mano de obra, los grupos poblacionales actualmente con problemas de inserción deberían ser atendidos con políticas específicas, que incluyan otros elementos además de la capacitación.

(a) Como se ha mencionado, las mujeres activas constituyen un grupo altamente educado con niveles de segregación laboral importantes y una participación parcial en el trabajo. Con respecto a esto último, se han constatado carencias en cuanto a costo y calidad en el sistema pre-escolar y de guarderías, tanto privado como público. Esto sugiere la necesidad de extender la cobertura de este tipo

de establecimientos para lograr un mejor aprovechamiento de la mano de obra femenina, facilitando su inserción plena. Esto redundaría además en la disminución de su costo relativo, derivado de su rol reproductor.

(b) En cuanto a los jóvenes, el principal problema detectado es la falta de experiencia laboral. Para aquellos que provienen de hogares de bajos ingresos y presentan una temprana incorporación al mercado, se añade la consecuente interrupción en su formación curricular. Por otra parte, al insertarse en tareas poco calificadas, la experiencia que adquieren no les permite acceder posteriormente a ocupaciones mejor remuneradas. Una solución posible es incentivar la prolongación del período de formación a través de políticas de ingreso sobre grupos objetivos (hogares bajo la línea de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas), así como el direccionamiento del gasto social a través, por ejemplo, de un sistema de becas. Por otro lado, los jóvenes con más formación y que se mantienen en el hogar de origen por más tiempo, provienen de familias de mayores ingresos y se presentan altamente selectivos en su búsqueda de trabajo. Para ellos, la carencia de experiencia conduce a su sub-utilización, largos períodos de búsqueda y por lo tanto pérdida de capital humano, así como al desaliento que se asocia a su alta propensión a emigrar. Lo anterior sugiere el diseño de un sistema de estadías rentadas en empresas para los recién egresados de la educación formal. Cabe mencionar que en 1985, un proyecto de ley no aprobado contemplaba incentivar la ocupación de menores de 30 años en puestos de trabajo que significaran creaciones netas de plazas, por la vía de la exoneración de aportes a la seguridad social, del impuesto a las retribuciones y de la prima por seguro de accidente.

(c) Los mayores de 50 años representan un porcentaje no despreciable de los ocupados con dificultad de reciclaje. Una combinación de promoción del retiro de los de mayor edad y un adecuado programa de capacitación debidamente planificado por la empresa, podría resolver parte del problema.

(d) En el caso de los funcionarios públicos, se presentan dos problemas al momento de diseñar una política de empleo. Por un lado, su desplazamiento, ya sea voluntario o a través de la modificación de la legislación sobre despido, generaría una fuerte presión en el sector privado. Es importante por lo tanto, que este proceso sea lento y planificado. Por otro lado, la reducción del volumen de empleo público no parece estar contemplando la importancia de mantener un plantel altamente calificado, adecuado a un Estado de menor dimensión: la caída de salario real indiscriminada y una aplicación descuidada en la políticas de incentivos conducen a la pérdida de sus mejores recursos humanos. Esto sugiere que las medidas actualmente en curso son un paliativo coyuntural, puesto que, en algún momento, las carencias deberán ser subsanadas a través de nuevas contrataciones. De este modo, es fundamental realizar una evaluación de las necesidades del sector y sus disponibilidades actuales, de forma de racionalizar la reducción de la plantilla, evitando la salida de los mejores trabajadores.

VI. Conclusiones

En los últimos veinte años, la economía uruguaya ha experimentado diversos cambios en su estructura productiva, especialmente la industrial. En la actualidad, se promueven nuevos cambios, vinculados al redimensionamiento del sector público, la mayor apertura de la economía y, fundamentalmente, la integración regional. Los efectos de estas medidas sobre el mercado de trabajo constituyen uno de los puntos de discusión más importantes en el país.

Por otra parte, en las últimas décadas se ha registrado un significativo aumento de la población económicamente activa, principalmente por la incorporación de mujeres y jóvenes al mercado laboral. Estos grupos, además, se han visto más afectados por los procesos de ajuste ocurridos en el país. Actualmente, su tasa de desempleo se mantiene muy alta, aunque sus problemas de inserción son cualitativamente distintos. Las mujeres se caracterizan por presentar una incorporación parcial y sufrir de un relativamente alto grado de segregación. Los jóvenes en cambio tienen problemas principalmente en la inserción en el primer empleo, por la falta de experiencia.

El análisis del nivel de capacitación de la población permite concluir que mientras la formación básica es lo suficientemente sólida como para facilitar procesos de aprendizaje posteriores, la capacitación específica para el trabajo adolece de varias carencias. Los institutos públicos han respondido en alguna medida a las nuevas necesidades de la demanda aunque en forma insuficiente, y es el sector privado el que se ha mostrado más dinámico, tanto en la creación de centros de formación como en la utilización de cursos por parte de las empresas. Sin embargo, existe un bajo grado de coordinación de estos esfuerzos.

Por otro lado, los grupos que actualmente no enfrentan graves problemas de desempleo pueden verse afectados en el futuro próximo. Especialmente se ha detectado en este informe a los mayores de 50 años, quienes teniendo un nivel de escolaridad mucho menor al promedio, tendrán dificultades para ser reciclados.

La disminución del volumen del empleo público, por su parte, crea una presión adicional sobre el mercado de trabajo. Además, dado que no se está realizando en el marco de un análisis de los requerimientos del sector, puede generar una pérdida de capital humano importante para el Estado.

Las carencias detectadas actualmente por las empresas justifican el cometido que se ha dado a la Dirección Nacional de Empleo, pero un rápido diagnóstico sobre los potenciales cambios en la producción y requisitos de calificación se hacen imprescindibles, de forma de que las acciones comiencen antes de que el desempleo alcance a un gran volumen de personas.

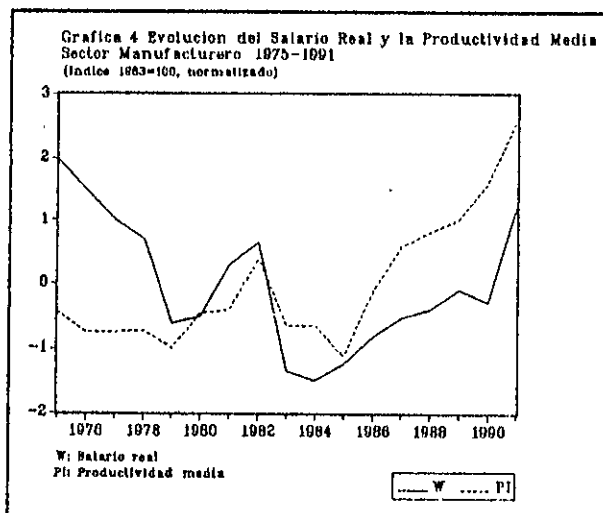
En este sentido, la promoción de la formación de los trabajadores ocupados parece ser una línea de acción razonable. Además, es necesario mejorar los canales de comunicación entre oferentes y empresas, así como entre estas últimas y los centros de capacitación.

En síntesis, la acción futura debería considerar medidas específicas para facilitar la inserción de jóvenes y mujeres, la formación del personal con mayores carencias, el diagnóstico de los sectores afectados por los procesos de reconversión e integración, la racionalización de la reducción del tamaño del Estado y la mejora de los canales de información.

Anexo: Indicadores de Flexibilidad

El análisis del grado de flexibilidad del mercado laboral incluye diversos elementos, macro y microeconómicos, así como aspectos relativos a las características y adaptabilidad de la oferta de trabajo.

Un primer grupo de indicadores se refiere a la capacidad de respuesta de los salarios a cambios en la evolución de la productividad y de los precios relativos, tanto los que son cíclicos como aquellos que se producen como consecuencia de choques adversos de oferta o demanda. En la Gráfica 4 se observa la evolución relativa de productividad y salarios reales en el sector manufacturero: a partir de 1976, los salarios reales caen a mayor velocidad que la productividad media en respuesta al deterioro de los términos de intercambio. Posteriormente, sus trayectorias son similares, evidenciándose una reacción bastante rápida en 1983 ante la devaluación del año anterior y el aumento de la tasa de interés internacional, que constituyen un fuerte choque para la economía. A pesar de la recuperación posterior, aparentemente se produjo una disminución en la posible brecha entre salarios y productividad. Esto es indicativo de un relativo grado de flexibilidad en el proceso de fijación de salarios.



