

Uruguay: Mercados de trabajo regionales y reestructuración económica. 1985-1999

ENRIQUE GALLICCHIO*

Introducción

Se parte de la base de que empleo y territorio constituyen hoy día un par insoslayable para comprender las características de uno y de otro. Las transformaciones en el empleo y el territorio impactan mutuamente, de manera que las transformaciones en la competitividad territorial se expresan en problemas de empleo y mercado de trabajo, y lo opuesto, los cambios en el empleo generan fuertes cambios en la perspectiva de un área territorial.

La pretensión de esta línea de investigación es avanzar en la resolución de algunos de estos problemas a partir de definir y fortalecer el par empleo-territorio con una visión de políticas –nacionales y locales– que faciliten la resolución de las condiciones de vida de los habitantes de nuestro país. Concretamente a partir de la identificación de regiones con diferentes capacidades de hacerse de los beneficios del crecimiento económico, y de la correlación de esas capacidades con factores del entorno: reestructuración económica y políticas nacionales.

Las principales hipótesis que guían el trabajo son las siguientes:

I. Existe un nuevo modelo de desarrollo a nivel mundial. El mismo, caracterizado por el fenómeno de la globalización, determina cambios en el mundo del trabajo. Estos cambios refieren fundamentalmente a modificaciones que se traducen en una estructura ocu-

pacional fuertemente dualizada, lo que determina a su vez la necesidad de establecer políticas de tipo social para compensar y resolver esas inequidades.

- II. Los mercados de trabajo nacionales presentan una diversidad geográfica fuerte y creciente, debido a dos tipos de factores, ambos relacionados. Uno de ellos es la forma en que los territorios se insertan en el mundo global, que determina cambios, el otro, es determinado por las políticas nacionales y regionales acerca de cómo encarar los principales cambios determinados por el entorno. Se constituyen en este sentido espacios ganadores y perdedores de dinámica, de empleo, de calidad de vida.
- III. En el Uruguay este proceso de conformación de regiones “ganadoras” y “perdedoras” tuvo dos momentos diferenciales, marcados por las dos primeras administraciones postdictadura. El segundo gobierno, de 1990 a 1995, consolidó y profundizó las diferencias regionales existentes al generar un modelo económico mucho más abierto que el anterior.
- IV. Las políticas nacionales no han dado cuenta de estos cambios. No existen políticas de empleo de corte territorial.

* Area Urbano Regional, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Es necesario colaborar a su identificación y formulación.

Este artículo se enmarca en un proyecto de investigación más amplio, que se encuentra en sus inicios, y cuyos productos se encuentran también a nivel de documentos de trabajo. La propia extensión de esta publicación solo permite presentar algunos de los resultados obtenidos.

1. Principales cambios en el mundo del trabajo

A. EL PROBLEMA DEL TRABAJO

La reestructuración que experimenta el sistema productivo determina un nuevo contexto en el cual se redefinen los problemas del empleo.

Esta nueva realidad afecta fuertemente los mercados de trabajo alterando tanto la realidad como la percepción que se tiene de los problemas a él relacionados.

Si bien se han producido cambios positivos y negativos en la economía mundial las cifras de desempleo y de situaciones vinculadas a restricciones al empleo siguen siendo bastante altas. Aunque en algunas regiones han aumentado los puestos de trabajo, este crecimiento no ha sido suficiente para reducir las elevadas tasas de desempleo ni para mejorar la calidad de los empleos existentes.

Paralelamente a esta persistencia de fuertes problemas de empleo, cunde la preocupación acerca de la **exclusión social** que se deriva de oportunidades de empleo limitadas. Sobre todo es importante para los jóvenes, los desempleados de larga duración, los trabajadores de edad avanzadas despedidos, los menos calificados, las personas con discapacidades y las minorías étnicas, siendo las mujeres las que se enfrentan con barreras más altas en todas estas categorías. (OIT, 1998)

B. LOS IMPACTOS TERRITORIALES DE LA GLOBALIZACIÓN. REGIONES GANADORAS Y PERDEDORAS

La globalización y la rápida evolución tecnológica han demostrado ser fenómenos complejos. Por un lado estas fuerzas económicas emergentes brindan nuevas oportunidades para el desarrollo económico y la expansión del empleo, ofreciendo

"ventanas de oportunidad" para los territorios impactados. Por otra parte, representa amenazas de diverso tipo: exclusión, marginación, integración subordinada, crisis ambiental (Bervejillo, 1995). Como suma de estas amenazas y oportunidades, con respecto al empleo, se puede traducir en la ruptura del "modo de desarrollo" imperante y la necesidad de construir otro, con la consiguiente incertidumbre, desconcierto y angustia que ello crea en cualquier territorio.

Es que la globalización representa no solo un proceso económico sino que, como lo señalan autores como Giddens o Touraine, implica la mundialización de las relaciones sociales. Si bien se profundizará en la temática de la relación entre la globalización y "lo local", es notoria la creciente importancia de esta dimensión para comprender y cambiar las realidades de los mercados de trabajo. Estos autores enfatizan en el papel creciente de nuevos actores sociales, la educación, y el reforzamiento de la necesidad de poner la economía al servicio de la sociedad y de la justicia social.

