

**LA POLÍTICA DE EMPLEO EN TIEMPOS
DE RECESIÓN**
Lineamientos para discusión en Uruguay 2003

Jorge Notaro
Mayo de 2003

INSTITUTO DE ECONOMÍA
Serie Documentos de Trabajo
DT 3/03

Resumen

La coyuntura condiciona las prioridades de las políticas y en un período recesivo debería atenuar los impactos del desempleo y evitar la marginación. Las acciones deben dirigirse a los cesantes, principalmente a los jefes de hogares de bajos ingresos y bajo nivel educativo, atendiendo en particular a las mujeres en esa condición. En un período de crecimiento podrá contribuir a la “empleabilidad”, a que no coexistan desempleados y vacantes por insuficiencias de información o desencuentros de calificaciones o geográficos.

En el Uruguay, el aumento de la tasa de desempleo desde mediados de 1994, así como la precariedad y el subempleo, son las manifestaciones más visibles de problemas. Se agrega la reducción del número de personas ocupadas en los últimos años. La población uruguaya aspira a quince mil puestos de trabajo adicionales cada año y si no se generan, aumentan el desempleo o la informalidad, el desaliento y la emigración. Si las políticas de empleo no cambian, en los próximos cinco años el número de desempleados puede variar entre un mínimo de 180.000 personas en un escenario optimista y un máximo de 270.000 en el pesimista.

Podría crearse un Fondo con objetivos de generar empleos transitorios y proveer de recursos a familias de bajos ingresos, ejecutando obras de interés. Recibiría proyectos por montos entre cinco y diez mil dólares, seleccionaría y asignaría recursos. Con una remuneración de U\$S 80 por mes (960 por año por puesto de trabajo), con U\$S 13.440.000 en un año se crean 14.000 empleos transitorios durante un año y se reduce 1% la tasa de desempleo. Con una remuneración cercana al salario mínimo nacional (aproximadamente U\$S 40) y la misma asignación de recursos se reduce en un 2% la tasa de desempleo. ¿Hay alguna propuesta mejor para reducir el desempleo asignando menos recursos? El financiamiento de las políticas de empleo en el Uruguay de hoy es un problema de prioridades políticas. El Fondo es un instrumento para que la sociedad encare un problema que no pudieron resolver el mercado ni el Estado, así como una forma de apoyar a los que quieren hacer algo para mejorar su situación.

El desafío para las políticas públicas es encontrar los cauces para que las energías se canalicen constructivamente y no impulsen la espiral de la violencia, confiando en la gente que desde hace décadas gestiona proyectos y lleva adelante con generosidad el apoyo a escuelas, liceos, clubes, comisiones vecinales o cooperativas. Los economistas liberales que se olvidan de los trabajadores, ayudan poco. Tampoco ayudan los abogados laboristas que no tienen en cuenta las exigencias a las que tienen que responder las empresas. Quienes queremos una sociedad democrática y una economía competitiva, mantenemos la esperanza, a pesar de todo. El Programa de Jornales Solidarios de la Intendencia Municipal de Montevideo y los proyectos del Ministro de Trabajo y Seguridad Social Dr. Santiago Pérez del Castillo, ratifican la hipótesis de que en un contexto recesivo es posible asignar recursos en un proceso de ajuste y reducción del gasto público.

Introducción

El objetivo de este documento es poner en discusión algunos lineamientos para el diseño de políticas de empleo en el Uruguay durante los próximos años (en #4). El título adapta el correspondiente al Coloquio “El empleo en tiempos de recesión” convocado por el Instituto Uruguay Puede en setiembre de 2002. Se presentan lineamientos, ya que las políticas tienen un conjunto de requisitos adicionales que no se tratan en este documento, como el sistema de valores de los gobiernos y las relaciones de poder, que condicionan las prioridades y la asignación de recursos. El documento se dirige a lectores interesados en estos temas, no necesariamente economistas, por lo que se incluyen algunas descripciones que para los especialistas resultarán conocidas. La última corrección se realizó en abril de 2003.

Los problemas de empleo e ingresos estarán presentes en la sociedad uruguaya de los próximos años, como en el resto del mundo, generando situaciones sobre las que los Estados tienen que actuar. La preocupación crece, la polémica aumenta buscando responsables y soluciones. El objetivo central de nuestra actividad académica es identificar y explicar los problemas, así como estimar su probable evolución futura. La complejidad de sus condicionantes ha derrotado, una y otra vez, a teorías y políticas, constituyendo un permanente desafío para la investigación científica.

Las experiencias de otros países y las propuestas de organismos internacionales son numerosas y la literatura que las evalúa abundante, de modo que se presentan brevemente algunos materiales recientes y de mayor interés como "menú" para una política para el Uruguay (en #1). En nuestro país la experiencia en políticas públicas (en #2.2) es reciente y poco diversificada. Se destaca como política pasiva el seguro de desempleo (#2.2.1) y entre las activas, la capacitación financiada por el Fondo de Reversión Laboral y la exoneración de IRIC (#2.2.2) y los subsidios para la generación de empleo privado de jóvenes y en actividades agroindustriales (#2.2.3 y #2.2.4). Cabe mencionar también a los programas de las Intendencias Municipales (#2.2.5).

Los cambios en el empleo y los salarios resultan de relaciones de oferta y demanda así como de las instituciones del mercado de trabajo (en #3). En estas últimas diferenciamos tres aspectos, el soporte o marco jurídico para las funciones necesarias (#3.1), las formas de participación de los actores (#3.2) y la descentralización en la ejecución mediante acciones locales de las Intendencias Municipales (#3.3)

Por último se presenta una propuesta para discusión de lineamientos de política de empleo (en #4). Se diferencian líneas de acción en un contexto de crecimiento (#4.1) o recesivo (#4.2) y se consideran los requerimientos financieros (#4.3)

Agradezco los comentarios de Juan Carlos Dean, Guillermo Dutra y Nicolás Reig, quienes leyeron la versión preliminar y propusieron correcciones. A Rubén Svirsky, por la corrección de estilo y a Chantal Stajano, Graciela di Lorenzo y Daisy Guigou, por la permanente colaboración. A la Oficina de Apuntes del CECEA, que desde 1999 a la fecha ha contribuido a la publicación de 33 Documentos de Trabajo.

1. La experiencia internacional

La complejidad del problema genera un debate entre diversas propuestas de política. Las experiencias son numerosas y la literatura que las evalúa abundante, de modo que se presentan brevemente algunos materiales recientes y de mayor interés como "menú" de una política para el Uruguay¹.

La experiencia de otros países enseña que no hay recetas para resolver los problemas de empleo en ningún lugar del mundo; se trata de analizar, priorizar, experimentar, evaluar y rediseñar para lograr mejores resultados. Se observa un aumento sustantivo y una variedad significativa de programas destinados a la generación de empleo y al mejoramiento de los ingresos. Los objetivos son responder al impacto de las transformaciones tecnológicas y a la reducción de la exclusión, que parecen inherentes al nuevo proceso de crecimiento económico.

Los Ministerios de Trabajo adquieren mayor protagonismo en el diseño de estrategias y políticas, en la elaboración de reglas de juego y la fiscalización de su cumplimiento. Aumenta la participación de las organizaciones de empresarios y trabajadores, así como la descentralización territorial por la transferencia de la ejecución de actividades a autoridades locales y entidades de capacitación.

1.1 Elementos para un diagnóstico

De los 2.500 millones de personas que trabajan en el mundo, algo más de 1.000 millones tienen un ingreso diario inferior a un dólar (B. Mundial 1995). Más de 1.400 millones de trabajadores viven en países pobres (países con un ingreso por habitante anual inferior a 695 dls.) de los cuales un 61% trabaja en la agricultura y un 22% en actividades rurales no agrícolas e informales.

Es un componente de los procesos de globalización, de la integración regional en bloques y de la aceleración del cambio tecnológico. Aumenta la competencia, las empresas se reconvierten o quiebran, se modifica la magnitud y la composición de la demanda de trabajo. Estos hechos se pueden valorar como una situación sin retorno (Rifkin 1996) o como los costos transitorios del salto hacia una mejor calidad de vida.

En los países de mayor desarrollo la preocupación central es el desempleo en un contexto de crecimiento² y en los de menor grado de desarrollo, la calidad del empleo. En estos últimos, tasas relativamente bajas de desempleo se combinan con el aumento de los empleos de mala calidad por la baja productividad o los bajos ingresos, en gran parte sin cobertura de la seguridad social³.

En los países de la OCDE la situación de empleo mejoró en la segunda mitad de la década de los noventa pero comenzó a deteriorarse en el 2001. En la Unión Europea, hubo un desempleo alto con una mejora persistente desde 1998 (11.2%) hasta 2001 (7.4%) y un ascenso en el 2002 (7.6%). En los EE.UU. la tasa de desempleo fue 4.0% en noviembre y diciembre de 2000, las tasas más bajas de la última década; comenzó a aumentar y se situó en 5.8% durante 2002. Japón muestra tendencia ascendente, desde un 3% en 1996-1997 al 5.4% en 2002 (OECD Standardised Unemployment Rates, febrero de 2003).

¹ Una primera aproximación en "El empleo en el Uruguay. Diagnóstico y lineamientos de políticas." Jornadas de Economía del BCU 1995 y DINA/MTSS.

² Bean 1994, CE 1993, Layard *et al.* 1991.

³ PREALC 1976, Rodgers y Reinecke 1998, OIT 2002c.