Por otra parte, el ajuste de los salarios nominales a la inflación se ve contrarrestado por el efecto que sobre ellos tiene el nivel de desempleo. En la medida en que la presión creciente del mercado laboral acote dicho ajuste, se estará ante salarios menos rígidos. Para evaluar lo anterior se utilizará un indicador propuesto en Klau & Mittelstadt (1986) que se define como el cociente de la elasticidad salario nominal-precios al consumo respecto a la semi-elasticidad salario nominal- tasa de desempleo, calculadas a partir de una ecuación de salarios. Un valor grande o creciente en el tiempo indicaría una mayor respuesta de los salarios a la inflación que al desempleo, es decir, una menor flexibilidad de los costos salariales. Dado que este índice no está acotado, es necesario compararlo con los valores para otros países. Al no disponer de estimaciones para América Latina, se utilizarán las cifras para economías desarrolladas publicadas en el citado trabajo.

Los valores para Uruguay fueron calculados a partir de la estimación de una ecuación log-lineal, en el período 1968-1991, para el sector privado de Montevideo, del tipo:

$$tcw = a + a_1u + a_2us + a_3inf + a_4inf_{(-1)} + a_5wr_{(-1)}$$

donde tcw - tasa de crecimiento del salario nominal; u - tasa de desempleo; us - tasa de desempleo cuando hay sindicatos; inf - tasa de inflación; wr - salario/deflactor del producto.

De los resultados obtenidos (Cuadro 17) se deduce que el indicador de rigidez real de los salarios es comparativamente bajo para Uruguay, aún en el período en que la actividad sindical era intensa. En el largo plazo, sólo Japón aparece con un indicador menor, no sólo como consecuencia de la excepcional respuesta de los salarios al desempleo, sino además, del ajuste casi instantáneo a la inflación. En Uruguay, a pesar de que la elasticidad precio es relativamente alta, también lo es la semi-elasticidad tasa de desempleo. No hay que descuidar, sin embargo, el grado de inflexibilidad

Cuadro 17. Comparación entre países de indicadores de rigidez salarial real.

País	Elasticidad Salario-precio	Semi-elasticidad Salario-desempleo	Rigidez salario real	
			Corto plazo	Largo plazo
Uruguay	0,66	-1,55 ^a -0,87 ^b	0,43 ^a 0,87 ^b	0,64 ^a 1,31 ^b
Japón	0,93	-3,31	0,28	0,28
Canadá	0,31	-0,57	0,54	1,67
EEUU	0,22	-0,33	0,67	3,06
Francia	0,47	-0,31	1,58	3,03
R. Unido	0,33	-0,17	1,74	5,82

^a Se refiere al período en que no estaban activos los sindicatos.
^b Se refiere a los períodos en que funcionaron los sindicatos.
 Fuente: Chassoni A., Proyecto "Flexibilidad en el mercado de trabajo: Uruguay-Chile", CERES-TINKER, 1993; Klau F. & Mittelstadt A., OECD Economic Studies, #6, 1985.

introducido por la reaparición de los sindicatos, que reduce a la mitad el impacto de la tasa de desempleo sobre el nivel de salario nominal.

Otro elemento que introduce rigideces en el mercado se relaciona al nivel y la evolución de los costos laborales no salariales, asociados a la seguridad social, seguro de enfermedad, antigüedad, etc., respecto a los costos laborales totales. En la medida en que éstos sean un monto fijo, aún cuando la tasa de crecimiento de los salarios

nominales disminuyese, si los aportes aumentan resultará que el costo laboral total se ajustará menos de lo necesario. De esta forma, un porcentaje elevado o creciente puede desestimular la contratación de mano de obra con poca experiencia, al igual que el empleo en general en situaciones en que existe incertidumbre sobre la estabilidad de un proceso de recuperación económica.

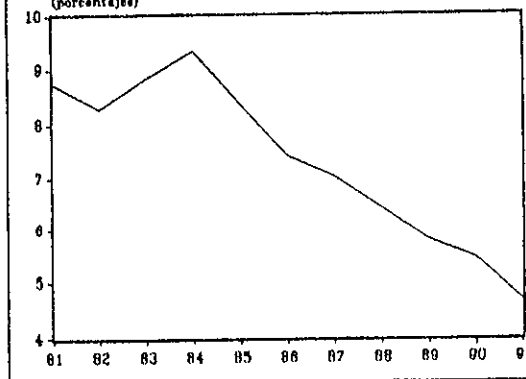
En Uruguay, sin embargo, no parece ser este el caso (ver Gráfica 5 y Cuadro 18): esta proporción ha disminuído progresivamente a lo largo de la década pasada, siendo en 1991 casi la mitad del porcentaje que representaban en 1981.

Cuadro 18. Costos no Salariales respecto al Costo Laboral Total. Sector Privado Montevideo 1981-1991 (porcentajes).

Año	%
1981	8,74
1982	8,28
1983	8,84
1984	9,34
1985	8,36
1986	7,42
1987	7,03
1988	6,42
1989	5,80
1990	5,45
1991	4,67

Fuente: Boletín mensual, DGEyC.

Gráfica 5. Costos no Salariales respecto al Costo Laboral Total Sector Privado Montevideo 1981-1991 (porcentajes)



Un conjunto adicional de indicadores se relaciona con la adaptabilidad de los salarios entre sectores de actividad, empresas u ocupaciones. Si los procesos de ajuste afectan de manera distinta a los diversos sectores, empresas o trabajadores, esto debería reflejarse en una respuesta diferenciada de los correspondientes costos laborales, como brinda evidencia el análisis de los diferenciales salariales inter-industriales. Los estudios realizados para la industria uruguaya (Abuhadba, M., 1991; Bucheli M., 1992; Bucheli M. y Rossi M., 1988;

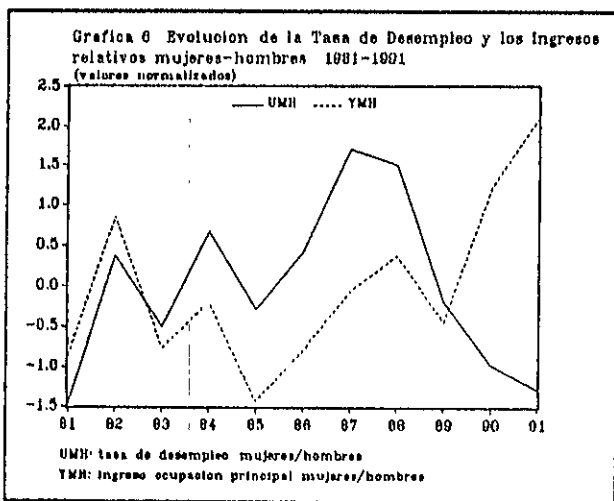
Peaguda M. y Rossi M., 1982; Rossi M. y Tansini R., 1992) concluyen afirmando una estabilidad temporal importante al considerar clases de actividad del sector manufacturero.

Sin embargo, con una excepción, todos los trabajos se realizan para períodos de tiempo relativamente cortos (como máximo 10 años), lo cual podría ser insuficiente para encontrar grandes cambios en la estructura salarial. Es así que Peaguda y Rossi (1982), que comparan la evolución durante 40 años, obtienen correlaciones sensiblemente menores.

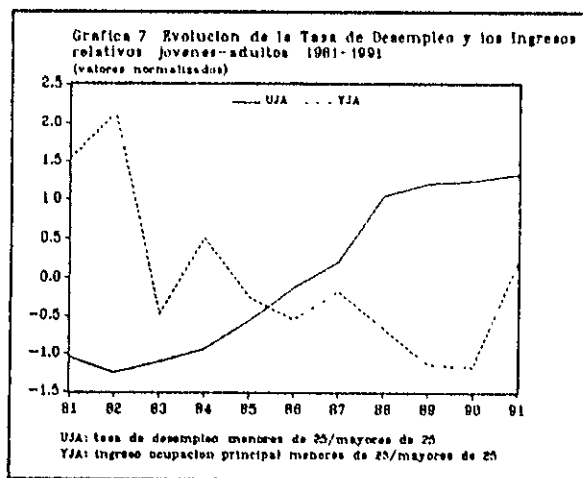
Además, de todos los trabajos sin excepción se desprende que existió un incremento en la dispersión de los diferenciales salariales, lo cual implica que se amplió el espectro salarial, aún cuando el ordenamiento de los sectores, empresas o tipos de trabajadores no se altere de forma inmediata.

Resulta importante analizar, además, el comportamiento de grupos específicos, con mayores problemas de inserción laboral, como son las mujeres y los jóvenes, ya que podría estar ocurriendo que el ajuste en los salarios detectado en general, no se dé en estos segmentos.

Para ello se observó la evolución relativa del salario del grupo respecto a su tasa específica de desempleo, durante la década del ochenta. Como aproximación del salario se utilizó el ingreso salarial promedio proveniente de la ocupación principal del individuo en el sector privado. Con ello se construye un cociente del salario medio de los menores de 25 años respecto al de los mayores de 25, y otro de ingreso promedio de las mujeres respecto a los hombres. Simultáneamente, el desempleo relativo se calcula como el cociente de las tasas específicas de desempleo de ambos grupos.