Al interior de los países, los cambios regionales son también señalables.

Al desigual reparto del empleo a nivel de individuos o colectivos, se agrega un desigual reparto del mismo en el espacio. Las anteriores pautas de distribución espacial del empleo se han modificado. Se puede afirmar que existen verdaderas zonas "ganadoras" y otras "perdedoras" en el marco de este proceso.

Pero ¿qué se gana y qué se pierde para realizar una afirmación de este tipo?

Desde la óptica del mercado de trabajo, se puede afirmar que "la cantidad y calidad de los recursos humanos, naturales y de capital disponibles, la estructura productiva heredada en cada caso, su mayor o menor accesibilidad a los actuales ejes dinámicos, o la diversa capacidad de iniciativa mostrada por los agentes sociales públicos y privados a la hora de responder a los retos que impone el nuevo contexto mediante estrategias de adaptación tendientes a incrementar las ventajas competitivas regionales, parecen esenciales en su justificación". (Mendez, 1995)

Es que la nueva sociedad —globalizada, informacional, etc.— es una sociedad

dual. "El nuevo modelo tecno-económico se caracteriza **simultáneamente** por su gran dinamismo productivo y por su carácter excluyente de amplios sectores sociales y territorios" (Borja, Castells, 1997). Si bien los mismos autores expresan que dicha dicotomía se expresa a escala planetaria, también es cierto, y lo señalan, "que el modelo excluyente también se manifiesta mediante procesos acumulativos de desigualdad regional" (op.cit) y mencionan diversos ejemplos.

El fenómeno de la exclusión social es, en este sentido central, ya que es a nivel del mercado de trabajo y a nivel del territorio donde se comprende con mayor rigor. En la medida que la lucha por recursos escasos se vuelve intensa, tanto las personas como los territorios se ven expuestos tanto a situaciones del entorno como a características propias, que determinan su posicionamiento actual y futuro.

Estas relaciones empleo-territorio en el marco de la globalización, se verifican entre otros aspectos por la existencia de regiones que se hacen de los beneficios del crecimiento y de la apertura de mercados (regiones que ganan) y otras que sufren las consecuencias de un entorno desfavorable y de condiciones endógenas no ajustadas a las nuevas necesidades (regiones que pierden). En la literatura acerca de estas temáticas, las regiones que ganan son las metropolitanas, las turísticas, las diversificadas y las emergentes de tipo agroindustrial. Entre las perdedoras se destacan las regiones agrarias deprimidas y las industrializadas en declive. A nivel del empleo, nos centraremos fundamentalmente en cuatro variables: **la evolución del empleo** (crecimiento o declive), **evolución de las actividades** (industria, servicios, agro, etc.), **evolución de la estructura ocupacional** (tipos de ocupación predominante), y **las relaciones laborales** entendidas como la evolución del trabajo asalariado y el trabajo por cuenta propia, así como el grado de zafralidad.

C. PRINCIPALES CAMBIOS EN EL MUNDO DEL TRABAJO

El mundo de hoy nos señala un conjunto de tendencias de cambio marcadas, definidas.

Uno de los principales cambios que hemos señalado es el de la globalización.

Corresponde preguntarse, y responder, cuáles son las principales implicancias de la globalización con respecto al empleo.

Es notorio que la globalización impacta diferencialmente a la economía y al mercado de trabajo, a partir de condicionamientos valorados socialmente como positivos y otros como negativos, pero todos ellos tienen un fuerte impacto sobre el empleo.

Fenómenos como la apertura comercial, el avance tecnológico, la flexibilización laboral, la estabilidad macroeconómica, o una apuesta a los beneficios para la inversión han permitido unas mejores condiciones económicas, pero han impactado fuertemente –todas ellas– en la estructura social pero sobre todo, en el empleo.

Estos cambios en el proceso productivo y en la organización social del trabajo –objetivos– han determinado cambios en la forma que los individuos tienen de relacionarse con el empleo –subjetivos–, estamos ante "**la nueva cuestión social**". (Rosanvallon, 1997)

A nivel global, los principales cambios en el mercado de trabajo han sido destacados por diversos autores (Castells, 1997, Finkel, 1994).

Algunas de las que queremos destacar a efectos de este trabajo son:

- El declive del peso de la industria en el PBI y del empleo industrial
- La nueva división internacional del trabajo, que implica, entre otras cosas, una relocalización de algunas industrias en el Tercer mundo
- El crecimiento de los servicios
- La incorporación de la mujer al mercado de trabajo
- La importancia creciente del desempleo como "hecho social"
- Descenso del empleo agrícola
- Descenso del empleo industrial tradicional
- Aumento de los servicios a la producción, sobre todo los servicios a empresas
- Aumento de los servicios sociales, sobre todo los de salud y educación
- Diversificación de las ocupaciones de servicios

- Ascenso de los puestos ejecutivos, profesionales, técnicos

- "Proletariado de cuello blanco". Oficinistas, vendedores.

- Estabilidad del empleo en el comercio

- Aumento de los niveles altos y bajos de la estructura ocupacional. (Rifkin)

Todo esto hace a un nuevo modelo, postindustrial, caracterizado por una economía de servicios, que da lugar a la "sociedad informacional". (Castells, op.cit.)