En América Latina la situación mejoró en 1997 modificando la tendencia de los seis años previos. Se deterioró en 1998 y se estabilizó en 1999-2000 por la recesión. Durante el año 2002 cayó el PIB y el desempleo urbano se situó en 9.2% (17 millones de personas). Desde el año 1990 de cada diez empleos generados, siete han sido informales y 9.6 en los servicios (OIT 2002c). Desde fines de la década de los ochenta la OIT ha puesto énfasis en la deuda social (PREALC 1990), los impactos de los ajustes y las reformas en el mercado de trabajo (PREALC 1993) y la calidad del empleo⁴. En los últimos años el énfasis estuvo en el impacto de las estrategias de desarrollo sobre “el trabajo decente”. Se señala que “Durante las dos últimas décadas, los gobiernos y las instituciones financieras internacionales se han centrado en reducir los déficit presupuestarios. Pienso que ha llegado la hora de centrarse colectivamente con el mismo celo en la aplicación de estrategias que permitan reducir el déficit de trabajo decente.” (OIT 2001c) Aumentó el déficit de trabajo “decente” que “afecta a 93 millones de trabajadores latinoamericanos y caribeños, 30 millones más que en 1990.”

Las hipótesis explicativas van desde las especificidades del funcionamiento de los mercados de trabajo, hasta las políticas macroeconómicas, las estrategias de desarrollo, las reformas estructurales de primera o segunda generación, los modelos de desarrollo o la globalización. Algunos economistas consideran que “el mercado de trabajo responde de distintas formas a los cambios en el contexto” (Amadeo y Horton 1996), destacan “los rápidos cambios en la economía mundial y la intensificación de la competencia globalizada” y observan que en las economías industrializadas aumenta el desempleo cubierto por seguros y para trabajadores con ahorros; en los países del Tercer Mundo aumenta la informalidad y la interrogante es si tendrá carácter transitorio o permanente (traducción libre del inglés). Ni siquiera Estados Unidos con sus bajas tasas de desempleo genera consenso, para algunos es el resultado de la flexibilización y la escasa regulación del mercado de trabajo, para otros (Amadeo y Horton 1995) son consecuencia de que la economía de los Estados Unidos no recibe shocks externos negativos. Algún investigador (Freeman 1995) ha ironizado sobre que en la Unión Europea los pobres están en el seguro de desempleo y en los Estados Unidos, están trabajando.

El impacto de las reformas económicas en América Latina durante la década de los noventa se considera negativo⁵ tanto sobre el nivel como sobre la calidad del empleo. Los impactos esperados en la aceleración del crecimiento y el uso de tecnologías intensivas en mano de obra no tuvieron lugar. Un análisis de los efectos de la liberalización de la balanza de pagos sobre la pobreza y la desigualdad en 17 países latinoamericanos durante la década de los noventa concluye que los mejores resultados se observan en países que evitaron el atraso cambiario y las altas tasas de interés, mantuvieron estímulos a la exportación y regularon el movimiento internacional de capital.

El acelerado avance del conocimiento, como resultado de la asociación entre la econometría y la informática, genera una permanente acumulación de elementos empíricos que impregnan de transitoriedad a las convicciones. En los últimos años se descartan algunas hipótesis, como por ejemplo la de Kuznets (1955) sobre la relación de U invertida entre crecimiento y la mejor distribución del ingreso (Fields 1999) y se discuten otras como el aumento del nivel de empleo como resultado del crecimiento.

⁴ Rodgers y Reinecke 1998; OIT 1999, 2001c y 2002a.

⁵ Stallings y Peres 2000, Ganuza *et al.* 2001, Tulchin y Garland 2000, Stiglitz 2002.

Los criterios de clasificación de políticas de empleo son múltiples⁶. Se diferencian las que operan sobre la oferta, la demanda o el equilibrio del mercado laboral; según la forma del desempleo, pueden dirigirse a reducir el desempleo friccional (período de búsqueda de un nuevo trabajo), zafra o estacional (fluctuaciones previsibles del nivel de actividad), coyuntural (en etapas recesivas) o estructural (diferencias entre oferta y demanda de larga duración, en los ritmos de crecimiento o en la composición, por calificación o localización). En los últimos años se diferencian las políticas activas, dirigidas a mejorar el nivel de empleo y las pasivas, dirigidas a ayudar a los desempleados y sus familias. Las primeras resultan de la acción discrecional de los gobiernos como los servicios públicos de empleo, los programas de generación de empleo, la formación y la capacitación y los subsidios a la generación de empleo privado. Las segundas operan como respuesta automática, como por ejemplo los seguros de desempleo, las compensaciones para las familias de los desempleados y las jubilaciones anticipadas.

Es posible diferenciar las políticas de empleo, las políticas económicas con objetivos de empleo y los impactos en el empleo de las estrategias y las políticas económicas. Las primeras tienen como objetivo explícito modificar algún aspecto del nivel y la composición del empleo, y para ello utilizan uno o más instrumentos; por ejemplo, capacitación de desempleados. Las segundas tienen objetivos más generales pero incorporan objetivos de empleo; por ejemplo, en una política de ajuste fiscal y recorte del gasto público, se puede diferenciar entre gastos con alta demanda de mano de obra y otros con alta demanda de importaciones, recortando en mayor medida estos últimos. En tercer lugar, se pueden estimar los impactos positivos o negativos en el empleo, de las acciones de política económica con otros objetivos, como la apertura comercial o la reforma del Estado, la promoción de exportaciones o la construcción de viviendas.

El papel de las políticas de empleo se discute según la fase del ciclo y se considera que “En períodos en que la economía está creciendo, generando suficientes puestos de trabajo y tiene tasas de desempleo bajas, las políticas activas de empleo deberían centrarse en la empleabilidad de aquellos que están desocupados, desempleo que en su mayor parte es de carácter friccional. Sin embargo, en situaciones de muy alto desempleo y cuando las economías no están generando nuevos puestos de trabajo, las políticas activas procurarán reducir, en la medida de lo posible, los altos niveles de desocupación.” (OIT 2001b)

1.2 Crecimiento económico y políticas de empleo

Los países de la Unión Europea diseñaron y ajustaron sus políticas de empleo, como componentes de un proyecto social y político, inicialmente dando respuesta al crecimiento sin empleo y en los últimos años preparando las economías para la incorporación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Una primera referencia es el “Libro Blanco” (CCE 1994) elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas con orientación de J. Delors, que se aproxima al tema expresando que “En otros términos, tenemos la inmensa responsabilidad de encontrar, manteniéndonos fieles a los ideales que han hecho la personalidad y la marca de Europa, una síntesis entre las metas perseguidas por la sociedad. El trabajo como factor de integración social; la igualdad de oportunidades, y las exigencias de la economía: la competitividad y la creación de empleo.” Agregando una advertencia: “Conocemos su magnitud, y también sus consecuencias. Y la experiencia demuestra lo arduo que resulta combatirlo.” Destaca seis prioridades de acción : “Apostar por la educación y la formación a lo largo de toda la vida. Aumentar la flexibilidad externa e interna. Confiar más en la descentralización y la iniciativa. Reducir el coste relativo del trabajo poco cualificado. Renovar profundamente las

⁶ Ver por ejemplo Walwei 1995, OCDE 1994, 2001c y 2002c.

políticas de empleo. Ir al encuentro de las nuevas necesidades.” Uno de los aportes de mayor interés es la propuesta de búsqueda de los nuevos “yacimientos de empleo” asociados al desarrollo de servicios que responden a demandas derivadas de los cambios culturales, tecnológicos y familiares.

Al comienzo del siglo veintiuno las Comunidades Europeas reconocen que “La sociedad de la información que se está conformando tiene el potencial de transformar la sociedad y la economía europeas de tal modo que en ella se empleen tecnologías avanzadas para mejorar las condiciones de vida y trabajo de todos los ciudadanos” (CCE 2000 a). La Estrategia Europea para el Empleo se apoya en cuatro pilares (empleabilidad, espíritu empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades) y fija como objetivos “facilitar la transición entre el mundo escolar y laboral, simplificar la creación y gestión de empresas, explotar nuevos yacimientos de empleo, modernizar la organización del trabajo, fomentar la adaptabilidad en las empresas, reducir las diferencias entre los sexos, reconciliar la vida profesional y familiar y fomentar la apertura del mercado de trabajo a todos los ciudadanos” Se propone la interacción positiva entre las políticas sociales y económicas, así como la modernización del modelo social europeo.

El Banco Mundial (1995) evaluó la eficacia de cuatro tipos de políticas: a. las dirigidas a flexibilizar el mercado de trabajo como la flexibilización salarial, medidas que faciliten la movilidad de la mano de obra o la reducción de los desestímulos para cambiar de empleo; b. el apoyo a los trabajadores para adaptarse al cambio, como la recalificación y la información, los estímulos a las empresas para la recontratación, los créditos y donaciones para instalar pequeñas empresas y el empleo público para jóvenes desfavorecidos; c. las transferencias para compensar las pérdidas de ingresos (políticas pasivas) como seguros de desempleo, jubilación anticipada, indemnización por despido, asistencia social y prestaciones a las familias; d. las que enfrentan el desempleo masivo, como los planes de obras públicas.

Para los países latinoamericanos hay treinta años de experiencias del PREALC/OIT. Su propuesta de políticas de empleo específicas según el segmento del mercado de trabajo, diferencia el tradicional y el moderno rural, el informal o el formal urbano (PREALC 1974 y 1976). Se pone énfasis en las políticas para la informalidad urbana dirigidas a aumentar los niveles de productividad e ingresos con apoyo a su organización, el acceso al crédito, la mejora en los canales de comercialización tanto en la compra de insumos como en la venta de productos, la capacitación para una mejor gestión y la búsqueda de caminos para mejorar su articulación con el sector formal en expansión; la preocupación por incorporar objetivos de empleo en las políticas macroeconómicas, a través del manejo del gasto público, las políticas crediticia y de inversión, instrumentos tributarios y de comercio exterior; la promoción de actividades intensivas en mano de obra y los programas de desarrollo regional evaluando proyectos en términos de empleo; promover inversiones de rápida maduración en períodos recesivos y orientar la selección de tecnología.