En el caso de las mujeres se observa que existe una asociación positiva entre aumentos en los ingresos y la tasa de desempleo relativos hasta 1990 (Gráfica 6 y Cuadro 19). Es decir, los aumentos en su salario respecto a los hombres se ven acompañados, en general, por un aumento en su tasa relativa de desempleo. En el caso de los jóvenes (Gráfica 7 y Cuadro 19) el resultado es todavía más impactante: aún cuando sus ingresos medios se deterioran de manera casi continua en relación a los de los mayores de 25 años hasta 1990, presentan un crecimiento ininterrumpido de su tasa de desempleo relativa.



El primero de estos resultados indica que existe algún grado de flexibilidad en los salarios femeninos, ya que éstos responden a los excesos de oferta específicos del grupo. En el caso de los jóvenes, por su parte, parecen invalidar el argumento según el cual un menor nivel de retribuciones haría disminuir el alto desempleo que padecen. La no disponibilidad de un mayor número de observaciones imposibilita llevar a cabo un análisis más riguroso con el que determinar la estructura de rezagos. Sin embargo, se observa que, aún siendo variable en el ciclo, los ingresos relativos de los grupos estudiados poseen, en sí mismos un grado de flexibilidad no despreciable.

Puede ocurrir, sin embargo, que las empresas encuentren que menores niveles de salarios resulten en un aumento de otros costos relacionados al factor trabajo, en el sentido que encarece el proceso de selección de personal ya que deja de atraer a los más calificados e induce a mayores gastos en supervisión y entrenamiento del personal.

Cabe agregar que, aún cuando los mecanismos anteriores estuviesen operando, también puede suceder que las

características de la oferta no sean compatibles con los requerimientos de las empresas y/o que la efectividad de búsqueda de puestos de trabajo por parte de los desempleados, en promedio, haya disminuido. Esta última es una explicación alternativa de la tendencia a trasladarse de la curva de Beveridge, proceso en general asociado al aumento de la duración del desempleo, con la consecuente pérdida de capital humano. En el caso uruguayo, sin embargo, parece ligado a la proporción creciente de jóvenes desempleados, que igualmente no resultan atractivos por la falta de experiencia laboral, elemento que tiene un peso relativo muy importante, como se desprende de algunas estimaciones realizadas con anterioridad (Bucheli, 1992; Díez de Medina, 1992).

Cuadro 20 Resultados de la estimación de la Curva de Beveridge 1980-1990

Variable dependiente: LU			
Regresor	Coefficiente	Error estándar	T-Ratio
C	0.99	0.22	4.56
Q4	-0.08	0.03	-2.20
T	5.93	2.06	2.88
T2	+30.29	9.60	+3.15
T3	41.81	12.98	3.22
LU(-1)	0.50	0.10	4.82
LV	-0.12	0.04	-2.75
NR obs.	43		
R ²	0.887	E.S. de la Regresión	0.099
H-Durbin	0.320	Prueba de Ramsey (F(1,35))	0.830
Normalidad	0.646	Heterocedasticidad (F(1,41))	3.759

donde: LU=tasa de desempleo; LU(-1)=tasa de desempleo del período anterior; LV=tasa de vacantes; C=constante; Q4=cuarto trimestre; T= tendencia (T2 y T3 se refieren al cuadrado y al cubo de T, de forma que la tendencia sea polinómica)

Referencias Bibliográficas

Abuhadba, Mario. (1991) "Models of wage determination and the industry wage structure in Uruguay". *Análisis Económico*. Vol. 6.

Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Educación técnico - Profesional. (1992) *Quiénes ingresan al ciclo básico único en las escuelas de la Universidad del Trabajo*. Montevideo, Uruguay. Documento mimeografiado.

Blanchard, Olivier J. & Diamond, Peter (1989) "The Beveridge curve". *Brookings Papers on Economic Activity* 1.

Bucheli, Marisa. (1992) "Diferencias sectoriales de salarios en el Uruguay". *SUMA*. No.12.

Bucheli, Marisa. (1992). "Los logros educativos y los niveles de ingreso". Documento N° 3/92, Departamento de Economía. Montevideo, Uruguay.

Cassoni, Adriana. (1993). "El proceso de ajuste de salarios". Documento mimeografiado. Montevideo, Uruguay, CERES - TINKER.

Comisión Económica para América Latina, Oficina de Montevideo. (1987) *Jóvenes desocupados y buscadores de trabajo en Uruguay*.

CEPAL, Oficina de Montevideo, 1992, *Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay*.

CEPAL - Dirección General de Estadística y Censos, 1991, *1a. Encuesta Nacional de la Juventud*.

Coe D.T., 1985, *Nominal wages, the NAIRU and wage flexibility*, OECD Economic Studies #5, 1985.

Davrieux, Ariel, 1992, *Uruguay. Un desarrollo problemático*, Seminario "Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950 de los países de pequeña escala de Europa y América Latina", CEPAL.

Diez de Medina, Rafael, 1992, *La estructura ocupacional y los jóvenes en Uruguay*, CEPAL, Oficina de Montevideo.

Diez de Medina, Rafael y Rossi, Máximo, 1991, *La actividad femenina en el mercado laboral de Montevideo*, CEPAL, Oficina de Montevideo.

Fontana, J.C., Niedworok, N. y Pellegrino, A., 1988, *Emigración de uruguayos, colonias en el exterior y perspectivas de retorno*. Ediciones de Banda Oriental.

Klau, F. & Mittelstädt A., 1986, *Labour market flexibility*, OECD Economic Studies #6.

Laens, Silvia, et al, 1992, *Itinerario de la apertura y condiciones macroeconómicas*, CINVE.

Layard, R., Nickell, S. & Jackman, R., 1991, *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*. Oxford Univ. Press, 1991.

Macadar, Luis, 1981, *Uruguay 1974-1980: ¿Un nuevo ensayo de reajuste económico?*, CINVE.

Peaguda, Mary y Rossi, Máximo, 1982, *Los diferenciales salariales en la industria manufacturera, estructura y factores explicativos*, sin publicar, Instituto de Economía.

Rama, Germán W., 1992, *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*, CEPAL.

Rama, Germán W. y Silveira Sara, 1991, *Políticas de recursos humanos de la industria exportadora de Uruguay. Modernización y desequilibrios*, CEPAL - CINTERFOR/OIT.

Rama, Martín, 1988, *¿Qué es el pleno empleo? Una cuantificación de la desocupación voluntaria, de desequilibrio y de segmentación*, SUMA #4, CINVE.

Rodriguez Folle, F., 1986, *Hacia una función de producción para la industria uruguaya*, Documento de trabajo, CERES.

Rossi, Máximo y Tansini, Ruben, 1988, *Sesgo tecnológico y demanda factorial en las ramas textil, cuero y química, 1976-1986*, Uruguay 89, Instituto de Economía de la Universidad de la República y FESUR.

Rossi, Máximo y Tansini, Ruben, 1992, *Ordenamiento y diferenciación salarial en la industria del Uruguay. Un estudio a nivel de plantas industriales*. Documento N° 9/92, Departamento de Economía, (F.C.S).

Tansini, Ruben y Zejan Mario, 1990, *Una modelización del sector manufacturero con factores cuasi fijos*, Suma 5 (8).

Apéndice 1. Artículos relativos a la creación de la Dirección Nacional de Empleo.

Art. 322.- La Dirección Nacional de Empleo tendrá los siguientes cometidos :

- a) Elaborar la política nacional de empleo;
- b) Asesorar en la programación y ejecución de planes migratorios del sector laboral;
- c) Programar, ejecutar o coordinar planes de colocación para grupos especiales de trabajadores;
- d) Ejercer la supervisión de las empresas privadas de colocación;
- e) Proponer y ejecutar programas de orientación laboral y profesional, pudiendo para ello celebrar convenios con organismos públicos y entidades privadas nacionales extranjeras e internacionales;
- f) Desarrollar programas de información acerca de la mano de obra y su evolución;
- g) Llevar una nómina del personal recapacitado o beneficiario del sistema de reconversión laboral, de acuerdo a lo que determine la reglamentación a dictarse;
- h) Desarrollar programas de orientación y asistencia técnica a trabajadores que deseen transformarse en pequeños empresarios;
- i) Implementar, ejecutar y coordinar estudios y proyectos referentes a planes nacionales, regionales, departamentales y locales de desarrollo social y económico en lo relativo a la utilización de recursos humanos;
- j) Actualizar la Clasificación Nacional de Ocupaciones y coordinar con otros organismos la certificación ocupacional.

Art. 323.- Créase en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la Junta Nacional de Empleo que se integrará con tres miembros; el Director Nacional de Empleo que la presidirá, uno designado por el Poder Ejecutivo a propuesta de la organización sindical más representativa y uno designado por el Poder Ejecutivo a propuesta del sector patronal (Industria, Comercio y Agro). La reglamentación a dictarse establecerá su forma de funcionamiento.