En este contexto valen mucho más a nivel de los individuos, de las naciones y de los territorios, los factores intangibles – conocimiento – que los factores tangibles tan reconocidos en el modelo anterior.

A esta situación se suman los ya mencionados efectos de los procesos de globalización sobre los territorios, configurando una realidad nueva, dinámica. La misma requiere innovar en diversas materias, especialmente en lo que refiere a las relaciones entre territorio, políticas y mercado de trabajo.

2. Principales características territoriales del Uruguay

Uruguay es un país ordenado desigualmente con respecto a su territorio.

Notoriamente, Montevideo es la que se hace de la mayor parte de la población

(42%) y el producto (61.4%) nacional, poseyendo solo el 0.5% del territorio del país en un contexto en el cual la zona sur del país la amplia mayoría de la población y el producto del país, con un territorio relativamente pequeño. (Ver cuadro n°1)

Vinculado al manejo y uso de estos y otros datos, Veiga (1999,2000), Bervejillo y Lombardi (1998) y recientes trabajos como el «Índice de desarrollo humano» destacan algunos "temas centrales emergentes" a nivel de los cambios regionales en Uruguay.

Concluyen en general dando cuenta que "se reforzarán las tendencias de concentración económica y poblacional", siendo previsible que "se produzcan nuevas desigualdades interurbanas" (Veiga, op. cit).

Por tanto, y de acuerdo a estas tendencias, "habrá regiones ganadoras y perdedoras en este proceso, y en el corto plazo es difícil predecir una reversión en la polarización socioeconómica y territorial, a menos que implementen estrategias sectoriales y territoriales adecuadas".

Siendo estos aspectos sumamente destacables, y bastante estudiados a nivel nacional, el aporte que pretende realizar este trabajo es que también desde la óptica del mercado de trabajo se pueden leer estos fenómenos, y que las políticas que se lleven adelante son determinantes para su resolución.

CUADRO N° 1. URUGUAY 1996. TERRITORIO, POBLACIÓN Y PRODUCTO BRUTO INTERNO POR REGIONES SELECCIONADAS
% DE TODO EL PAÍS

	TERRITORIO	POBLACIÓN	PBI
URUGUAY	100,00	100,00	100,00
Montevideo	0,50	42,0	61,40
Región Sur	17,70	27,10	16,60
Región Litoral	26,40	11,40	8,50
Región Centro	30,00	9,80	7,40
Región Noreste	25,40	9,70	6,10



3. Principales características del mercado de trabajo en Uruguay 1985-1999

El período 1985-99 se caracteriza por un marcado incremento de la actividad y el empleo, así como una leve caída del desempleo. Se trata, por tanto, de indicadores positivos, en el sentido de que dan cuenta de más personas en el mercado de trabajo, generación de empleo, y descenso de las personas desempleadas.

Sin embargo, los indicadores para los períodos 1985-90 y 1990-99 son diferentes. En el primer período el dinamismo fue mucho mayor, sobre todo en la generación de empleo y en caída del desempleo, mientras que en el segundo los indicadores de empleo bajaron, produciéndose una considerable suba del desempleo.

Un reciente trabajo (Buxedas, Aguirre, Espino, 1999) señala que "Los intensos cambios en la economía, la sociedad y el mundo del trabajo en el Uruguay tuvieron su punto de inflexión a comienzos de la década del noventa, como consecuencia de la política de apertura externa de la economía, macroeconómica y de reforma del Estado".

El mencionado trabajo señala que "los procesos de globalización y los cambios en las políticas de desarrollo, desencadenaron o aceleraron nuevos procesos de integración y de exclusión del mercado de trabajo y en particular de los empleos de calidad..."

La tendencia en el período 1985-90, es de crecimiento sistemático en la tasa de actividad, un incremento permanente e importante en la tasa de empleo y un descenso también sistemático y sustancial en la tasa de desempleo.

En el período 1990-99, se mantiene la tendencia al crecimiento de la tasa de actividad, pero se enlentece la generación de empleo, al punto que culmina el período con un descenso con respecto a 1990, el cual en parte se explica por la crisis de Brasil del año 1999. El desempleo se incrementa sustancialmente, hasta llegar al 11,3%, casi tres puntos porcentuales por encima de la tasa de 1990 y el más alto desde el comienzo del período democrático.

Este crecimiento de la actividad y el empleo mostró importantes diferencias por sexo.

En el período, las tasas de actividad, empleo y desempleo masculinas sufrieron cambios moderados, mientras que las mujeres incrementaron notablemente su presencia en el mercado de trabajo, a través de mayor actividad y mayor empleo. Sin embargo, al fin del período, sus tasas de desempleo son inalterables y sustancialmente mayores que las masculinas, aunque en el período 86-90 tuvieron una sustancial baja.

Paralelamente, la economía del país también sufrió cambios de importancia.

Entre 1985 y 1995, los sectores que experimentaron un mayor crecimiento fueron los servicios, ya sea los vinculados a empresas como los servicios comunales, sociales y personales. Como contrapartida, cayeron fuertemente los sectores tradicionalmente más fuertes en nuestro país, los vinculados al sector agropecuario y la industria manufacturera. Iniciaron el período explicando casi el 40% del PBI nacional y lo terminan con el 27,6%, un descenso de casi trece puntos.