En un análisis de los programas de empleo e ingresos para siete países de América Latina y el Caribe durante 1990-1995 se diferencian “los incentivos legales que promueven el empleo que puede generar el sector privado y las acciones e intervenciones del sector público” (Andraus *et al.* 1998) y en las segundas se distinguen las políticas “activas, que inciden en la operación del mercado de trabajo y las pasivas, que actúan sobre los efectos desfavorables que puede tener el funcionamiento del mercado laboral”. Estas últimas comprenden los servicios de colocaciones y formación profesional, así como los programas públicos de empleo y de mejoramiento de ingresos. Como política pasiva, el seguro o subsidio por desempleo.

1.3 Recesión y políticas de empleo

En los países de la OCDE durante la década de los ochenta comenzaron a implementarse Programas de Empleo Público Temporal, que se interrumpirían cuando la actividad económica se reactivara. En América Latina se diferencian dos etapas en la generación de empleo transitorio: durante la primera se crearon empleos públicos y durante la segunda se promovió la generación de empleo con Fondos de Inversión o de Empleo Social.

En todos los casos se trata de compensar los costos de la recesión operando con rapidez y eficiencia. Desde 1989 hasta 2002, diez países latinoamericanos⁷ han hecho experiencias de Fondos que financian pequeños proyectos gestionados por las organizaciones sociales, con empleos de bajos ingresos de carácter transitorio. Las organizaciones diseñan los proyectos y si son aprobados los ejecutan. El Estado pone una parte de los recursos para que se generen ciertos ingresos a las familias más afectadas y, al mismo tiempo, se resuelvan algunos problemas que se consideran prioritarios por parte de estos grupos.

Los Planes de Empleo Mínimo o los Fondos tienen como objetivos "crear con rapidez fuentes de trabajo, proveer de recursos a familias de bajos ingresos afectadas por el desempleo o el subempleo agudizado, y ejecutar obras y prestar servicios que beneficien a la población objetivo." Permiten la incorporación al trabajo de inactivos así como de desocupados por situaciones recesivas. En la experiencia latinoamericana estos planes han sido más exitosos cuando los trabajadores tuvieron un interés directo en las obras y los salarios significaron una contribución importante en el ingreso familiar.

Si los grupos objetivo no se delimitan con precisión (por ejemplo, Jefes de Hogar Cesantes) pueden tener impacto en el aumento de las tasas de actividad y de empleo porque estimulan la incorporación al trabajo de integrantes de la Población Económicamente Inactiva. La tasa de desempleo no se reduce pero el ingreso de las familias aumenta.

Entre las experiencias en curso durante el año 2002 se destacan las de Argentina y Chile (OIT 2001). En ambos países se iniciaron como respuesta a los aumentos de las tasas de desempleo, en Argentina en la segunda mitad de la década de los noventa con una tasa del 14% y en Chile en 1999, cuando el número de desempleados duplicó al de 1997.

En Argentina, el Programa Trabajar genera empleos transitorios para desocupados con baja calificación y dificultades de reinserción; recibían un ingreso de 160 pesos argentinos por mes, con cobertura de accidentes de trabajo y de salud. El Programa de Emergencia Laboral – Desarrollo Comunitario produce bienes y servicios para la comunidad, tiene un componente de capacitación; los beneficiarios deben ser jefes de hogar y un 60% mujeres, con ingresos que van de 120 a 160 pesos argentinos por mes. Los Programas de Creación de Empleo Transitorio, los subsidios para mantener el empleo en empresas privadas y los créditos a las PYMES con el mismo objetivo se iniciaron en 1999, con una asignación de U\$S 590 millones y un objetivo de mantener o crear 1.200.000 empleos que representa casi un 10% de la PEA (de los cuales 752.000 empleos transitorios durante 3 a 6 meses). Se asignaron recursos del presupuesto nacional y se reorientó financiamiento del BID

⁷ Ver Martínez 1996, Wurgaft 1988 y 1993, Andraus et al 1998. Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. En Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México se ejecutan también programas de generación de empleo transitorio. En Brasil, originalmente para el nordeste y desde 1996 con carácter nacional y una asignación de 4.100 millones de dólares en el año 2001.

En Chile el programa comenzó con la creación de 100.000 empleos a nivel municipal y en el año 2001 se habían creado 150.000 empleos, con uso intensivo de mano de obra que contribuyeran a mejorar las condiciones de vida locales. Se priorizó a los jefes de hogar, se promovió una distribución geográfica de acuerdo a los niveles de pobreza y de desempleo y se procuró mejorar la empleabilidad de los beneficiarios. Los proyectos los ejecutan instituciones sin fines de lucro o las municipalidades, con financiamiento de la mano de obra durante cuatro meses (entre uno y dos salarios mínimos) y un aporte parcial para insumos. Se anticiparon obras públicas por concesionarios privados, apoyado por un programa que subsidia hasta el 40% de un salario mínimo por cada trabajador contratado durante cuatro meses y un aporte de 75 dólares por una sola vez para financiar costos de entrenamiento.

1.4 Algunos aspectos institucionales

Paralelamente al aumento en la complejidad y la magnitud de los problemas de empleo, las respuestas de los gobiernos se reflejan en cambios en la legislación y en las instituciones, una mayor asignación de recursos y una diversificación de programas.

Como principales objetivos de los cambios institucionales se destacan:

- a. la articulación de las demandas de la actividad económica con las ofertas de calificaciones del sistema educativo;
- b. la coordinación de los instrumentos de promoción del empleo y formación (políticas activas) con los de protección de los desempleados (políticas pasivas);
- c. la orientación y supervisión centralizada a cargo de una entidad pública y la ejecución descentralizada, a cargo de actores privados y locales.

Se señala que “La importancia de que el Ministerio de Trabajo no sea percibido sólo como un ministerio social, sino también como parte del equipo económico, no proviene únicamente de la trascendencia que tienen las reformas laborales y previsionales para el desempeño económico, sino también del hecho que los principales determinantes del empleo y los salarios no están principalmente en las políticas que día a día toman los Ministerios de Trabajo, sino en las grandes definiciones de la estrategia de desarrollo” (Cortázar 1997). “El empleo pasó a ser muy dependiente del diseño de la institucionalidad laboral, y ésta última debe tomar en consideración los cambios en la estructura productiva y del empleo a la que pretende regular.”

En los países desarrollados se rediseñan los servicios públicos de empleo surgidos hace más de un siglo. Conservan sus cuatro funciones tradicionales, de intermediación entre oferta y demanda, información, administración de los programas de empleo y de los seguros de desempleo (Thuy *et al.* 2001). Se identifican tres grandes líneas de cambio: la integración de los servicios prestados, la descentralización en la ejecución y la interacción con diversas instituciones y actores. Desarrollan la coordinación con el sistema educativo formal, la enseñanza técnica y la enseñanza superior.

Para los países latinoamericanos “la interrogante principal es identificar cuáles son las instituciones adecuadas que, operando en un contexto de intensa competencia y de mayor rotación de la mano de obra, permitan proporcionar una adecuada protección al trabajador cesante y asistir a la movilidad laboral.”⁸ Es imprescindible lograr una estrecha vinculación entre los mecanismos de provisión de ingresos con los de capacitación y reinserción laboral, integrar la intermediación

⁸ OIT-ETM, Reunión de Montevideo, 6 de diciembre de 1996.

entre ofertas y demandas de empleo; la gestión del seguro de desempleo y la inserción de los desempleados.

En Chile y en México se observa el mayor grado de autonomía de las instituciones que ejecutan políticas de capacitación y empleo, por intermedio del SNECA y del INEM respectivamente; la interrelación del Ministerio de Trabajo con los Ministerios de Educación y de Economía, así como con otros relacionados con la actividad económica y la seguridad social, se establece a través de Consejos Consultivos. En México el mismo Consejo relaciona al sector público con las organizaciones de empleadores y trabajadores, mientras que en Brasil el esquema tripartito predomina en las instituciones con capacidad de decisión como en el CODEFAT.

Los seguros de desempleo tradicionales son cuestionados desde diversos ángulos⁹ y desde principios de la década de los noventa están en revisión:

- a. el “riesgo moral” o los posibles abusos; el financiamiento como un aporte sobre el salario puede favorecer la informalización, por acuerdo entre empleador y empleado, ya que el trabajador agrega el seguro y un salario del trabajo informal sin contrato;
- b. las prestaciones pueden aumentar la duración del desempleo, ya que el trabajador protegido no necesita aceptar un empleo si no se controla la disponibilidad para un nuevo empleo; disminuye el costo de perder el empleo y el beneficio de conseguir uno nuevo;
- c. aumentan el gasto público;
- d. otros analistas manejan el argumento opuesto, considerando que cubren a una parte menor de los afectados y por períodos inadecuados.

Predomina la opinión sobre la necesidad de una revisión y rediseño, teniendo en cuenta los cambios en el mercado de trabajo, para brindarle al trabajador ingresos, capacitación y orientación para facilitar su reinserción.

Una propuesta para Chile, diseñada en 1993 y vigente desde 2002, busca superar las limitaciones de los seguros tradicionales mediante Cuentas Individuales por Cesantía y un Fondo Solidario como fuente complementaria. La Cuenta Individual se financia con aportes de los trabajadores (0.6%) y de los empleadores (1.64%) sobre las remuneraciones; el Fondo Solidario, con aporte del empleador (0.8%) y del Estado. Cuando el trabajador queda desempleado, recurre a esa cuenta y de lo contrario, retira el fondo cuando se jubila, renuncia o fallece; los montos son distintos según la causa de finalización de la relación laboral o la duración del desempleo¹⁰ En el proyecto original se podía completar con crédito para los trabajadores de menores ingresos y desempleo de mayor duración, asegurando un 75% del salario mínimo. El período se fijaría de acuerdo a la duración del desempleo friccional. Se puede completar con un tratamiento similar a la indemnización por despido para estimular la movilidad, con aportes en cuentas individuales a disposición del trabajador cuando finaliza el contrato por cualquier motivo.

⁹ Atkinson y Micklewright 1991, Cortázar 1993, Marshall 1994, Rodríguez y Wurgaft 1987.