Art. 324.- Serán cometidos de la Junta Nacional de Empleo:

- a) Asesorar a la Dirección Nacional de Empleo en los cometidos que la fija la presente ley;
- b) Diseñar programas de recapitación de la mano de obra, ya sea directamente por acuerdo con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras;
- c) Estudiar y medir el impacto de la incorporación de nuevas tecnologías y de las políticas de integración en el mercado laboral, proponiendo las medidas correspondientes;
- d) Asesorar a requerimiento de otros organismos públicos o entidades privadas, en materias de su competencia;
- e) Colaborar y coordinar con la Dirección Nacional de Empleo en la elaboración de políticas de desarrollo local, en lo referente a los recursos humanos, coordinando su ejecución con los Gobiernos Municipales y entidades no gubernamentales;
- f) Colaborar en el desarrollo de programas de información acerca de la mano de obra y su evolución;
- g) Colaborar y coordinar con la Dirección Nacional de Empleo en la elaboración de programas de orientación laboral y profesional;
- h) Administrar el Fondo de Reconversión Laboral;
- i) Estudiar las necesidades de los trabajadores amparados por el Seguro por Desempleo, definiendo la capacitación del trabajador de acuerdo a sus aptitudes personales y a la demanda del mercado ocupacional. A tales efectos afectará, por resolución fundada y unánime, los recursos que administra, pudiendo destinar un 5% (cinco por ciento), de los mismos para pago de estudios e investigaciones.

Art. 325.- Créase el Fondo de Reconversión Laboral que se integrará con los siguientes recursos:

- a) El 0,25% (cero con veinticinco por ciento), adicional de las retribuciones gravadas por el impuesto creado por el artículo 25 del decreto-ley N° 15.234, de 23 de junio de 1982, con excepción de los funcionarios públicos, jubilados y pensionistas;

- b) Lo recaudado por la prestación de servicios contratados por terceros relacionados con temas de su competencia;
- c) Lo recibido por herencia, donaciones, legados e intereses generados por el depósito de sus fondos;
- d) Lo recaudado por concepto de aporte patronal, establecido en el artículo 330;
- e) Lo obtenido por contratos de préstamo con organizaciones nacionales e internacionales, suscritos por el Poder Ejecutivo, con destino al Fondo de Reconversión Laboral.

Art.326.- Facúltese al Poder Ejecutivo a partir del 1º de enero de 1994, a elevar la tasa del 0.25% (cero con veinticinco por ciento), establecida en el literal a) del artículo precedente, hasta un máximo de 0.50% (cero con cincuenta por ciento).

Dicha potestad podrá ser ejercida por el Poder Ejecutivo, exclusivamente si mediante una recomendación fundada y unánime de la Junta Nacional de empleo, en razón del aumento de la demanda de la recapacitación profesional.

Art.327.- Con cargo al Fondo de Reconversión Laboral, cuyos beneficiarios serán los trabajadores amparados al decreto-ley Nº 15.180, de 20 de agosto de 1981, se atenderán las siguientes prestaciones:

a) Actividades de formación para la recapacitación profesional prestadas a través de otros organismos estatales o entidades privadas. La ejecución de dichos programas se realizará mediante un contrato a formalizarse entre la Dirección Nacional de Empleo y las entidades seleccionadas por la Junta para impartir efectivamente los cursos;

b) Un beneficio extraordinario para el trabajador que se recapacite, consistente en una prestación adicional a la establecida por el decreto-ley Nº 15.180, de 20 de agosto de 1981, por el plazo que dure la recapacitación. El beneficiario, cuyo porcentaje se establecerá sobre el monto mensual del subsidio por desempleo, se seguirá percibiendo una vez vencido el amparo previsto por el decreto-ley Nº 15.180, de 20 de agosto de 1981, en aquellos casos en que la duración de la recapacitación lo requiera. Dichos porcentajes los fijará la Junta Nacional de Empleo, teniendo en cuenta la cantidad de trabajadores a recapacitar, las disponibilidades del Fondo y las condiciones establecidas en el literal i) del artículo 324.

Para que se generen las prestaciones referidas precedentemente, se requerirá la resolución del Director Nacional de Empleo que incorpore al o a los trabajadores al régimen previsto en esta norma, previo dictamen preceptivo y vinculante de la Junta Nacional de Empleo.

Si el personal recapacitado es reincorporado por la misma empresa, ésta reembolsará al Fondo los gastos de recapacitación y la reglamentación establecerá los plazos y condiciones en que hará el pago.

Art.328.- Son obligaciones del trabajador:

- a) Acudir a las entrevistas de orientación laboral que se dispongan, bajo apercibimiento a que se refiere el artículo siguiente;
- b) Concurrir a las actividades de formación profesional que se determinen. El no cumplimiento de esta obligación dará lugar a la pérdida de los beneficios otorgados por la presente ley.

Art.329.- La nómina de trabajadores que llevará la Dirección Nacional de Empleo comprenderá los trabajadores amparados al Seguro por Desempleo, que aspiren a ingresar o hayan ingresado al sistema previsto en la presente ley.

Art.330.- Para la cobertura de sus vacantes, las empresas podrán acudir a la nómina de trabajadores llevada por la Dirección Nacional de Empleo de acuerdo a las características, perfil y categoría profesional que necesite.

Los empleadores que tomen personal de la nómina referida, estarán exonerados durante los primeros noventa días de la relación laboral, de abonar los aportes patronales correspondientes y deberán verter el equivalente al 50% (cincuenta por ciento), del monto exonerado, al fondo de Reversión Laboral. La empresa no podrá despedir al trabajador contratado en estas condiciones - salvo notoria mala conducta - por un plazo de seis meses.

Sin perjuicio de lo establecido precedentemente, la Dirección Nacional de Empleo podrá autorizar contratos de trabajo a prueba que no excedan los quince días.

Art.331.- La reglamentación a dictarse establecerá las sanciones al empleador en caso de infracción a las obligaciones que le impone la presente ley. Será de aplicación el régimen sancionatorio establecido en el artículo 289 de la ley Nº 15.903, de 10 de noviembre de 1987.

Art.332.- Los programas que diseñe la Junta Nacional de Empleo atenderán preferentemente a los trabajadores desocupados como consecuencia de la incorporación de nuevas tecnologías y otros procesos de reversión.

Los importes recaudados conforme al literal a) del artículo 325, serán acreditados mensualmente por el Banco de Previsión Social al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con destino al Fondo de Reversión Laboral y depositados en cuenta especial en unidades reajustables que llevará el Banco hipotecario del Uruguay. El retiro de fondos sólo se hará efectivo si el recaudo correspondiente se suscribe en forma conjunta por los tres miembros de la Junta Nacional de Empleo. Dentro de los ciento ochenta días de promulgada la presente ley, el Poder Ejecutivo dictará la reglamentación correspondiente.

Apéndice 2. Diseño de la Encuesta de Recursos Humanos

A efectos de este informe se ha coordinado con la División de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la inclusión de un módulo adicional a la Encuesta de Recursos Humanos, cuyo período de referencia es el tercer trimestre de 1992.

El universo está constituido por las empresas que en el territorio nacional realizan principalmente actividades en la industria manufacturera y que ocupan 20 y más trabajadores, lo que de acuerdo a los datos del III Censo Económico Nacional de 1988 representan un 67% del empleo total industrial. Las unidades estadísticas elegidas como unidad de investigación son las empresas y no los establecimientos tipo CIU: téngase en cuenta que las necesidades y políticas de capacitación y los movimientos de recursos humanos son variables cuyo comportamiento responde a decisiones que se toman a nivel de la empresa.

El diseño muestral contempla una doble estratificación: por actividades y por tamaño de las unidades de observación. Se ha previsto un nivel de representatividad a nivel de dos dígitos de la rama CIU y una apertura mayor en aquellas ramas que ameritaban hacerlo por su interés especial. Así, se procedió a abrir la División 31 en tres grupos: Alimentos, Bebidas y Tabaco. La División 32 se abrió en 4: Textil, Vestimenta, Cuero y Calzado. En la División 34 se separó la Industria del Papel de las Imprentas y Editoriales. En la Industria Química se separó el Petróleo y derivados (que no fué relevado por ser un monopolio estatal), el Caucho y el Plástico, del resto de la División. Finalmente, la División 36 fué separada en Vidrio y el Resto de las Actividades Minerales no metálicas.