El período 1990-95 es donde se da una caída mayor del sector industrial, que pierde aproximadamente la cuarta parte de su peso en el PBI nacional, y crece fuertemente el sector de los servicios brindados a empresas, lo que nos habla de instancias de tercerización de las actividades.

A nivel del empleo, también es posible verificar estos cambios. En el período 1985-98, pierden población ocupada los sectores de la industria manufacturera y el sector gubernamental. Como contrapartida crece el empleo tanto a nivel del sector agropecuario, como de la construcción, el comercio, restaurantes y hoteles y servicios a empresas. Nuevamente, los cambios más fuertes los vemos en el período 1990-95, donde pierde empleo el sector industrial (había crecido levemente en 1985-90) y crece el de los hoteles, restaurantes y comercio.

Si se comparan sectorialmente ambos fenómenos --cambios en el PBI y en la ocupación--, observamos diversas inelasticidades entre la dinámica de algunos sectores y su capacidad para generar empleo.

Concretamente, los sectores de Comercio, Restaurantes y Hoteles y la Construcción generan más empleo que lo que representan en el PBI nacional. Lo opuesto ocurre con los establecimientos financieros

y de seguros. Merecen un estudio en mayor profundidad los sectores del agro, ya que el relevamiento del personal ocupado por encuestas de hogares –urbanas–, subestiman el empleo del sector, y la industria, que se acerca a una relación de igualdad entre el PBI y el personal ocupado.

Otro cambio de importancia a nivel mundial es el que representa las modificaciones en los tipos de ocupación. Se habla, en la literatura especializada, de una tendencia a la dualización, creciendo ambos extremos de la estructura ocupacional. A nivel de tipo de ocupación, los cambios son sistemáticos durante todo el período. Crecen las ocupaciones vinculadas a profesiones con alto contenido de “conocimiento” y otras más descalificadas, el “proletariado de cuello blanco”. Decrecen también sistemáticamente las ocupaciones de mayor contenido manual, tales como obreros, y se mantienen estables las de los servicios personales. (Ver cuadro n°2).

A nivel de la categoría de ocupación, crecen sistemáticamente las relaciones asalariadas de trabajo –sobre todo a partir de 1990– y la de los trabajadores por cuenta propia –más rápidamente en 1985-90–. Como contrapartida desciende fuertemente el número de empleados públicos durante todo el período, sobre todo en 1990-95.

El crecimiento sistemático de los trabajadores por cuenta propia puede indicar cambios en las relaciones laborales tradicionales, asociadas a puestos de trabajo de menor calidad que los anteriores. (Ver cuadro n°3)

Otro aspecto insoslayable y que resulta clave para comprender los cambios en el mercado laboral es precisamente la pérdida

de calidad de los empleos existentes. Es el crecimiento de lo que el INE ha llamado “empleo con restricciones”, para dar cuenta de situaciones de precariedad o subempleo. Según el INE, el 28% de los ocupados padecen algún tipo de restricción a su empleo, siendo la más frecuente la precariedad, que afecta al 15% de los ocupados, especialmente en el interior del país.

EN RESUMEN:

Varios de los aspectos planteados por los analistas de los cambios a nivel de los mercados de trabajo mundiales se cumplen para el caso uruguayo.

- La incorporación de la mujer al mercado de trabajo.
- La caída del peso de la industria en el PBI y el empleo industrial.
- El crecimiento de los servicios
- Ascenso de los puestos ejecutivos, profesionales y técnicos.
- Crecimiento del “proletariado de cuello blanco”.
- Descenso del empleo industrial tradicional.
- Incremento de los trabajadores por cuenta propia.

Por tanto, de alguna forma, y dentro de un estilo uruguayo, de “cambios en la estabilidad”, sin *shocks* dramáticos, pero consistentemente nuestro país va ingresando hacia una estructura de la producción y del empleo que camina hacia lo que Castells llama “la sociedad informacional”, caracterizada por un modelo postindustrial, con una economía crecientemente orientada a los servicios, con un problema central para nuestra sociedad que es la pérdida de calidad de sus empleos.

CUADRO N° 2: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR TIPO DE OCUPACIÓN-AÑOS 1985-1990-1995.

	1985	1990	1995
Profesionales, Técnicos, Gerentes, Directivos	12.1	13.2	14.4
Empleados de oficina, comercio, vendedores	26.9	27.3	28.2
Operarios, artesanos, conductores, agropecuarios	40.0	37.4	35.5
Servicios personales	18.0	18.2	18.4

Fuente: DINA.E.

CUADRO N° 3: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA
POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN. AÑOS 1985-1990-1995-1998.

	1985	1990	1995	1998
Empleados u obreros privados	51,9	52,5	54,3	56,5
Empleados u obreros públicos	19,9	20,8	17,4	16,3
Patrones	4,0	5,0	4,1	4,4
Trabajadores por cuenta propia	16,7	19,5	19,7	21,0
Trabajadores no remunerados	1,9	1,8	1,9	1,8

Fuente: DINA E.