¹⁰ Cortázar *et al.* 1995, OIT 2001c. Una propuesta distinta de rediseño de la indemnización por despido considera adecuado fijarla de acuerdo a la probabilidad de encontrar un nuevo empleo en el futuro, según la edad, experiencia, calificación, localización, etc. (Rama y Bales 2002). Otra propuesta asume que la búsqueda de empleo por los desempleados no es “perfectamente observable” y considera que el aumento de los controles y las sanciones es eficiente (Boone *et al.* 2002)

2. La situación del país

La situación de empleo se deteriora y las respuestas de las políticas son insuficientes. El Fondo de Reconversión Laboral no tiene capacidad de respuesta en la recesión y el Seguro de Desempleo no cubre a la mayor parte de los desempleados ni el desempleo de larga duración. No se conocen los recursos asignados ni los impactos en el empleo de la exoneración del IRIC a los gastos en capacitación ni de los subsidios a la generación de empleo en el sector privado. No se sabe cuanto se deja de percibir, cuantos empleos se generaron y por lo tanto, no se sabe cuanto costó cada empleo. Ninguna institución tiene funciones de seguimiento, coordinación o evaluación del mercado de trabajo y las políticas de empleo. Si las políticas de empleo no cambian, en los próximos cinco años el número de desempleados puede variar entre un mínimo de 180.000 personas en un escenario optimista y un máximo de 270.000 en el pesimista. Los nuevos empleos serán ocupados por jóvenes con alto nivel educativo, mientras que la mayor parte de los cesantes de más edad y menor calificación no lograrán reinsertarse.

2.1 Elementos para un diagnóstico¹¹

Determinar la magnitud y la composición del problema de empleo, su evolución y perspectivas, es imprescindible para el diseño de políticas y la implementación de acciones. Problemas tan complejos requieren una adecuada priorización, eligiendo aquellos aspectos que se considere posible y necesario abordar, identificando los más graves o urgentes, de acuerdo a criterios que son en parte meta científicos y deberían ser explícitos, de modo de lograr los resultados con la mayor transparencia y eficiencia.

El aumento de la tasa de desempleo desde mediados de 1994, así como la informalidad, precariedad y subempleo, son las manifestaciones más visibles de problemas. Se agrega la reducción del número de personas ocupadas en los últimos años. La población uruguaya aspira a quince mil puestos de trabajo adicionales cada año y si no se generan, aumenta el desempleo o la informalidad, el desaliento y la emigración. Si las políticas de empleo no cambian, en los próximos cinco años el número de desempleados puede variar entre un mínimo de 180.000 personas en un escenario de crecimiento optimista y un máximo de 270.000 en el pesimista¹². En un escenario optimista que supone un crecimiento del PBI al 3% anual, reducir un 5% la tasa de desempleo llevaría diez años.

El número de ocupados creció casi sin interrupciones desde 1984 hasta 1998. Cambió su composición por el aumento de la importancia relativa de los servicios y de los asalariados privados. Este último año el número de ocupados urbanos alcanzó el máximo desde que existen estadísticas de empleo, el número de desocupados se redujo y se situó en el nivel de 1995, los salarios reales aumentaron un 2,4% y la masa salarial mejoró su participación en el YNBD (Notaro 1999). No se apreciaron signos de deterioro en la calidad del empleo, como ocurre en la mayor parte de los países latinoamericanos. El aumento del ritmo de crecimiento del producto y de la inversión, en particular la inversión privada en maquinarias y equipos, tuvieron impactos positivos en el mercado de trabajo.

¹¹ Un antecedente en "Empleo y relaciones laborales en el Uruguay". FOMIN-UCUDAL 1997.

¹² Una aproximación a estos pronósticos se realizó en "Situación y perspectivas del empleo y el desempleo en el Uruguay", AI 4/00. Como antecedente, Cobas y Notaro 1988. Se tuvo en cuenta un crecimiento de la oferta al 0.7% anual, según la tasas de crecimiento de la PET y de la tasa de actividad, deduciendo el efecto de desaliento y la emigración. En la demanda, la proyección de PIB, la elasticidad producto – empleo de los últimos años y su evolución probable. Se publicará una nueva versión durante el tercer trimestre del 2003, incluyendo una revisión de la literatura sobre el caso uruguayo y los enfoques teóricos.

Entre 1999 y 2002 se observó una caída en el nivel de actividad en torno al 18 % (que puede alcanzar el 20% en el 2003, quinto año consecutivo de caída del PIB), una reducción del YNBD aún mayor, caída del salario real y del ingreso de los hogares. En el año 2002 trabajaron 1.032.000¹³ personas, unas setenta mil menos que en 1998 y el número de desocupados alcanzó a 210.000, de los cuales 175.000¹⁴ Desocupados Propiamente Dichos o Cesantes¹⁵ (75.000 más que en 1998). La probabilidad de perder el empleo aumentó, la probabilidad de reinserción se redujo y el desempleo dura más tiempo. La calidad del empleo se deteriora con aumento del subempleo, la informalidad y la precariedad.

Es habitual estimar cuánto PIB se pierde por paros y huelgas. Pero ¿cuánto se pierde por la reducción del número de ocupados? En una estimación preliminar de la productividad media de los ocupados urbanos y en dólares previos a la devaluación del 2002, se puede decir que por cada empleo se pierden U\$S 16.000 de PIB por año¹⁶. De modo que cien mil personas menos trabajando significan una pérdida de 1.600 millones de dólares por año.

Las fluctuaciones en el nivel de actividad, características de la economía contemporánea, derivan en períodos de aumento del desempleo coyuntural; la recesión iniciada en 1999 es el ejemplo más reciente. Parte de los trabajadores volverán a ocupar los mismos puestos y durante el período de desempleo se requiere cobertura del seguro, orientación y capacitación.

La reestructura de la economía aumenta el desempleo de “segmentación” que “no sólo es un componente importante del desempleo global, sino que además aumentó tendencialmente en los años 90, pudiendo explicar en buena medida la resistencia a la baja presentada por la tasa de desempleo abierto a lo largo de todo el período”¹⁷ (Urrestarazu 1997).

Abren nuevas empresas pero cierran otras, se crean oportunidades en los servicios pero se pierden en la industria, se desarrollan algunas regiones pero se contraen otras lo que implica aumentos y reducciones de puestos de trabajo de distinta magnitud según el departamento o la ciudad. Cambia la composición de la demanda por calificaciones, quedando algunas obsoletas y requiriéndose otras nuevas; los desajustes se perciben por empresas, sectores o regiones. La probabilidad de perder el empleo es mayor para las mujeres y para las personas que pertenecen a los hogares de menores ingresos, los que a su vez tienen dificultades mayores al promedio de los desempleados para lograr un nuevo empleo. El impacto psicológico del aumento de la inseguridad se suma a los perjuicios económicos y afecta a más familias. Debería deducirse la estimación del desempleo voluntario así como los problemas específicos del sistema educativo.

En una segunda prioridad, que implica existencia de problemas de empleo pero de menor gravedad, se puede mencionar a una parte de los ocupados, precarios y subempleados en la informalidad¹⁸. Parece una situación más urgente que la de los ocupados con problemas en el

¹³ Estimaciones del INE para centros poblados de 5.000 habitantes o más.

¹⁴ Reggio y Amarante 2000; Azar, Rodríguez y Sanguinetti 2001, Llambí y Arim 2000, Ferrari 2001, Olesker y Azar 2002. La dimensión regional de la problemática adquiere una nueva relevancia y es necesario visualizar la disparidad geográfica (Arim y Furtado 2001, Lombardi 1996).

¹⁵ Personas que tuvieron un empleo, lo perdieron, buscan uno nuevo y no lo consiguen.

¹⁶ Se tiene en cuenta el PIB en dólares (estimación de Búsqueda) y el número de ocupados (según el INE). Se des-agregan el PIB y el empleo rural disperso y se calculan tres productividades aparentes, urbana, rural y total.

¹⁷ Urrestarazu estimó en 5.4% el desempleo de segmentación en 1995, con una tasa de desempleo global de 10%.

¹⁸ Este grupo será objeto de otro Avance de Investigación que se publicará en el segundo trimestre de 2003, “La calidad del empleo en el Uruguay, 1984 - 2002”.

sector formal, que puede tener mas que ver con el incumplimiento de las normas legales vigentes.

Para las empleadas del servicio doméstico el problema son las condiciones de trabajo. El marco legal regula la fijación del salario, la duración del trabajo o la cobertura de la seguridad social, pero no se cumple. Se podría abordar con información y organización, como tarea de los actores sociales e inspección como tarea del Estado.

Se puede discutir la prioridad de otros grupos como los jóvenes o las mujeres. En los últimos años el crecimiento de la oferta de trabajo resulta, predominantemente, de la incorporación de la mujer. Por lo tanto no se puede considerar una discriminación contra los hombres, la constatación que de cada tres nuevos empleos, dos son ocupados por mujeres. Tampoco puede llamar la atención que la tasa de desempleo femenino sea mayor a la masculina.

Se observan dos particularidades del empleo femenino. En primer lugar, tiene una menor calidad que el empleo de los hombres o en otros términos, las mujeres tienen una mayor importancia relativa entre el grupo de ocupados con restricciones. Segundo, el nivel de ingresos es menor en igualdad de nivel de instrucción y categoría ocupacional. De lo anterior se deduce que el problema del empleo femenino no está en las restricciones al acceso sino en las condiciones de trabajo¹⁹.

Con relación a los trabajadores rurales sería necesario investigar sus problemas, comenzando por la evolución de la magnitud y la composición del desempleo, así como la importancia de la segmentación por cambios de calificaciones y localización de los nuevos empleos²⁰. La PEA rural, según proyecciones de INE-CELADE que el reciente censo confirma, tiende al descenso y la tasa de desempleo rural de los censos de 1975 y 1985 es muy baja; para el año 1999 una encuesta del MGAP estimó en 138.000 la PEA en las áreas rurales dispersas y en 4.9% el desempleo. El último Censo General Agropecuario estimó en 157.000 el número de trabajadores permanentes, un descenso del 13% con relación al censo de 1990 y en 1.654.688 los jornales zafrales (aproximadamente 6.300 puestos de trabajo anuales).