El diseño muestral preve la inclusión forzosa de las empresas "grandes" es decir con 200 y más personas ocupadas. Por otra parte, se realizó una fijación óptima o de Neyman para los estratos de las empresas de 20 a 199 personas ocupadas. El tamaño muestral teórico se fijó en 534 empresas, teniendo una tasa de respuestas por trimestre de aproximadamente 475/534 empresas, teniendo en cuenta los cierres y cambios de actividad. Durante el tercer trimestre del año, que es el trimestre donde se adicionó el Módulo diseñado en el marco de este Proyecto, se obtuvo un tamaño muestral de 473 empresas. Es de notar que la encuesta realizada no es autoponderada, sino que por su diseño bietápico, todo resultado es representativo de un conjunto de empresas y, a excepción del estrato de inclusión forzosa, se deberá ponderar por el factor de expansión correspondiente.

El universo al que se intentó llegar a través de la Encuesta está compuesto de alrededor de 1430 empresas manufactureras, distribuidas por ramas de acuerdo al Censo Económico de 1988, según el detalle del Cuadro 21.

Cuadro 21					
Agrupación de Ramas	Total	20-49	50-99	100-199	200 y más
311 Alimentos	263	125	58	36	44
313 Bebidas	33	17	5	2	6
314 Tabaco	3	---	---	1	1
321 Textil	183	86	48	21	27
322 Vestimenta	174	97	40	28	9
323 Cuero	67	41	14	7	5
324 Calzado	40	31	3	2	4
331 Madera	77	69	7	1	---
341 Papel	21	13	2	2	4
342 Imprenta & Editorial	54	37	9	2	6
351 Química	119	59	34	19	7
355 Caucho	19	10	6	2	1
356 Plástico	65	46	11	5	3
362 Vidrio	8	4	1	1	2
369 Miner. no metálicas	51	32	11	5	3
371 Metálica	11	6	1	3	1
381 Maquinaria y equipo	164	105	31	23	6
384 Material transporte	45	31	6	4	4
390 Otras Manufactureras	37	27	8	2	---

Apéndice 3. Cuadros estadísticos

Cuadro Nº 1
Tasa de desempleo semestral por sexo y edad, 2º semestre.
Porcentaje.

	Montevideo				Interior Urbano			
	1984	1987	1989	1991	1984	1987	1989	1991
Ambos sexos:	13.6	9.1	8.6	8.3	11.5	8.8	7.3	8.5
14-19	44.0	32.6	33.5	34.7	31.6	26.8	20.4	27.1
20-24	22.5	18.1	18.3	17.6	17.4	17.5	17.1	17.3
25-49	9.0	6.6	5.7	4.8	9.3	5.6	4.8	6.0
50 y +	9.4	3.4	2.4	2.8	5.2	3.3	2.6	2.6
Mujeres:	18.3	12.1	11.1	10.2	14.5	12.1	10.1	11.5
14-19	54.4	43.8	40.5	43.7	33.5	30.0	25.2	33.5
20-24	29.5	24.2	20.5	22.1	22.8	23.6	23.8	24.2
25-49	13.9	9.5	8.4	6.7	12.9	9.2	7.0	8.9
50 y +	10.7	3.3	2.5	2.4	4.0	4.1	3.1	3.5
Hombres:	10.0	6.9	6.6	6.7	9.6	6.8	5.5	6.6
14-19	37.2	26.2	28.5	29.6	30.5	25.3	17.7	24.2
20-24	16.2	13.7	16.4	13.5	13.6	13.4	12.1	12.8
25-49	4.8	4.0	3.2	3.2	6.9	3.1	3.3	4.0
50 y +	8.6	3.5	2.2	3.1	5.7	3.0	2.4	2.1

Fuente: Encuesta Continua de Hogares del INE.

Cuadro Nº 2
Estructura de la población económicamente activa ocupada, por categoría de ocupación, según área geográfica, 2º semestre.
Porcentaje.

	Montevideo			Interior Urbano		
	1984	1989	1991	1984	1989	1991
Asalariado privado	50.1	55.7	55.6	43.8	49.0	50.2
Asalariado público	22.4	20.1	18.6	25.0	23.7	21.8
Miemb.de Cooperativa	0.6	0.3	0.3	0.1	0.2	0.1
Patrón	4.5	5.1	5.8	5.6	3.6	4.0
Cuenta propia						
-sin local	6.3	6.1	5.8	7.3	8.0	7.5
-con local	13.4	10.5	11.9	15.8	13.0	14.4
Trab.fliar no remunerado	2.7	2.6	1.7	2.4	2.4	1.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Continua de Hogares del INE.

Cuadro Nº 3

Trabajo a tiempo parcial y completo por sexo y años de educación, 2º semestre de 1991.
Porcentaje de ocupados

	ANOS DE EDUCACION							
	0 - 5		6 - 9		10 - 12		13 - más	
	Parc.	Comp.	Parc.	Comp.	Parc.	Comp.	Parc.	Comp.
Montevideo								
Hombres	12	88	10	90	10	90	30	70
Mujeres	38	62	29	71	23	77	51	49
Interior Urbano								
Hombres	7	93	8	92	11	89	36	64
Mujeres	41	59	37	63	24	76	72	28

Fuente: Encuesta de Hogares del INE.

Cuadro Nº 4

Estructura de los ocupados según grupos de ocupación recodificada, 1er. semestre de 1992.
Porcentajes.

Montevideo.

GRUPOS	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	MUJERES EN EL GRUPO	INDICE DE SEGREGACION
1	7.1	2.5	5.1	21.1	0.49
2	13.7	10.0	12.1	35.8	0.83
3	7.3	0.2	4.2	1.9	0.04
4	2.1	0.2	1.3	6.2	0.14
5	12.6	0.9	7.6	5.2	0.12
6	15.8	27.3	20.8	56.9	1.31
7	0.8	0.1	0.5	6.5	0.15
8	3.4	0.6	2.2	12.1	0.28
9	2.4	0.4	1.6	12.1	0.28
10	2.8	0.3	1.7	6.4	0.15
11	2.5	2.1	2.3	38.8	0.90
12	1.3	6.5	3.5	79.6	1.84
13	7.1	0.0	4.0	0.0	0.00
14	6.9	7.5	7.2	45.3	1.05
15	6.5	11.3	8.6	56.9	1.31
16	4.6	14.6	8.9	70.8	1.64
17	1.8	1.3	1.6	36.3	0.84
18	0.1	14.0	6.1	99.0	2.29
19	0.9	0.1	0.5	6.1	0.14
TOTAL	100.0	100.0	43.3		

INDICE DE DUNCAN: 45.9%

(Continúa)

Cuadro Nº 4 (cont.)
Interior Urbano

GRUPOS	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	MUJERES EN EL GRUPO	INDICE DE SEGREGACION
1	5.6	1.0	3.9	9.9	0.26
2	8.2	7.9	8.1	37.0	0.98
3	6.6	0.3	4.2	2.8	0.07
4	2.2	0.1	1.4	2.1	0.06
5	10.4	0.6	6.7	3.5	0.09
6	10.0	16.7	12.5	50.4	1.33
7	1.7	0.1	1.1	2.7	0.07
8	3.9	0.5	2.6	6.9	0.18
9	4.0	0.4	2.6	5.6	0.15
10	2.8	0.2	1.8	3.2	0.08
11	2.8	2.1	2.6	31.2	0.83
12	1.3	9.0	4.2	80.8	2.14
13	13.5	0.1	8.4	0.5	0.01
14	6.8	8.3	7.4	42.4	1.12
15	6.0	12.2	8.3	55.5	1.47
16	3.5	11.9	6.7	67.3	1.78
17	1.4	1.6	1.4	41.2	1.09
18	0.2	25.8	9.9	98.7	2.61
19	9.1	1.1	6.1	6.8	0.18
TOTAL	100.0	100.0	100.0	37.8	

INDICE DE DUNCAN: 56.6%

Fuente: CEPAL

Nota: se adjunta descripción de los grupos de ocupación recodificada

Cuadro Nº 5
Estructura de los ocupados jóvenes según la estructura socio-ocupacional, 1er. semestre de 1991.
Porcentajes.