4. Cambios regionales en el mercado de trabajo uruguayo 1985-1999.

El análisis de los cambios regionales en el mercado de trabajo implica la selección de las variables apropiadas para dicho trabajo. Los mercados territoriales de trabajo reconocen "cuatro tipos de rasgos de identificación específicos" (Mendez, 1995). Los mismos son:

Evolución del empleo: Evolución de las tasas relativas de actividad, empleo y desempleo.

Evolución de las actividades: Evolución de la estructura por sectores de actividad.

Evolución de las ocupaciones: Análisis de los tipos de ocupación más relevantes. En particular, la evolución de las más "altas" en la escala –profesionales, técnicos, gerentes y directivos–, las de calificación intermedia –obreros–, las del "proletariado de cuello blanco" –vendedores y trabajadores del comercio– y los del servicio doméstico.

Evolución de las relaciones laborales: Se identifican las formas de contratación –asalariada privada, asalariada pública o por cuenta propia–.

Por razones de disponibilidad de información solo se toman en consideración las variables referidas a la evolución del empleo, de las ocupaciones y de las relaciones laborales.

El marco temporal son los quince años postdictadura en Uruguay. Esto es el período 1985-1999. En el mismo se han desarrollado tres gobiernos, con énfasis diferenciales y políticas también de carácter específico.

El marco territorial será regional. Futuros trabajos contendrán el análisis a nivel departamental, pero para este abordaje se prefirió identificar cinco realidades: Montevideo, zona Sur, Litoral, Centro y Noreste.

CUADRO N° 4. TASAS DE DESEMPLEO POR REGIONES
AÑOS 1984, 1990, 1995 Y 1999.

DEPARTAMENTOS	1984	1990	1995	1999
País Urbano	13,4	8,5	10,3	11,3
Montevideo	13,8	9,2	10,8	11,8
Interior Urbano	13,0	7,7	9,7	10,7
Sur	12,7	6,0	9,0	11,3
Litoral	13,8	8,3	9,4	9,6
Centro	13,7	8,2	9,9	12,3
Noreste	12,4	7,5	12,6	10,3

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO

Con respecto a la **tasa de actividad**, como se ha señalado, ella ha crecido en todo el país durante el período 1984-98. Montevideo mantiene durante todo el período tasas de actividad superiores a las del resto del país urbano, aunque su tasa desciende en el período 95-99.

En lo que refiere a las **tasas de empleo**, una variable de mayor nivel explicativo con respecto a la dinámica del empleo que la tasa de actividad, los indicadores son también resaltables. Durante todo el período la tasa de empleo creció en el país urbano, especialmente en los primeros cinco años de democracia. Durante el primer gobierno post-dictadura todas las regiones ganan en materia de empleo, mientras que en 1990-95, período de los principales cambios, los que ganan son Montevideo y la zona Sur, estancándose el resto.

Con respecto al desempleo, ya hemos señalado que sufrió una caída importante en 85-90, para crecer nuevamente en 90-99. (Ver cuadro n° 4)

EVOLUCIÓN DE LAS OCUPACIONES

Se había señalado que los principales cambios se producían a nivel de la cúspide de la escala ocupacional (profesionales, técnicos, gerentes, directivos) y a nivel del "proletariado de cuello blanco". Ambos sectores crecen a expensas del sector industrial tradicional y del agro.

Veamos el desempeño de los cuatro tipos de ocupación seleccionados y su desempeño por área.

Profesionales, técnicos, gerentes y directivos: Este grupo creció a nivel nacional durante todo el período, pero lo hizo especialmente en Montevideo. La región litoral es, luego de la capital la que mantiene una mayor dotación de estas ocupaciones, más altamente "informacionales".

Empleados de oficina, comerciantes, vendedores: Este grupo creció también levemente en el período. Nuevamente Montevideo ostenta tasas mayores que el resto del país, obviamente por concentrar también la mayor cantidad de los empleos de los servicios.

Operarios, artesanos, conductores, trabajadores agropecuarios: Este conjunto

de ocupaciones descendieron bastante fuertemente su peso relativo en la estructura del mercado laboral.

Trabajadores de los servicios personales: En un contexto de estabilidad, este tipo de ocupación creció más en el Interior que en Montevideo, donde descendió levemente.

EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES (CATEGORÍAS OCUPACIONALES)

Otra variable de relevancia es la referida a las categorías ocupacionales y su desempeño.

De las variables seleccionadas, se observa un crecimiento a nivel nacional de los empleados privados y de los trabajadores por cuenta propia, y un descenso de los trabajadores del sector público.

Empleados privados: El crecimiento abarcó a todas las regiones, pero fue especialmente fuerte en el litoral, en especial en el período 90-95, donde el crecimiento fue de casi diez puntos porcentuales. Como resultado del período, se puede decir que el litoral se ha acercado a una estructura de empleo privado similar a la del sur del país, manteniéndose el centro y el noreste muy por debajo del resto en este aspecto.