2.2 La experiencia en políticas de empleo

Las políticas activas de empleo en el Uruguay no se evalúan, en la medida en que no se estima su costo y el número de empleos generados, así como su carácter transitorio o permanente. Como ejemplos se pueden citar la exoneración de IRIC de los gastos de capacitación, las leyes de empleo juvenil o la exoneración del aporte patronal a la seguridad social en algunas actividades. No se sabe cuanto se deja de percibir, cuantos empleos se generaron y por lo tanto, no se sabe cuanto costó cada empleo.

El instrumento más importante de las políticas activas de empleo es el Fondo de Reversión Laboral (ver 2.2.2) pero no da respuestas en la recesión. El instrumento más importante de las

¹⁹ Calvo y Sucazes 1993, Grzetich y Mezzera 1994, Furtado y Raffo 1998. La preocupación por el empleo femenino se percibe en las ponencias para las Jornadas de Economía del BCU, desde las primeras (Bucheli y Rossi 1987, Diez de Medina y Rossi 1989, Diez de Medina 1992) hasta las últimas (Amarante y Espino 2002) Ver también García de Soria et al 1999; Rodríguez Collazo 2001.

²⁰ Como decía Gabino Dutra, ya no se ven “Aquellos paisanos crudos que andaban por lo caminos echando por delante una tropilla de baguales. O los puesteros aislados, recorredores de potreros sucios, puro monte, rodeados de perros, que tanto sacan de la espesura un toro empacado como cazan un zorro o un manopelada que le anda matando los corderos ... Casi no quedan domeros, ni alambradores ni trabajadores en cuerda. Ni le digo de los troperos” El País Agropecuario, abril de 1998.

políticas pasivas de empleo es el Seguro de Desempleo, que no da respuesta a los problemas actuales del mercado de trabajo (ver 2.2.1).

La estrategia de desarrollo de los gobiernos de los últimos años puso más énfasis en las condiciones que pueden generar impactos en el aumento del empleo que en las acciones directas²¹. Para identificar las prioridades del gobierno se puede tomar como punto de referencia el discurso del Presidente Jorge Batlle en la Asamblea General²² que destacó cinco temas: el funcionamiento de los mercados, la competitividad, el desarrollo de la agroindustria y el aumento de sus exportaciones, los servicios en general, el turismo y la informática en particular, la integración económica en el MERCOSUR y en el ALCA. La oposición, en cambio, pone énfasis en propuestas de políticas activas de empleo²³.

En este punto se presenta la experiencia del país en políticas públicas, los principales actores y para cada uno, las áreas de acción, los programas, sus objetivos e instrumentos. Cuando se dispone de elementos suficientes, excepcionalmente, se estiman los impactos de las actividades cumplidas.

También forman parte del escenario algunos actores que condicionan el nivel y la composición de la oferta o la demanda (se verán en #3.1). Una mención destacada debe hacerse para el Movimiento Tacurú, que aporta una cultura de trabajo a jóvenes con alto riesgo de exclusión social y genera oportunidades de empleo como por ejemplo en convenios con la Intendencia Municipal de Montevideo. El Movimiento, surgido en 1981, ayuda a niños y jóvenes de familias pobres en la escuela, la formación profesional y la inserción laboral. Desde 2002 la experiencia se desarrolla también en el barrio Cerro Caqueiro de la ciudad de Rivera.

2.2.1 El Seguro por Desempleo

En su origen (Ley 9.196 del año 1934) con la creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio compensaba a los despedidos con medio sueldo²⁴. En los años siguientes se crearon cajas de compensaciones por desocupación y bolsas de trabajo en actividades con alto grado de sazonalidad (frigoríficos, barracas, estiba, etc.) para trabajadores que transcurrido un lapso relativamente breve volverían a los mismos empleos. Cumplió una función muy importante cuando la actividad económica era predominantemente primaria y en la postzafra disminuía el número de trabajadores industriales, pero había que sostenerlos para que su capacitación y experiencia no se perdieran para la zafra siguiente. También en la construcción era y es usual que los trabajadores tengan períodos de desempleo.

²¹ Este enfoque se apreciaba ya en el documento entregado por el Presidente de la República Dr. J. M. Sanguinetti al Presidente del Encuentro Progresista Dr. T. Vázquez, el 8 de noviembre de 1995. Se ratifica en la presentación de los planes y proyectos de inversión a comienzos de agosto, financiados parcialmente por el sector público y en parte por la iniciativa privada. La inversión sería principalmente en infraestructura de transporte, comunicaciones y turismo, con algún componente en vivienda y educación. Se complementaría con la generación de empleo en las actividades agroindustriales, principalmente forestal y lácteos. Requiere estabilidad de precios y aumento de competitividad, y se complementa con una ley de promoción de la inversión.

²² El discurso coincide con el Programa del Partido Colorado y la opinión de sus principales asesores. Ver por ejemplo la entrevista a los contadores Alberto Bensión y Ariel Davrieux, en el Suplemento Economía y Mercado del diario EL PAÍS del 4 de octubre de 1999.

²³ El Ministro Pérez del Castillo prepara una nueva propuesta, ver exposiciones en la reunión de OIT, Lima, 12/12/02 y en la COMISIÓN ESPECIAL CON FINES LEGISLATIVOS SOBRE LAS SITUACIONES DE POBREZA (Sesión del día 28 de febrero de 2003). El punto de vista de la oposición se puede ver por ejemplo en el programa del Nuevo Espacio (1999), varios documentos del Encuentro Progresista-Frente Amplio y del PIT-CNT, así como en Olesker 2001.

²⁴ En la Constitución se hace referencia al “subsidio por desocupación forzosa” en el artículo 67.

En el año 1982 se diseñó el sistema actual (Decreto Ley 15.180 y Decreto 14/982) que cubre a los trabajadores de la actividad privada cotizantes del BPS durante un mínimo de seis meses durante el año previo y desde el 1 de julio de 2001, a los trabajadores rurales con aportes durante un mínimo de doce meses. Desde 1958 (Ley 12.570) tuvo una financiación contributiva con aportes del 1% sobre remuneraciones de trabajadores y empresarios; desde 1982 se financia con recursos del presupuesto nacional. Los trabajadores cubiertos son algo más de 400.000 urbanos y algo más de 70.000 rurales (datos del BPS). No incluye a funcionarios públicos, trabajadores del servicio doméstico (algo más de 30.000 cotizantes al BPS), profesionales universitarios y bancarios. La ley 17.613, del 27/12/02, creó un seguro de desempleo para los “afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias” con una financiación mixta para los posibles cesantes de la liquidación de cuatro bancos (Comercial, Montevideo, Caja Obrera y Crédito) y una cooperativa.

La reestructura de la economía genera nuevas inestabilidades y exigencias al Seguro. No sólo tiene que atender a las fluctuaciones estacionales de empleo de unos pocos miles de obreros sino que también recibe a trabajadores de actividades que están en decadencia o que están renovando su tecnología, con lo cual prescindan de parte de su personal. Es un mecanismo utilizado por las empresas para generar flexibilización numérica, ya que pueden enviar al seguro a todos sus trabajadores durante seis meses y tener un costo cero de mano de obra, esperando mejores condiciones para retomar el nivel de actividad y de empleo, o postergar el pago de las indemnizaciones por despido.

En 1998 el número de beneficiarios se situó por debajo de las 20.000 personas. El año siguiente comenzó a aumentar en forma permanente y en el 2002 serán más de 30.000 personas promedio del año. Durante el año 2001 el monto global de las prestaciones del seguro de desempleo fue aproximadamente U\$S 65 millones (significó un aumento del 14.5% con relación al año anterior) y U\$S 100 millones durante el 2002.

2.2.2 Los programas de DINA E – JUNAE – FRL

La Dirección Nacional del Empleo (DINA E) del MTSS²⁵ tiene como misión institucional la orientación, la capacitación y la colocación de trabajadores, facilitando la reinserción o con acciones preventivas. También se aspira a que los ocupados actualicen su calificación para aumentar la competitividad de las empresas, faciliten los cambios de tecnología, participen en procesos de calidad total o mejoren su productividad y sus ingresos. Su principal instrumento es el Fondo de Reversión Laboral, administrado por la Junta Nacional de Empleo de integración tripartita, creado por la Rendición de Cuentas de 1993 con el objetivo de capacitar trabajadores en el Seguro de Desempleo para facilitar su reinserción. La Ley de Presupuesto de 1995 amplió sus cometidos y la DINA E promovió un nuevo rol del MTSS con estrategias de focalización y descentralización en la ejecución, reconociendo la capacidad de gestión de la sociedad civil. El Fondo se integra fundamentalmente con aportes de trabajadores y empresarios sobre los salarios, fijados por el Poder Ejecutivo con un máximo del 0.25% establecido en la ley de creación.

La consolidación de la JUNAE ha permitido que 150.000 personas hayan accedido a programas de orientación, capacitación y pasantías, entre 1995 y 1999. El Ministro de Trabajo suspendió la contratación de actividades de capacitación en enero de 2000 al registrarse un déficit mensual de

²⁵ Documentos de DINA E 1995-1999 y exposición de los señores Sergio Echeverría, Juan Mailhos y José Balbo, integrantes de la Junta Nacional de Empleo, JUNAE. COMISIÓN ESPECIAL CON FINES LEGISLATIVOS SOBRE LAS SITUACIONES DE POBREZA (Sesión del día 13 de mayo de 2002). Una evaluación del período 1993-1999 se encuentra en Rodríguez 2002.

U\$S 200.000 (un millón de gastos y ochocientos mil de ingresos) con once mil trabajadores inscriptos para nuevos cursos. Se reiniciaron luego del cambio de gobierno, en abril de 2001, para los inscriptos en 1999 y 2000, con algunos criterios de prioridades; de estos últimos años no hay estadísticas de resultados ni evaluaciones.