Montevideo

Grupos	Hombres (grupos de edad)		Mujeres (grupos de edad)	
	14-19	20-24	14-19	20-24
1	0.4	1.3	0.0	0.0
2	1.6	4.5	1.7	5.9
3	2.0	5.5	0.0	0.0
4	2.4	1.3	0.0	0.0
5	11.5	14.6	1.7	2.5
6	16.7	22.1	15.7	32.6
7	0.0	0.3	0.0	0.0
8	6.0	4.0	0.0	0.3
9	0.8	2.0	0.0	0.0
10	5.2	6.3	0.9	0.9
11	5.6	3.5	5.2	2.2
12	0.0	1.5	2.6	6.2
13	7.9	5.3	0.0	0.0
14	23.8	14.3	13.9	15.8
15	7.1	6.5	7.8	5.0
16	2.8	5.3	20.0	16.5
17	3.2	0.8	7.0	1.2
18	0.0	0.0	22.6	10.9
19	3.2	1.0	0.9	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Interior Urbano

Grupos	Hombres (grupos de edad)		Mujeres (grupos de edad)	
	14-19	20-24	14-19	20-24
1	0.7	1.3	0.0	0.4
2	1.0	4.3	0.0	4.2
3	2.3	3.5	0.7	0.0
4	1.0	2.7	0.0	0.4
5	9.9	9.9	0.0	0.4
6	8.9	10.7	16.8	20.4
7	1.3	0.8	0.7	0.0
8	3.0	6.1	2.2	0.8
9	1.3	3.5	0.0	0.0
10	5.3	4.5	0.0	0.4
11	5.0	6.1	2.2	4.2
12	0.0	0.5	1.5	8.8
13	12.3	11.2	0.0	0.0
14	14.9	13.9	19.7	14.2
15	6.3	5.1	6.6	8.3
16	3.3	2.4	5.8	13.3
17	3.0	1.3	2.2	1.3
18	0.7	0.0	40.1	22.5
19	19.9	12.3	1.5	0.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL

Cuadro Nº 6
Población mayor de 50 años por categoría socio-ocupacional, 2º semestre de 1991.
Porcentajes.

Categoría	Interior urbano	Montevideo
1	7.9	7.6
2	11.6	13.4
3	4.6	4.1
4	0.2	0.2
5	6.7	7.2
6	7.4	14.2
7	1.5	0.5
8	2.6	2.2
9	0.8	1.3
10	2.7	1.4
11	2.0	2.0
12	3.0	3.7
13	10.6	4.4
14	3.6	3.8
15	11.3	13.6
16	6.9	9.2
17	1.4	2.2
18	8.4	7.7
19	6.8	1.3
Total	100.0	100.0

Fuente: En base a Encuesta Continua de Hogares del INE

Cuadro Nº 7
Matrículas en primaria.

	Número	TOTAL PAIS			% mat.
		Indice (1985 = 100)			
		Total	Pública	privada Privada	
1972	344,598	96.8	94.5	109.2	17.3
1973	340,154	95.5	92.6	111.5	18.0
1974	331,047	93.0	90.2	108.3	17.9
1975	322,602	90.6	88.7	101.3	17.2
1976	322,942	90.7	88.8	101.5	17.2
1977	324,361	91.1	89.6	99.7	16.8
1978	324,615	91.2	90.1	97.3	16.4
1979	327,009	91.9	90.9	96.9	16.2
1980	331,247	93.0	92.0	99.0	16.4
1981	335,600	94.3	93.1	100.9	16.5
1982	343,957	96.6	95.8	101.3	16.1
1984	350,390	98.4	99.6	91.8	14.4
1985	356,002	100.0	100.0	100.0	15.4
1986	352,459	99.0	100.7	89.9	14.0
1987	354,177	99.5	99.7	98.2	15.2
1988	351,984	98.9	98.8	99.3	15.4
1989	350,415	98.4	98.2	99.6	15.6
1990	346,416	97.3	s/d	s/d	s/d

(continúa)

Cuadro Nº 7 (cont.)

	M O N T E V I D E O				
	% mat. en el país	Indice (1985 = 100)			% mat. privada
		Total	Pública	Privada	
1972	37.7	91.0	85.9	105.4	30.2
1973	37.6	89.6	82.9	108.7	31.6
1974	37.3	86.5	79.4	106.7	32.1
1975	37.1	83.9	77.8	101.0	31.4
1976	36.7	83.1	77.5	99.0	31.0
1977	36.9	83.9	79.4	96.8	30.1
1978	37.0	84.3	80.7	94.3	29.2
1979	37.2	85.3	82.3	93.9	28.7
1980	37.4	86.8	83.9	95.1	28.6
1981	38.0	89.5	87.0	96.7	28.2
1982	38.5	92.8	91.5	96.5	27.1
1984	38.9	95.5	98.3	87.7	23.9
1985	40.1	100.0	100.0	100.0	26.1
1986	40.0	98.8	101.2	92.2	24.3
1987	39.7	98.6	99.6	95.8	25.3
1988	39.6	97.7	97.9	97.2	25.9
1989	39.2	96.4	96.2	97.1	26.3
1990	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
	I N T E R I O R U R B A N O				
1972	62.3	100.7	99.2	117.1	9.6
1973	62.4	99.5	97.9	117.5	9.7
1974	62.7	97.3	96.0	111.9	9.5
1975	62.9	95.1	94.5	101.7	8.8
1976	63.3	95.8	94.8	106.7	9.2
1977	63.1	95.9	95.0	105.7	9.1
1978	63.0	95.8	95.1	103.8	8.9
1979	62.8	96.2	95.6	103.2	8.8
1980	62.6	97.2	96.3	107.2	9.1
1981	62.0	97.4	96.3	109.8	9.3
1982	61.5	99.2	98.1	111.6	9.3
1984	61.1	100.4	100.3	100.6	8.3
1985	59.9	100.0	100.0	100.0	8.2
1986	60.0	99.1	100.4	85.0	7.1
1987	60.3	100.1	99.8	103.5	8.5
1988	60.4	99.7	99.3	103.8	8.6
1989	60.8	99.8	99.3	104.9	8.7
1990	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Fuente: Anuario Estadístico, INE. Varios números

Cuadro Nº 8
Matrículas en el ciclo básico.

	T O T A L		P U B L I C A		P R I V A D A	
	Matricula	Indice	Matricula	Indice	Matricula	Indice
1985	115,685	100.0	75,203	100.0	16,754	100.0
1986	121,285	104.8	81,899	108.9	17,661	105.4
1987	121,887	105.4	85,437	113.6	19,243	114.9
1988	128,794	111.3	91,516	121.7	21,404	127.8
1989	132,307	114.4	93,641	124.5	22,700	135.5
1990	135,682	117.3	94,767	126.0	23,494	140.2
1991	139,228	120.4	96,727	128.6	23,117	138.0

Montevideo

	% del país	Indice	C o m p o s i c i o n (%)		
			Secundaria		UTU
			publica	privada	
1985	46.9	100.0	61.5	23.0	15.5
1986	46.4	103.7	62.5	23.7	13.8
1987	45.4	102.1	63.9	25.9	10.1
1988	45.6	108.3	63.7	26.6	9.6
1989	45.0	109.6	62.7	27.6	9.7
1990	44.8	112.1	61.0	28.4	10.5
1991	44.8	115.0	61.1	27.5	11.4

Interior Urbano

	% del país	Indice	C o m p o s i c i o n (%)		
			Secundaria		UTU
			publica	privada	
1985	53.1	100.0	68.1	7.0	24.9
1986	53.6	105.9	71.9	6.6	21.5
1987	54.6	108.3	75.2	7.3	17.4
1988	54.4	114.0	77.2	8.2	14.6
1989	55.0	118.5	77.4	8.6	14.0
1990	55.2	121.9	77.0	8.3	14.7
1991	55.2	125.1	76.2	7.8	16.0

Fuente: Anuario Estadístico, INE. Varios números

Cuadro Nº 9

Matrículas en el bachillerato diversificado

	TOTAL		PÚBLICA		PRIVADA		% DE MATRÍCULA PRIVADA
	Matrícula	Índice	Matrícula	Índice	Matrícula	Índice	
1985	67,719	100.0	57,011	100.0	10,708	100.0	15.8
1986	70,397	104.0	59,386	104.2	11,011	102.8	15.6
1987	70,224	103.7	58,840	103.2	11,384	106.3	16.2
1988	74,989	110.7	64,165	112.5	10,824	101.1	14.4
1989	80,510	118.9	67,778	118.9	12,732	118.9	15.8
1990	85,937	126.9	72,267	126.8	13,670	127.7	15.9
1991	90,747	134.0	76,525	134.2	14,222	132.8	15.7

Fuente: Anuario Estadístico, INE. Varios números.

Cuadro Nº 10

Matrículas y egresos en estudios terciarios.

Matrículas

	Univers. Mayor	Univers. Católica	Magis- terio	Inst. Prof. Artigas	Total
1970	21,753	--	6,217		
1971	23,493	--	6,316	1,396	31,205
1972	27,705	--	6,353	1,471	35,529
1973	31,255	--	5,922	1,550	38,727
1974	26,253	--	4,773	1,172	32,198
1975	32,627	--	3,997	1,009	37,633
1976	39,607	--	3,186	819	43,612
1977	39,402	--	2,865	1,101	43,368
1978	32,229	--	2,308	1,217	35,754
1979	36,459	--	2,336	1,708	40,503
1980	34,044	--	1,771	2,009	37,824
1981	36,458	--	1,873	2,181	40,512
1982	48,470	--	2,094	3,853	54,417
1983	52,200	--	5,095	4,596	61,891
1984	64,104	--	6,145	3,831	74,080
1985	78,221	--	5,287	2,988	86,496
1986	91,580	--	4,494	3,370	99,444
1987	s/d	523	s/d	2,770	s/d
1988	61,367	642	2,468	2,472	66,949
1989	74,958	891	2,852	3,288	81,989
1990	88,933	s/d	2,361	3,795	95,089

(continúa)

Cuadro N° 10 (cont.)