Empleados públicos: En un contexto de fuerte descenso, explicado sobre todo en 90-95, se han dado comportamientos diferenciales por regiones. Mientras que la caída del empleo público fue muy fuerte en casi todo el país, en la región centro no hubo caída. Esto hace que hoy sea la región con mayor porcentajes de empleados públicos del país (casi la cuarta parte de los ocupados).

Trabajadores por cuenta propia: Esta categoría ha aumentado, sobre todo en 1990-95, período donde se produjeron los mayores cambios ocupacionales.

Este crecimiento, que afectó a todas las regiones, implica que los niveles más altos de trabajadores en esta categoría se encuentran, como es lógico suponer, en los departamentos del este y noreste, mientras que los niveles más bajos de cuentapropistas se encuentran en Montevideo, Salto, Soriano y San José.

EN RESUMEN:

Algunos de los aportes que se rescatan del estudio:

Uruguay ha cambiado fuertemente su mercado de trabajo en los últimos quince años.

Esos cambios en el mercado de trabajo reconocen diferencias territoriales marcadas.

Algunas de las diferencias se ubican a nivel de variables tales como la tasa de empleo, la de desempleo, y la categoría de ocupación.

Esta última, la categoría de ocupación, muestra fuertes cambios y diferencias, que dan cuenta de una estructura ocupacional que pierde "calidad" fuertemente. Esa pérdida de calidad es más notoria en los departamentos del Centro y del Noreste del país, configurando una situación especialmente preocupante en esas regiones.

De este estudio exploratorio surgen también algunos asuntos pendientes, tales como el abordaje a nivel departamental y microregional, la inclusión de variables que den cuenta de la evolución de las actividades, y sobre todo de las que refieren a los problemas de calidad de empleo en Uruguay.

5. Líneas de acción en materia de políticas de empleo a nivel local

De poco serviría describir las diferencias territoriales en el mercado de trabajo si no señalamos, proactivamente, algunos lineamientos para la resolución de los problemas identificados.

Uruguay ha reconocido en los últimos siete años una experiencia de políticas activas de empleo y formación profesional. Esta se generó a través de la Dirección Nacional de Empleo y de la Junta Nacional de Empleo.

Sería largo, y seguramente motivo de un trabajo con otros objetivos, describir las acciones realizadas. Lo que aquí se quiere señalar es que el debe de las políticas activas de empleo y formación profesional en el Uruguay de hoy es, como en tantos otros temas, el de la descentralización territorial, la generación de políticas "geográficamente diferenciadas".

Si bien la DINA E ha realizado experiencias incipientes de **desconcentración** —los "Comités Locales de Empleo"—, las mismas han sido tímidas y faltas de un hilo conductor.

Cuando hablamos de descentralización hablamos de **transferencia sistemática**

de potestades y recursos desde los poderes centrales a los locales. Ni lo uno ni lo otro ha estado encima de la mesa de discusión, por parte de ninguno de los actores claves en esta temática.

Sin duda que los argumentos pueden ser muchos en torno a lo favorable o lo desfavorable de estas medidas. Lo cierto es que las acciones en materia de política económica que se han tomado hasta hoy, han profundizado las diferencias regionales y el "mercado" no ha podido, ni podrá, subsanarlas.

A continuación se señalan algunas líneas de acción en este sentido. Las mismas no tienen un carácter excluyente de otras que se estén realizando o se proyecten realizar. Tampoco, obviamente, agotan la discusión sobre estos temas sino que, por el contrario, representan una entrada a la formulación con mayor profundidad de acciones en los sentidos propuestos.

La política de empleo como "política social local". Las políticas de empleo aparecen como un momento de articulación entre las políticas económicas "macro" y las políticas sociales. A nivel local, las políticas de empleo aparecen claramente como una "política social local". Para llevarlas adelante deben contar en primera instancia con la participación de los actores sociales involucrados. De lo que se trata es de la conformación de una "red" de actores en torno a la temática del empleo en una lógica horizontal y territorial mucho más que la lógica vertical y sectorial de acción del estado centralista uruguayo.

El estudio del mercado de trabajo local. Los observatorios del mercado de trabajo. Un primer elemento sustancial para comprender y poder actuar sobre el mercado de trabajo local es conocerlo. No se los conoce suficientemente, y por tanto no se pueden implementar acciones. DINA E ha realizado estudios sobre los mercados de trabajo locales que han dejado la convicción de que es mucho más relevante el contacto permanente y sistemático con los actores que disponer de muy buena información cuantitativa. Lo importante a nivel local es proyectar escenarios "deseables" mucho más que convencer que hay que asumir escenarios "tendenciales", de raíz econométrica.

Pactos territoriales por el empleo.

Las redes, los contactos que se generen entre los actores, pueden llevar a acuerdos de más larga duración. Una visión común del hacia donde ir, un "diagnóstico estratégico" de las potencialidades, fortalezas, amenazas y debilidades locales puede generar condiciones para que los actores locales hagan algo más que contactos y, por tanto, generen acuerdos de larga duración. Las políticas activas de empleo y formación profesional son asimismo un tema preferente y viable para acuerdos entre los diferentes actores. Se trata, mucho más que otros temas, de la posibilidad de ganar-ganar.

Los nuevos yacimientos de empleo.