Los principales resultados del período 1995 – 1999 fueron:

- a. El Programa de Reconversión Laboral, dirigido a Trabajadores en el Seguro de Desempleo, ha asistido a más de 25.000 trabajadores; orienta en la búsqueda de empleo y otorga viáticos para capacitación.
- b. PROJOVEN, gestionado con el Instituto Nacional de la Juventud, dio continuidad al Proyecto OPCIÓN JOVEN FOMIN/BID y ha beneficiado a más de 3.000 jóvenes de todo el país. Se dirige a jóvenes de 17 a 24 años, sin secundaria completa, de familias de bajos ingresos. Ofrece orientación para la búsqueda, cursos de capacitación y pasantías.
- c. Programa Capacitación Integral y Competitividad (CINCO). Capacitó a 1.000 trabajadores distribuidos en 120 micro y pequeñas empresas, gestionado conjuntamente con cuatro gremiales empresariales y la Dirección Nacional de la Pequeña y Mediana Industria.
- d. Con las Comisiones locales del Movimiento de Erradicación de Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), se formularon y gestionaron actividades de apoyo para el trabajador rural de 12 localidades del Interior del país.
- e. Con la Asociación Cristiana de Jóvenes, se formuló y gestionó un Programa de Rehabilitación y Capacitación para 500 personas con discapacidad.

Los programas de la Junta se están rediseñando, “En el programa de trabajadores por seguro de desempleo, se está trazando una nueva línea para hacer un llamado a capacitación y luego de reinserción laboral. Eso implica que la empresa que capacita, tiene la obligación de reinsertar hasta un 25% de las personas para trabajar. Lo mismo sucede con el programa PROJOVEN, en el cual la empresa capacitadora debe reinsertar un 40% de los jóvenes; algo similar pasa con el programa para trabajadores discapacitados y con el programa para la mujer.” (Echeverría).

En el Programa para Trabajadores en Seguro de Desempleo “de acuerdo con la última licitación, se capacitará entre 2.500 y 3.000 trabajadores. Además, hay fondos reservados para instrumentar el programa PROJOVEN, mediante el cual se piensa capacitar a 2.000 jóvenes. A través del programa para discapacitados, se pretende capacitar a 250 personas y con el programa mujer, se piensa dar instrucción a 500 mujeres tanto de Montevideo como del interior; debo aclarar que todos los programas funcionan en la capital y en el interior. Se hizo una proyección de lo que implican todos estos gastos más los ingresos y, una vez cubierta la financiación de estos programas, podemos decir que la Junta podría contar a fin de año con aproximadamente U\$S 5:000.000.” (Echeverría). Para acceder a los cursos el trabajador debe tener causal de despido, no puede ganar más de cinco salarios mínimos nacionales en el subsidio y un nivel educativo menor al universitario.

Los programas y acciones tienen una cobertura limitada, sólo pueden reducir el llamado “desempleo de segmentación por falta de calificaciones”, que se produce cuando por una parte existen puestos de trabajo con nuevas exigencias de calificación y por otra, existen desempleados que no poseen esas calificaciones requeridas. En esas circunstancias, si las calificaciones se pueden adquirir en plazos cortos, se puede orientar a los desempleados y financiar su recalificación.

2.2.3 Ley de Fomento para la Formación e Inserción Laboral de los Jóvenes

La preocupación por la inserción laboral de los jóvenes tiene algo más de una década²⁶ y se establecieron estímulos para los empleadores reduciendo el costo de la mano de obra juvenil y autorizando contratos más flexibles para quienes aspiran a su primer empleo (Ley 16.873, 3 de octubre de 1997 y Decreto 318/98, 4 de noviembre de 1998).

Los objetivos son facilitar el acceso de los jóvenes a su primer empleo así como a experiencias de formación. Son contratos de duración preestablecida que evita el pago de despido y se exonera a las empresas de los aportes a la seguridad social. Las modalidades son:

i. Práctica laboral para egresados de la enseñanza formal, hasta 29 años de edad, de tres a doce meses de duración. ii. Becas de trabajo. Para jóvenes de 15 a 24 años que buscan su primer trabajo formal, hasta 9 meses de duración. iii. Aprendizaje. Hasta 29 años y una duración máxima de 24 meses. Se desarrolla un programa con asistencia de una ECA. iv. Aprendizaje simple. Hasta 25 años y una duración de cuatro a seis meses. El aprendizaje se realiza con un instructor de la empresa.

Se requiere que las empresas tengan un mínimo de un año de actividad, se encuentren al día con los aportes a la seguridad social, la inexistencia de despidos de personal permanente que realizaba tareas similares durante los sesenta días previos y hasta un máximo en relación con el personal permanente.

Posteriormente la Ley 17.230 del 7 de enero de 2000 y el Decreto 425/01 del 31 de octubre de 2001 establecieron un sistema de pasantías laborales para alumnos de la enseñanza técnica pública o privada, mayores de quince años. El CODICEN y el CONETP seleccionan las empresas, se firman contratos a término y no se computa el período para la jubilación. Las remuneraciones, dos tercios de la vigente para la misma actividad, no aportan a la seguridad social ni están gravadas por el IRP y se deducen para el pago de IRIC o el IRA

Los contratos se registran en la Inspección General del Trabajo del MTSS y la evaluación de los resultados corresponde a la JUNAE y el INJU. Según estimaciones de PROJOVEN hasta agosto de 2001 se registraron casi 1.500 contratos y el ahorro de las empresas fue de un millón de dólares. Casi la mitad de los contratos emplearon la modalidad (i.) y algo más de la mitad fueron promovidos por PROJOVEN; dos tercios en Montevideo y un 54% para hombres. Con una duración media de los contratos de nueve meses, el subsidio se sitúa entre U\$S 800 y U\$S 900 por empleo anual, sin considerar costos de gestión (estimaciones propias).

Las acciones para mejorar el acceso al empleo de grupos que se consideran discriminados y que suponen una alta elasticidad precio de la demanda de mano de obra están en revisión (Walwei 1995). Se discuten las medidas para subsidiar determinados contratos de trabajo (p. ej. BT1V o en seguro de desempleo, jóvenes o mujeres) según que el efecto buscado de "integración" no se anule por efectos no buscados de "arrastre" (la contratación se hubiera producido sin el estímulo), "sustitución" (otras personas tomarían el puesto) o "expulsión" (pérdida de empleos en empresas que compiten con desventajas). No se conocen estos impactos de la Ley en el Uruguay, por ejemplo, por la variación del empleo total en las empresas contratantes, o el aumento y la elasticidad al costo de la mano de obra de la demanda de empleo juvenil; tampoco se realizó el seguimiento de los jóvenes contratados.

²⁶ Diez de Medina 1992 y 1995.

Estas propuestas se toman de países de alto grado desarrollo en los que el crecimiento no genera nuevos empleos (“jobless development”) y se requieren acciones para liberar puestos de trabajo y permitir el acceso de los jóvenes. La preocupación por crear oportunidades deriva de razones de equidad, y también, porque son los que aportan los nuevos conocimientos. Esta situación tiene dos diferencias con la de Uruguay porque el crecimiento genera nuevos empleos y los jóvenes acceden; segundo, porque el desempleo juvenil es principalmente por insuficiencia de capacitación y por lo tanto, un problema del sistema educativo y de la pobreza. Las políticas de empleo juvenil tienen sentido como parte de una estrategia de lucha contra la marginación.

2.2.4 La reducción de aportes a la seguridad social

Desde mayo de 1995 se adoptaron varias resoluciones para reducir los aportes patronales a la seguridad social, de 12.5% a 6.5% en la industria manufacturera inicialmente y en otras actividades posteriormente. La Ley 16.697 de 25/04/95 autorizó al Poder Ejecutivo a reducir hasta un 6% las tasas patronales de aporte a la seguridad social de la industria manufacturera y se implementó con el Decreto 187/95. La Ley 17.292 de 25/01/01 y el Decreto 85/001 exoneran del aporte jubilatorio patronal a los aumentos de personal por encima del nivel de agosto de 2000; en la Construcción la reducción es del 75%. También la Ley 17.345 de 29/05/01 y Decreto 200/01 para actividades agropecuarias e industria manufacturera, y la Ley 17.555 de 18/09/02 y Decreto 377/02 de 2/10/02, reducen al 62% el “aporte unificado” para la industria de la construcción para las nuevas contrataciones o reincorporaciones de trabajadores.

Estas medidas tenían como objetivo aumentar la competitividad atenuando el atraso cambiario y promueven el aumento del nivel de empleo al mismo tiempo, ya que se opta por reducir el costo relativo de la mano de obra (entre otras posibles como la devolución de impuestos, los reintegros o el crédito subsidiado). No se conocen los impactos en la generación de empleo ni el costo por puesto. El subsidio a las empresas (la reducción de recaudación del BPS por este concepto) se estima en veinte millones de dólares por punto de reducción del aporte patronal en Industria y Comercio²⁷. Esta reducción de ingresos del BPS se compensa con un mayor aporte de Rentas Generales, de modo que se establece una transferencia desde los que pagan impuestos, salvo que se reduzcan otros componentes del gasto público o las pasividades.

Por otra parte, la devaluación del peso uruguayo a mediados del 2002 corrigió el atraso cambiario y mejoró la competitividad por la caída de los precios en dólares (con Estados Unidos y la Unión Europea, siguió perdiendo con Argentina y recupera con Brasil) por lo que la reducción de aportes podría ser revisada.

2.2.5 Las Intendencias Municipales

Las Intendencias Municipales implementan programas con objetivos de empleo, principalmente promoviendo inversiones y, en los últimos tiempos, con políticas activas de empleo.

En Montevideo cabe destacar el Programa Empleo de la Unidad PYMES (ver la página web montevideo.gub.uy/pymes) que tiene como “objetivo el desarrollo de políticas activas centradas en la persona, fortaleciendo las competencias necesarias para el desarrollo de emprendimientos empresariales, preferentemente de carácter asociativo”.