Egresos

	Univers. Mayor	Univers. Católica	Magis- terio Artigas	Inst. Prof.
1970	1,065	--	1,682	45
1971	1,149	--	1,211	144
1972	861	--	956	180
1973	1,438	--	957	118
1974	2,039	--	1,106	171
1975	2,005	--	1,106	131
1976	2,422	--	835	168
1977	2,577	--	608	133
1978	2,838	--	--	117
1979	s/d	--	957	139
1980	s/d	--	575	300
1981	s/d	--	551	196
1982	2,214	--	457	161
1983	1,811	--	421	172
1984	2,593	--	423	124
1985	2,549	--	834	274
1986	3,654	--	1,105	195
1987	2,207	59	1,149	383
1988	3,635	57	s/d	255
1989	3,203	s/d	s/d	183
1990	2,956	s/d	s/d	177

Fuente: Anuario Estadístico, INE. Varios números

Cuadro Nº 11
Matriculas en cursos técnicos de UTU por sexo y región

	Total Número	H o m b r e s		M u j e r e s		% de mujeres
		Número	Indice	Número	Indice	
1982	27,160	15,091	100.0	12,069	100.0	44.4
1983	28,884	16,936	112.2	11,948	99.0	41.4
1984	28,597	16,800	111.3	11,797	97.7	41.3
1985	27,938	16,525	109.5	11,413	94.6	40.9
1986	29,574	17,210	114.0	12,364	102.4	41.8
1987	30,759	17,077	113.2	13,682	113.4	44.5
1988	33,003	18,193	120.6	14,810	122.7	44.9
1989	33,766	18,423	122.1	15,343	127.1	45.4
1990	35,657	19,910	131.9	15,747	130.5	44.2
1991	36,523	20,304	134.5	16,219	134.4	44.4
Montevideo						
1982	16,470	9,568	100.0	6,902	100.0	41.9
1983	17,700	10,699	111.8	7,001	101.4	39.6
1984	17,834	10,904	114.0	6,930	100.4	38.9
1985	17,346	10,660	111.4	6,686	96.9	38.5
1986	18,127	10,945	114.4	7,182	104.1	39.6
1987	17,633	10,198	106.6	7,435	107.7	42.2
1988	18,502	10,732	112.2	7,770	112.6	42.0
1989	18,397	10,418	108.9	7,979	115.6	43.4
1990	19,489	11,340	118.5	8,149	118.1	41.8
1991	20,076	11,462	119.8	8,614	124.8	42.9
Interior						
1982	10,690	5,523	100.0	5,167	100.0	48.3
1983	11,184	6,237	112.9	4,947	95.7	44.2
1984	10,763	5,896	106.8	4,867	94.2	45.2
1985	10,592	5,865	106.2	4,727	91.5	44.6
1986	11,447	6,265	113.4	5,182	100.3	45.3
1987	13,126	6,879	124.6	6,247	120.9	47.6
1988	14,501	7,461	135.1	7,040	136.2	48.5
1989	15,369	8,005	144.9	7,364	142.5	47.9
1990	16,168	8,570	155.2	7,598	147.0	47.0
1991	16,447	8,842	160.1	7,605	147.2	46.2

Fuente: Encuesta Continua, UTU. Varios números.

Cuadro Nº 12
Características de Los cursos ofrecidos por la COCAP

Año	Horas	Alumnos	TOTAL CURSOS					Horas/ cursos	Alumnos/ cursos
			Total Abiertos		Cerrados		Total		
			S. pbco	S. priv.	S. pbco	S. priv.			
1982	160	88	4	0	0	4	4	40.0	22.0
1983	354	128	8	6	0	2	2	44.3	16.0
1984	985	270	21	19	2	0	2	46.9	12.9
1985	876	213	16	13	1	2	3	54.8	13.3
1986	1,404	568	34	27	2	5	7	41.3	16.7
1987	2,226	748	57	52	1	4	5	39.1	13.1
1988	3,500	1,113	81	69	6	6	12	43.2	13.7
1989	4,956	1,743	132	69	56	7	63	37.5	13.2
1990	7,452	2,203	158	129	24	5	29	47.2	13.9
1991	9,734	2,562	170	114	40	16	56	57.3	15.1
1992	9,422	1,942	157	129	27	1	28	60.0	12.4
1982-9	41069	11578	838	627	159	52	211	49.0	13.8

Fuente: en base a datos de COCAP

Cuadro Nº 13
COCAP: Distribución de Los alumnos en cursos cerrados y abiertos (1982-92)

Orientación	TOTAL		CURSOS ABIERTOS		CURSOS CERRADOS			
	Numero	%	Número	%	Sector público		Sector privado	
					Número	%	Número	%
Agrario-agroindustrial	844	7.3	749	8.4	67	3.3	28	4.3
Maquinaria agrícola	121	1.0	107	1.2	14	0.7	0	0.0
Manualidades	45	0.4	45	0.5		0.0	0	0.0
Supervisión en el proceso	1,206	10.4	774	8.7	275	13.7	157	24.2
Obreros en el proceso pro	2,196	19.0	1,889	21.2	4	0.2	303	46.6
Electricidad y electrónica	732	6.3	688	7.7	34	1.7	10	1.5
Mecánica y rep. de máq.	917	7.9	756	8.5	86	4.3	75	11.5
Inst. sanitaria y eléc.	333	2.9	319	3.6	14	0.7	0	0.0
Administración	338	2.9	206	2.3	70	3.5	62	9.5
Contabilidad	130	1.1	115	1.3	15	0.7	0	0.0
Comercio	303	2.6	303	3.4		0.0	0	0.0
Hotelería	56	0.5	41	0.5		0.0	15	2.3
Gastronomía	32	0.3	32	0.4		0.0	0	0.0
Turismo	29	0.3	29	0.3		0.0	0	0.0
Serv. de reparación	1,242	10.7	1,242	13.9		0.0	0	0.0
Serv. educativos	315	2.7	297	3.3	18	0.9	0	0.0
Informática	2,467	21.3	1,143	12.8	1,324	66.1	0	0.0
Varios	272	2.3	189	2.1	83	4.1	0	0.0
Total	11,578	100.0	8,924	100.0	2,004	100.0	650	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COCAP.

Cuadro Nº14

Formas de reclutamiento en el último decenio en la industria manufactura.

Porcentajes

	Siempre	Nunca
Recomendaciones de amigos o parientes	36.0	53.4
Consultando al personal actual	36.4	56.1
Avisos en la prensa y selección en la empresa	47.3	40.8
Agencias de Colocación	10.0	79.8
Consulta a centros de capacitación	2.6	94.8
Registro en la empresa	9.9	85.5

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de la D.N.R.H

* Nota: Se entiende evolucionar en el sentido de tender al uso de métodos objetivos.
Se consideran métodos objetivos: avisos, agencias, consulta a centros y registro en la empresa.

Cuadro Nº 15

Formas de capacitación en el último decenio en la industria manufacturera.

Porcentajes

	Siempre	Nunca
Cursos colectivos internos	6.4	70.9
Cursos individuales internos	14.3	74.1
C.O.C.A.P	1.4	85.8
Cursos externos con temática específica	10.3	65.1
Cursos externos con programas fijos	6.7	80.2
U.T.U	0.5	93.1
Cursos fuera del país	2.7	84.9

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de la D.N.R.H

Nota: Los totales pueden no sumar 100 por cierta no respuesta.

Cuadro Nº 16

Cambios en la política de capacitación en el decenio según rama de actividad de la industria manufacturera.

Porcentajes.

	Cambiaron	No cambiaron	Total *
Total	16.3	83.0	100
Alimentos	18.3	81.7	100
Bebida	38.4	61.6	100
Tabaco	50.0	50.0	100
Textil	23.1	76.9	100
Vestimenta	11.9	88.1	100
Cuero	9.7	90.3	100
Calzado	2.4	97.6	100
Madera	9.8	81.7	100
Papel	3.4	96.6	100
Imprentas y editoriales	12.9	87.1	100
Químicas	30.2	69.8	100
Caucho	4.2	95.8	100
Plástico	7.8	90.7	100
Vidrio	14.3	85.7	100
Minerales no metálicos	12.6	87.4	100
Metálica	0.0	100	100
Maquinarias y equipos	11.2	88.8	100
Material de transporte	35.7	60.7	100
Otras industrias manuf.	12.5	83.6	100

Nota: Los totales pueden no sumar 100 por cierta no respuesta.