Europa en general y España en particular tienen una experiencia de algunos años en lo que han definido como "los nuevos yacimientos de empleo". Estos dan cuenta de los cambios en las formas de vivir de nuestras sociedades, y, por ejemplo, enfatizan en empleos tales como los vinculados a servicios de la vida cotidiana (a domicilio, a la infancia, ancianos, etc.), a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, los servicios de seguridad, de rehabilitación edilicia, de revalorización de espacios urbanos, de servicios de turismo, deportes, gestión de residuos o protección de zonas naturales. Todos ellos tienen en común que son servicios de alto contenido local, "de proximidad".

Si bien se ha discutido largamente, y con razón, las características de estos empleo y sobre todo, su calidad –estabilidad y salario–, lo cierto es que buena parte de los nuevos empleos pueden venir desde éstos ámbitos. Un aspecto a tener presente con respecto a esta temática es la idea de "yacimiento", es decir, algo que hay que hacer emerger. El que tiene las potestades y las posibilidades de hacer emerger estos nuevos empleos es precisamente el gobierno local, conjuntamente con los actores vinculados al mercado de trabajo.

Una asignatura pendiente desde nuestro punto de vista es salir de la descripción e identificación de los yacimientos –elemento necesario– para pasar a generar itinerarios de gestión de los yacimientos, incluyendo la detección, sensibilización, formación, y estructuración de este nuevo "mercado". **Solo así los "yacimientos" pueden emerger.**

Formación profesional. Finalmente, otra línea de acción a considerar es la propia formación profesional a nivel local, en el entendido de que la formación es condición necesaria pero no suficiente para obtener un empleo. Para obtenerlo se necesita mucho más que la formación, básicamente apoyo en materia de orientación laboral y estructuras de acompañamiento al ingreso o reingreso al mercado de trabajo. Asimismo, este elemento es crucial desde el momento que los territorios se diferencian, como hemos señalado, cada vez más por estos factores "intangibles" (*software*) que por los viejos factores de producción "tangibles" (*hardware*).

Conclusiones

Las políticas de empleo se ubican en una "interfase" entre las políticas económicas y las políticas sociales.

Por tanto, reconocen un conjunto de determinaciones y dinámicas estructurales y otras propias del mercado de trabajo, tal como se han mencionado en este trabajo. Uruguay suma a una situación de diferenciación estructural en cuanto a su territorio, profundas distancias en cuanto a las situaciones de empleo.

Para llevar adelante este tipo de políticas es necesario, por tanto, coordinar en forma armónica e integral, las políticas económicas y las sociales.

Es en este sentido, que se identifica uno de los primeros desafíos de las políticas de empleo en nuestro país, donde ambos tipos de intervenciones, las económicas y las sociales, han estado profundamente divorciadas. Este aspecto es especialmente importante en un contexto que, como se ha señalado, ha marcado profundos cambios en el mundo del trabajo mundial y en el de nuestro país en particular. Estas situaciones han llevado a decir a Rosanvallon que nos encontramos ante una "nueva cuestión social" que no se puede atender con los mismos paradigmas ni las mismas políticas. Este divorcio es aún más fuerte a nivel de políticas locales. A la contraposición economía-sociedad se suma una lógica de acción fuertemente centralizada en nuestro país. Las políticas se llevan adelante con una impronta sectorial (especializada, donde las agencias respectivas del gobierno central

asumen una competencia exclusiva en el tema) y vertical (desde los organismos centrales hacia sus "satélites" locales").

La transformación a una cultura de acción horizontal (de contrucción de redes de múltiples actores afines a la temática) y territorial (reconociendo las diferencias y especificidades locales) es un imperativo para nuestro país.

En materia de políticas de empleo en particular, existen un conjunto de experiencias que no han resultado satisfactorias por ser justamente portadoras de esta lógica de acción vertical-sectorial, por lo que cualquier intervención a llevar adelante debe reconocer las especificidades territoriales y el saber y el hacer de los actores locales.

Diversos instrumentos y formas de intervención aparecen como relevantes para el accionar a nivel del mercado de trabajo local y regional. Algunos de ellos son:

La política de empleo como política social local, en un contexto de interacción entre políticas de fomento económico y otras propiamente sociales.

El estudio del mercado de trabajo local como forma de dinamizar la búsqueda de alternativas viables. Creación de **observatorios locales del mercado de trabajo**.

Pactos territoriales por el empleo, incorporando la lógica de acción horizontal-territorial.

Los **nuevos yacimientos de empleo**. Instrumentos de generación de empleo no necesariamente desde las empresas.

El apoyo a los sistemas locales de **empresas**, potenciando la articulación y la **amplificación** de las oportunidades regionales.

Formación y capacitación profesional, como forma de incrementar las fortalezas de los territorios.

Atender especialmente las situaciones de **pérdida de calidad de empleo**. Esta dimensión se ha constituido en uno de las principales, si no el principal, problema de empleo en el país, con fuertes implicancias en materia de **integración social** y situaciones de **exclusión**.

Referencias bibliográficas.