²⁷ Ver BPS, Indicadores de la Seguridad Social, varios números. Agradezco la información a Gabriel Lagomarsino.

La Comisión de Juventud tiene programas “dirigidos a jóvenes desertores del sistema educativo formal o en situación de desventaja social” como Girasoles y Cazabasurales, o como Puerto Joven, que brinda asesoramiento técnico y apoyo financiero a iniciativas empresariales juveniles. El Programa Girasoles genera 50 puestos de trabajo para jóvenes durante seis meses (mayo a octubre), con una remuneración mensual de tres salarios mínimos, para mantenimiento de plazas y jardines así como tareas de albañilería, que incluyen actividades de formación

La Comisión de la Mujer implementa el Programa Proimujer, con el “objetivo de mejorar la empleabilidad y condiciones de inserción en el mercado de trabajo de 500 mujeres de entre 18 y 40 años, de los departamentos de Montevideo, Cerro Largo, Río Negro y Rocha”, financiado por el Fondo de Reconversión Laboral. En Montevideo el Programa Barrido Otoñal genera 145 puestos de trabajo durante cinco meses para mujeres jefas de hogar en condiciones de pobreza, con una remuneración mensual de tres salarios mínimos; es un programa educativo laboral que ejecutan ONGs con un costo de \$4.6 millones, incluyendo materiales, uniformes y capacitación (76% son remuneraciones y aportes a la seguridad social)

En noviembre de 2002 el MEF hizo una propuesta para la creación de 10.000 empleos transitorios, en un programa que ejecutan Intendencias Municipales²⁸ del interior del país; se repararían veredas por microempresas locales, con financiamiento y futuro reembolso del gasto por los vecinos.

Cabe mencionar los programas de huertas familiares o comunitarias (por ejemplo, 300 en Montevideo y 1.200 en Río Negro). Se utilizan padrones abandonados, acordando con los propietarios un arrendamiento que se destina a reducir deudas de contribución inmobiliaria. Con apoyo técnico y donación de semillas de la Facultad de Agronomía.

Por último, el 3 de junio de 2003 (con este documento pronto para imprimir) la IMM anunció un Programa de Jornales Solidarios como respuesta a la emergencia social. Se dirige a Jefas y Jefes de Hogar desempleados, de 18 a 65 años de edad, con familiares a su cargo en hogares con un ingreso mensual menor a dos salarios mínimos. Se pagarán doce jornales por mes que representan \$ 1.108 y el correspondiente aporte al BPS, durante cinco meses, para trabajar en proyectos elaborados por los vecinos de 14 zonas con mayores indicadores de pobreza. Comprende a 4.700 personas, para lo que se asigna un total de veinte millones de pesos que se financian con reducción de gastos.

2.3 Las relaciones laborales

El enfoque “SDI” (Freeman 1994, Freeman y Katz 1994) explica el mercado de trabajo teniendo en cuenta tres aspectos, la oferta (S - Supply), la demanda (D) y las instituciones (I). Entre estas últimas se destacan las formas de participación del gobierno; las normas y procedimientos para fijar los salarios y el empleo (contratos, despido); la seguridad social y las organizaciones sindicales y empresariales. En una perspectiva global es posible analizar los modelos de relaciones laborales como condicionante institucional del mercado de trabajo.

En el Uruguay se diferencian modelos de relaciones laborales en períodos que se identifican por los cambios de gobierno. En cada uno, varía alguno o varios de los elementos que caracterizan los modelos:

- i. los órganos y procedimientos a través de los que se relacionan los actores;
- ii. los aspectos que abordan los convenios;

²⁸ Poder Ejecutivo-Congreso Nacional de Intendentes. *Convenio para fomento del empleo mediante obras públicas municipales.*

iii. el grado en que se combinan los elementos de cooperación / participación y de confrontación o reivindicación, así como la relación de poder entre los actores.

Entre 1985 y 1989 los Consejos de Salarios fueron un ámbito de importante participación social, no sólo de trabajadores organizados sindicalmente sino también de empresarios de las más diversas actividades y de todo tamaño de empresa. La reconstrucción institucional, después de un largo período de represión de la actividad sindical y una caída muy importante de los salarios, se llevaba a cabo en un contexto recesivo y de crisis financiera. Los Consejos de Salarios canalizaron las demandas comprimidas durante más de diez años y lograron compatibilizar los resultados laborales con los objetivos de la política macroeconómica. En particular, con las “pautas” para la negociación salarial, resistidas por las organizaciones sindicales, fue posible al mismo tiempo que descendía la inflación, mejorar el salario real y el nivel de empleo.

Entre los empresarios predominó un enfoque “jerárquico” que consideraba la gestión de la empresa como su área exclusiva. En las organizaciones sindicales prevaleció el enfoque “reivindicativo”, comprimido durante la dictadura militar. La relación entre los actores era de “confrontación limitada”, condicionada por la preocupación de no generar situaciones desestabilizadoras.²⁹ A principios de la década de los noventa el sistema adquirió un carácter bipartito por el retiro del MTSS y un grado de centralización intermedio, incorporando la negociación a nivel de empresa. Se suscribieron convenios por rama y complementos por empresa. El movimiento sindical combinó una mayor conflictividad con la participación en nuevos ámbitos vinculados a la integración, la reestructura productiva, el empleo y el medio ambiente. El nuevo gobierno generó varios conflictos, con el proyecto de ley de reglamentación del derecho de huelga con obligatoriedad de adoptar la decisión luego de un trámite que, en opinión de los sindicatos, esterilizaba la medida. Se dejaron de convocar los Consejos de Salarios y, sin este ámbito, los sindicatos se debilitaron. La tasa de afiliación cayó a un 15% de los asalariados, lo que a su vez representa un 11% del total de ocupados. El cierre de las grandes empresas industriales, en las que la organización sindical era importante, y la creación de empleo en actividades en las que los sindicatos no lograban implantarse, también contribuyeron a esa caída.

Desde marzo de 1995 y hasta 1998 cabe mencionar tres instancias de diálogo y negociación tripartita promovidas por el MTSS, que convocó a dos Comisiones, una con agenda abierta y otra para negociar un proyecto de Ley marco de los convenios colectivos. La primera casi no funcionó y la segunda no logró un proyecto de consenso. Entre los puntos controvertidos cabe mencionar la aspiración de los empresarios a una mayor flexibilidad y de los sindicatos al fuero sindical; los empresarios aceptarían si se establecen normas que los sindicalistas no aceptan. La tercera fue una convocatoria a un diálogo social con agenda abierta que comenzó a fines de 1997. En las negociaciones colectivas el período se caracterizó por la creciente incorporación del bipartismo y la descentralización con convenios a nivel de empresa. Se complementó con el tripartismo en la confrontación, dado que fue usual recurrir al MTSS cuando surgían conflictos. La descentralización presentó también situaciones intermedias (mixtas o articuladas) en las que algunos aspectos se acordaron a nivel de rama y otros en cada empresa.

Se aprecia la emergencia, aún con carácter secundario, de un relacionamiento que puede definirse como informativo-participativo; requiere una apertura de la empresa para presentar información sobre la situación económica y aceptar la negociación de aspectos que tradicionalmente se consideraban reservados al ejercicio del poder de la administración. Exige también una compren-

²⁹Ver “Política económica y relaciones laborales”, CIEDUR, 1989 y “Relaciones laborales y estrategias empresariales. Análisis de tres ramas de la industria manufacturera del Uruguay.” FOMIN – UCUDAL, 1997.

sión por parte del sindicato de la lógica empresarial y del mundo de los negocios. Si se dan estos dos componentes culturales en los actores, se establece una relación que, sin estar exenta de conflictos, permite el desarrollo de la cooperación que, a su vez, mejora los resultados para ambas partes.

Durante el período 2000-2002 la acción del MTSS se desdibujó, las organizaciones empresariales centraron sus preocupaciones en la política económica y cambiaria en particular y el movimiento sindical priorizó las movilizaciones para reunir firmas que habiliten plebiscitos, agudizando la contradicción entre su discurso político y su creciente debilidad. Los cambios en la estructura económica y en particular, el proceso de apertura y reconversión industrial, cambiaron las reglas de juego para las organizaciones sindicales. La apertura acotó los márgenes para los aumentos de salarios nominales, que en una economía cerrada se trasladaban a los precios. El cierre de las grandes empresas industriales tradicionales debilitó al movimiento sindical, que no pudo implantarse en los servicios en expansión. El poder del movimiento sindical, que se expresó en la huelga general contra la dictadura, se perdió. El fuero sindical adquiere una importancia fundamental porque el ejercicio de los derechos que establece la Constitución es reprimido y requiere nuevas garantías legales.

3. La dimensión institucional

En un período de cambios rápidos en la sociedad y en la economía es necesario un rediseño de la institucionalidad vigente para poner a disposición de los individuos y los actores sociales, a nivel nacional y local, los instrumentos que contribuyan a aumentar la eficiencia de sus decisiones en el mercado de trabajo. Se diferencian tres aspectos: la función del Estado y su marco jurídico (#3.1); las formas de participación de los actores (#3.2), y la descentralización en la ejecución mediante acciones de las Intendencias Municipales (#3.3). Un prerrequisito es la definición de las políticas de empleo que se quiere implementar, de las que se derivan las funciones.