Fuente: Elaboración propia en base a La Encuesta de La D.N.R.H

Cuadro Nº 17

Cambios en la política de capacitación en el decenio según el carácter de exportadora o no.

Porcentajes.

	Cambiaron	No cambiaron	Total *
Total	16.3	83.0	100
Empresas no exportadoras	13.3	85.9	100
Exportadoras al MERCOSUR	29.0	70.2	100
Exportadoras fuera MERCOSUR	7.8	92.2	100

Nota: Los totales pueden no sumar 100 por cierta no respuesta.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de la D.N.R.H

Cuadro Nº 18

Evolución en la objetividad en las formas de reclutamiento de la industria manufacturera, por rama de actividad

a) Recomendaciones, amigos o parientes						
RAMAS	SIEMPRE	NUNCA	EVOLUCIONO	NO EVOLUCIONO	TOTAL	INDICE %
Total	550	816	125	23	1514	24
Alimentos	127	137	21	1	286	10
Bebidas	22	6	5	0	33	-33
Tabaco	0	2	0	0	2	100
Textil	82	108	28	0	218	25
Vestimenta	32	123	10	0	165	61
Cuero	31	50	6	4	91	23
Calzado	18	15	4	3	40	-5
Madera	30	35	2	0	67	10
Papel	13	15	2	0	30	13
Imprentas	28	26	4	0	58	3
Químicas	33	75	10	0	118	44
Caucho	5	15	2	3	25	36
Plástico	31	32	2	4	69	-1
Vidrio	6	1	0	0	7	-71
Minerales	20	29	1	4	54	11
Metálica	0	11	1	2	14	71
Maquin. y eq.	48	83	21	2	154	35
Mat. de transp.	12	25	4	0	41	41
Otras Ind	13	29	2	0	44	41

Nota: La evolución implica decrecimiento en su uso en el decenio.

b) Consultando al personal actual						
RAMAS	SIEMPRE	NUNCA	EVOLUCIONO	NO EVOLUCIONO	TOTAL	INDICE %
Total	556	856	55	46	1513	20
Alimentos	137	136	10	3	286	2
Bebidas	20	13	0	0	33	-21
Tabaco	1	1	0	0	2	0
Textil	79	123	4	12	218	17
Vestimenta	31	128	4	3	166	59
Cuero	37	54	0	0	91	19
Calzado	5	32	0	4	41	56
Madera	28	33	4	2	67	10
Papel	7	19	2	1	29	45
Imprentas	27	30	0	1	58	3
Químicas	39	70	7	1	117	32
Caucho	4	17	0	4	25	36
Plástico	33	30	2	4	69	-7
Vidrio	6	1	0	0	7	-71
Minerales	32	16	7	0	55	-16
Metálica	0	10	4	0	14	100
Maquin. y eq.	51	90	7	6	154	26
Mat. de transp.	5	31	4	0	40	75
Otras Ind	14	23	2	5	44	14

Nota: La evolución implica decrecimiento en su uso en el decenio.

Cuadro Nº 18 (cont.)

c) Avisos en la prensa y selección en la empresa.

RAMAS	SIEMPRE	NUNCA	EVOLUCIONO	NO EVOLUCIONO	TOTAL	INDICE *
Total	723	623	118	49	1513	11
Alimentos	148	132	4	1	285	7
Bebidas	3	27	2	1	33	-70
Tabaco	0	2	0	0	2	-100
Textil	70	126	9	12	217	-27
Vestimenta	126	10	21	7	164	79
Cuero	57	31	0	3	91	25
Calzado	24	9	8	1	42	52
Madera	31	29	5	2	67	7
Papel	9	19	2	0	30	-27
Imprentas	31	25	2	0	58	14
Químicas	45	42	22	9	118	14
Caucho	14	9	2	0	25	28
Plástico	26	40	1	2	69	-22
Vidrio	2	5	0	0	7	-43
Minerales	27	19	5	4	55	16
Metálica	9	5	0	0	14	29
Maquin. y eq.	68	50	30	7	155	26
Mat.de trans.	8	27	4	1	40	-40
Otras Ind	25	18	2	0	45	20

Nota: La evolución implica crecimiento en su uso en el decenio.

d) Agencias de colocación

RAMAS	SIEMPRE	NUNCA	EVOLUCIONO	NO EVOLUCIONO	TOTAL	INDICE \
Total	152	1218	125	17	1512	-63
Alimentos	24	236	25	1	286	-66
Bebidas	4	25	1	3	33	-70
Tabaco	1	1	0	0	2	0
Textil	27	150	39	1	217	-39
Vestimenta	24	141	0	0	165	-71
Cuero	7	81	3	0	91	-78
Calzado	1	39	1	0	41	-90
Madera	1	65	2	0	68	-91
Papel	2	25	2	1	30	-73
Imprentas	4	51	3	0	58	-76
Químicas	26	73	18	1	118	-25
Caucho	5	17	3	0	25	-36
Plástico	5	59	2	3	69	-80
Vidrio	0	7	0	0	7	-100
Minerales	1	45	8	0	54	-67
Metálica	1	11	1	1	14	-71
Maquin. y eq.	12	123	14	6	155	-66
Mat.de trans.	6	29	5	0	40	-45
Otras Ind	3	41	0	0	44	-86

Nota: La evolución implica crecimiento en su uso en el decenio.

Cuadro Nº 18 (cont.)

e) Consulta a Centros de Capacitación

RAMAS	SIEMPRE	NUNCA	EVOLUCIONO	NO EVOLUCIONO	TOTAL	INDICE \
Total	39	1447	19	8	1513	-92
Alimentos	0	284	1	0	285	-99
Bebidas	0	30	3	0	33	-82
Tabaco	1	1	0	0	2	0
Textil	22	195	0	0	217	-80
Vestimenta	5	160	0	0	165	-94
Cuero	0	91	0	0	91	-100
Calzado	0	38	3	0	41	-85
Madera	2	63	0	2	67	-94
Papel	1	29	0	0	30	-93
Imprentas	0	58	0	0	58	-100
Químicas	0	114	0	4	118	-100
Caucho	0	24	0	0	24	-100
Plástico	3	65	1	0	69	-88
Vidrio	0	6	1	0	7	-71
Minerales	1	52	0	1	54	-96
Metálica	0	14	0	0	14	-100
Maquin.y eq.	2	144	7	1	154	-88
Mat.de trans.	1	39	0	0	40	-95
Otras Ind.	1	41	2	0	44	-86

Nota: La evolución implica crecimiento en su uso en el decenio.

f) Registro en empresa

RAMAS	SIEMPRE	NUNCA	EVOLUCIONO	NO EVOLUCIONO	TOTAL	INDICE \
Total	151	1305	29	28	1513	-76
Alimentos	39	244	2	0	285	-71
Bebidas	4	26	1	2	33	-70
Tabaco	1	1	0	0	2	0
Textil	4	194	1	18	217	-95
Vestimenta	9	155	0	0	164	-89
Cuero	8	80	3	0	91	-76
Calzado	1	36	4	0	41	-76
Madera	3	62	2	0	67	-85
Papel	5	23	1	0	29	-59
Imprentas	8	48	1	0	57	-68
Químicas	11	95	8	3	117	-68
Caucho	0	24	0	0	24	-100
Plástico	20	48	1	0	69	-39
Vidrio	0	7	0	0	7	-100
Minerales	8	46	0	1	55	-71
Metálica	0	12	0	2	14	-100
Maquin.y eq.	10	138	5	1	154	-81
Mat.de trans.	9	30	0	1	40	-55
Otras Ind.	9	36	0	0	45	-60

Nota: La evolución implica crecimiento en su uso en el decenio.

Cuadro N° 18 (cont.)

g) Total Objetividad en métodos de selección (INDICE GLOBAL).

RAMAS	INDICE *
Total	-55
Alimentos	-57
Bebidas	-73
Tabaco	-25
Textil	-60
Vestimenta	-44
Cuero	-57
Calzado	-49
Madera	-66
Papel	-63
Imprentas y edit.	-58
Químicas	-45
Caucho	-51
Plástico	-57
Vidrio	-79
Minerales no metal.	-54
Metálica	-61
Maquin.y equipos	-52
Mat.de transporte	-59
Otras Ind.manufact	-53

Notas:

El Índice se calcula como: $((\text{Siempre} + \text{Evolucionó} - \text{Nunca} - \text{No evolucionó}) / *100$.

La utilización de métodos objetivos implica utilizar alguno de los métodos c) a f).

Fuente: Elaboración propia del equipo en base al módulo diseñado especialmente para la encuesta de Recursos Humanos de la D.N.R.H. del M.T.S.S