- **ALBURQUERQUE, Francisco.** (1999). "Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública". En *Desarrollo local en la globalización*. CLAEH. Montevideo.
- **AROCENA, José.** (1995): *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. CLAEH-UCU-Edit. Nueva Sociedad, Caracas.
- **BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain.** (1994): "El nuevo debate regional". En *Las regiones que ganan*. Edicions Alfons el Magnanim. Valencia.
- **BERVEJILLO, Federico.** (1996): "Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial.". ILPES-CEPAL. Documento 96/34. Santiago de Chile.
- (1999): "La reinención del territorio". En *Desarrollo local en la globalización*. CLAEH. Montevideo.
- **BODEMER, K; CORAGGIO, J.; ZICCARDI, A.** (1999): "Las Políticas Sociales Urbanas a Inicios del Nuevo Siglo". Intendencia Municipal de Montevideo-Unión Europea.
- **BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel.** (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus. Madrid
- **BUXEDAS, M; AGUIRRE, R; ESPINO, A.** (1999): *Exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Uruguay*. OIT. Santiago de Chile.
- **CACHON, Lorenzo.** (1992). "El estudio del mercado de trabajo local en el marco de una política de desarrollo endógeno". En *ECONOMÍA Y SOCIEDAD*. N° 7. Madrid. pp. 87-97.
- (1996): "Mandamientos (10) desde las experiencias europeas para el desarrollo local". Ponencia presentada al Seminario Nacional "Políticas de empleo y gestión municipal". Montevideo.
- **CARAVACA, Inmaculada.** (1998): "Los nuevos espacios ganadores y emergentes". En *EURE* (Vol. XXIV, N° 73), pp. 5-30. Santiago de Chile.
- **CASTELLS, Manuel.** (1997): *La era de la información*. Alianza Editorial. Madrid. (3 tomos)

- **COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (1993): *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*: Libro Blanco. CECA-CEE-CEEA. Luxemburgo.
- **FINKEL, Lucila.** (1994): *La organización social del trabajo*. Ed. Piramide. Madrid.
- **GALLICCHIO, Enrique.** (1996): "El sistema de información de la DINAE". Ponencia presentada al Ier. Encuentro de Orientadores Laborales DINAE-Intendencias. Montevideo.
- (1998): "El Observatorio del Mercado de Trabajo". DINAE. Montevideo.
- **GATTO, Francisco-** (1999): "Globalización y regiones. La construcción de ventajas competitivas localmente específicas". En *Desarrollo local en la globalización*. CLAEH. Montevideo.
- **GIDDENS, Anthony.** (1990): *Consecuencias de la modernidad*. Alianza Universidad. Madrid.
- **LOMBARDI, M; BERVEJILLO, F.:** "La diferenciación territorial del empleo en Uruguay". Ponencia presentada al seminario Políticas de empleo en Uruguay. Universidad Católica. 1995.
- **MARSIGLIA, Javier:** "Descentralización y políticas de desarrollo regional y local: aportes para el debate". Ponencia presentada al Seminario-Taller Descentralización y desarrollo. El nuevo papel de las intendencias municipales. CLAEH.
- **MARUANI, Margaret y REY-NAUD, Emmanuele.** (1993): "*Sociologie de l'emploi*". Paris. Editions La Découverte.
- **MAZZEI, Enrique y GALLICCHIO, Enrique.** (1996): "Reestructuración productiva y desajustes en los mercados locales y regionales de trabajo en Uruguay 1985-1995". Ponencia presentada al III Seminario Internacional Impactos territoriales de los procesos de reestructuración. Sevilla.
- **MENDEZ, Ricardo.** (1995): "Hacia una nueva división espacial del trabajo en España". PUC. Santiago de Chile.
- **OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico).** (1996): "La gestion locale de l'emploi et de la formation". Bruselas. DT/LEED(96)5.
- **ROSANVALLON, Pierre.** (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires. Manantial.
- **VAZQUEZ BARQUERO.** (1993). *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid. Pirámide.
- **VEIGA, Danilo.** (1991). "Desarrollo regional en el Uruguay. Características y evolución reciente." Ciesu. Montevideo.
- (2000). "Sociedades locales y territorio en el escenario de la globalización". Universidad de la República. Montevideo.
- **WALWEI, Ulrich.** - (1997): "Instrumentos de la política de empleo en la Unión Europea".*

Resumen

El tema de este artículo es analizar la relación entre los fenómenos de reestructuración económica y el empleo en los últimos años en Uruguay. En particular, cuáles han sido los principales cambios producidos, si ellos han tenido consecuencias diferenciales sobre las regiones, y cuáles son esas diferencias a efectos del mercado de trabajo. El horizonte temático es, por tanto, la vinculación de los procesos de reestructuración territorial desde la óptica del mercado de trabajo. Algunas de las preguntas que dan inicio a la reflexión son: ¿la reestructuración económica ha afectado diferencialmente las diversas regiones del país? ¿De qué manera los mercados de trabajo regionales se diferencian? ¿Cuáles son las razones de esas diferencias? ¿Cuáles son las regiones que en la postdictadura uruguaya se han constituido en "ganadoras" o "perdedoras"? ¿Qué representa para una región "ganar" o "perder" desde la perspectiva del mercado de trabajo? ¿Cuáles son las políticas más idóneas para intervenir sobre esta realidad?*