Para mejorar el diseño de políticas de empleo se propone asignar una función de superintendencia a una institución pública, que debería tener una percepción global del mercado de trabajo y sus condicionantes, para cumplir un papel de supervisión, seguimiento, orientación y apoyo a la gestión de las instituciones que integran el sistema de empleo mediante el diseño y la evaluación de las políticas de empleo. Los principales objetivos son estimar y proyectar los cambios procesando las señales de los mercados que llegan a través del equipo económico y el sistema educativo, las empresas y los trabajadores; orientar a las instituciones de educación y formación en la generación de la oferta de capacitación oportuna y adecuada; informar y orientar a los trabajadores que perderán el empleo y a los que buscan su primer trabajo; implementar bolsas de trabajo electrónicas que faciliten la comunicación entre los desempleados y los puestos vacantes; coordinar los instrumentos de promoción del empleo y formación (políticas activas) con los de protección de los desempleados (políticas pasivas); abordar la formación continua de la Población Económicamente Activa; dar respuesta a la mayor probabilidad de perder el empleo y a la mayor duración del desempleo; tener en cuenta que algunos grupos de trabajadores, por razones de edad o de nivel educativo, no podrán acceder a los nuevos empleos y requieren otras acciones de apoyo; orientar el diseño e implementación de la normalización, formación y certificación de Competencias Laborales; orientar la ejecución descentralizada a cargo de actores privados y locales; crear ámbitos que faciliten la interacción entre los demandantes de calificaciones generadas en la actividad económica, la oferta del sistema educativo y la estrategia de desarrollo; proponer cambios en las reglas de juego para lograr un funcionamiento eficiente.

3.1 El marco jurídico

La DINAE fue durante los últimos años el principal actor de las políticas de empleo, con importantes logros y la percepción de limitaciones, en particular, para dar respuesta a algunos aspectos de los problemas de empleo en la recesión³⁰. La política de empleo debe enfrentar nuevos desafíos y en esa perspectiva, se identifican limitaciones en el marco jurídico.

No es clara la delimitación de competencias entre la DINAE y la JUNAE así como la definición de criterios generales en esta segunda, que permitan prestar menor atención a la casuística y faciliten las decisiones (Domínguez 1997). Se requiere una mayor velocidad en la toma de decisiones así como la identificación más rápida de los cambios en las demandas de calificaciones, para orientar la oferta de capacitación y la comunicación entre empresas, desempleados y ECAs. La asignación del FRL requiere consensos que se construyen lentamente y limita el campo de acción, ya que pueden existir actividades de interés para dos de los tres miembros de la Junta, que no serán financiados.

³⁰ Ver Notaro, J. y Pivel, C. (2000) "Diseño de un nuevo modelo institucional para el fortalecimiento del mercado laboral uruguayo" FAS/OPP/BID, Montevideo.

Definida la función, el diseño del marco o soporte jurídico debe tener en cuenta las figuras admitidas en el derecho del país y establecer las normas y procedimientos para cumplir las funciones, la designación de sus autoridades, los cometidos y poderes jurídicos, los recursos y los controles. Esta función se puede asignar a una institución existente, como la DINAE o la OPP, o a una nueva. En esta segunda hipótesis, las figuras jurídicas más adecuadas pueden ser la de órgano desconcentrado del MTSS con autonomía técnica y operativa, o una Persona Pública no Estatal.

La descentralización administrativa se caracteriza por dos elementos, los poderes de administración que se traspasan a los órganos descentralizados y el contralor que la autoridad central mantiene sobre dichos órganos. La desconcentración es la primera etapa de la descentralización y se limita a una determinada materia y a ciertos poderes cuyo traspaso determina la ley. Podría mejorar el actual modelo institucional a través del dictado de una ley que, además de otorgarle ciertos poderes jurídicos a la DINAE, redefine sus competencias y las de la JUNAE.

Se requieren formas de gestión con mayor grado de descentralización, competencias propias y poderes jurídicos, para lograr más agilidad y cobertura a sus decisiones. Deberán tener en cuenta el nuevo rol del Estado, la necesidad de orientar los recursos a sus cometidos sustanciales y la contratación de servicios, buscando una mayor eficacia y eficiencia de la gestión estatal mediante la orientación y transferencia de la ejecución al sector privado.

También es necesario crear un ámbito de reflexión y coordinación, en un Consejo Consultivo o mediante convenios, desarrollando los vínculos con:

- a. el equipo económico (OPP - MEF) estimando los impactos de la estrategia de desarrollo y las políticas de corto plazo sobre el nivel y la composición del empleo; en particular, del ritmo y la composición (sectorial y regional) del crecimiento y la inversión;
- b. otras instituciones públicas que inciden sobre demanda como el MIET, el MTOP, el MVOTMA y el MGAP; financieras y de promoción como el BROU y la CND, de cuyos créditos a la PYMES se espera un importante impacto en el empleo; los grandes proyectos como los de la cartera de “Uruguay XXI”;
- c. actores que condicionan la calificación de la oferta con actividades de formación y capacitación³¹ que desarrollan la Enseñanza Técnica, el COCAP, el CECAP³², la Asociación de Entidades de Capacitación (ADECA), la Asociación Nacional de la Mediana y Pequeña Empresa (ANMYPE) o la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) y las empresas;
- d. por último, ONGs que implementan programas dirigidos a la generación de empleos como FUNDASOL y la Federación de Cooperativas de Producción.

Cabe mencionar tres antecedentes. El ministro Hugo Fernández Faingold (1985-1998) promovió la creación de una Comisión de Programa Nacional de Empleo, presidida por el MTSS e integrada con delegados permanentes (OPP, MEF, MGAP y MTOP) e invitados según el tema (Intendencias, BROU, CND, etc.); sería un mecanismo permanente de coordinación para asegurar la coherencia de la política macroeconómica, sus impactos en el empleo y las políticas específicas de empleo; tendría a su cargo el diseño de propuestas y la coordinación de la implementación. La ministra Analía Piñeyrúa (1995-1998) promovió el funcionamiento de un Gabinete Social con el objetivo, entre otros, de coordinar el diseño y la implementación de las políticas sociales (educación, salud, vivienda, empleo) en una estrategia de lucha contra la pobreza. El Director Nacional

³¹ Ver Rama y Silveira 1991, Rivas *et al.* 1994, Bucheli y Mendive 1996 y Barriola *et al.* 1995.

³² El Centro de Capacitación y Producción (CECAP) se define como “una experiencia de educación no formal para el trabajo” y prioriza a jóvenes de familias de bajos ingresos desertores del sistema educativo.

de Empleo Guillermo Dutra (1995-1998) promovió una transformación de la DINAE dirigida a ganar agilidad y eficiencia; se constituyó un Consejo Consultivo integrado por representantes de ANEP y del Consejo de Educación Técnico Profesional (ex UTU), la Asociación de Entidades de Capacitación (ADECA), CINTERFOR/OIT, el COSUPEM y el PIT/CNT. También se suscribieron acuerdos marco con 18 Intendencias Municipales y en 1998 se implementaron Comités Asesores en las Intendencias de Río Negro y de Durazno, integrados por sindicalistas, empresarios y representantes de los respectivos municipios.

Los empresarios que incorporan cambios técnicos que requieren nuevas calificaciones, precisan saber si existe la oferta de trabajadores calificados; si no fuera así, si es posible calificar, a quiénes y en qué instituciones. Los trabajadores que perdieron o perderán sus empleos precisan saber si tienen que recalificarse y en qué, quién los puede capacitar y que empresas requerirán sus servicios. Las entidades de capacitación así como el sistema educativo formal precisan conocer esos cambios, para programar los cursos y tender hacia un proceso de aprendizaje permanente. El sector público que se inserta en estos procesos, desde la administración central hasta las intendencias municipales, el sistema educativo o las instituciones de intermediación financiera, pueden contribuir a aumentar la eficiencia de las decisiones.

La superintendencia puede gestionar tres bases de datos sobre demandas de las empresas, perfil de los desempleados y oferta de capacitación, acelerando la circulación de la información y aumentando la eficiencia en la toma de decisiones de los agentes privados:

a. *Perfiles de los desempleados*, registrando experiencia laboral y nivel de instrucción, disposición a la movilidad geográfica y aptitud para adquirir nueva calificación. Con un sistema de competencias laborales funcionado, se registrará la certificación de competencias. Exige una adecuada difusión y una red de terminales que permitan el ingreso de la información por los oferentes, con algún apoyo.

Los perfiles de los cesantes cubiertos por el seguro de desempleo pueden captarse de los registros administrativos, si el formulario de inscripción se diseña apuntando a este objetivo. La iniciativa puede provenir también de una empresa que proyecta un cambio técnico que reduce el número de ocupados y modifica las calificaciones requeridas, puede anunciar el perfil de los futuros cesantes y facilitar su reinserción en otras actividades (“outplacement”), así como orientar el diseño de las actividades de capacitación requeridas en la empresa.

b. *Demanda de calificaciones*, que se alimenta directamente por las empresas. Se registran las características requeridas así como las condiciones ofrecidas.

c. *Oferta de capacitación*. El Registro Único de Entidades de Capacitación informatizado incluirá la lista de cursos ofrecidos por cada institución (objetivos, metodología, programa, duración, etc.) y será actualizado por las propias instituciones.

Con esta información como insumo, la superintendencia podrá explicitar las competencias requeridas así como las habilidades o destrezas a adquirir; orientar el diseño de cursos en relación con el sistema educativo formal, público y privado, transmitiendo los requerimientos detectados; en relación con las ECAs (registro, selección, orientación, apoyo, seguimiento, evaluación, fiscalización) y con las empresas colaborando con programas de formación en el puesto.

3.2 El papel de los actores sociales³³

La aparente opción Estado o mercado admite una tercera posibilidad, la mayor participación social en la gestión de las políticas, en el marco de un acuerdo. En el largo plazo el empleo aumentará si la economía mejora su competitividad y por lo tanto, requiere inversiones que dependen de decisiones privadas. Un acuerdo o pacto que dé estabilidad a las reglas de juego entre los actores sociales y presente una distribución de costos y beneficios aceptable para los actores, reduce la incertidumbre y el riesgo.

Las nuevas tecnologías y el cambio en la organización del trabajo introducen nuevos requerimientos en la relación entre salarios, poli funcionalidad y productividad, en las combinaciones de estabilidad y flexibilidad en el empleo, entre otros. Se vuelve imprescindible una negociación a nivel de cada empresa para operar a favor del aumento de la competitividad y la generación de empleo.

Si se asume como un dato la estrategia y la política de la coalición de gobierno, es posible discutir la viabilidad de acciones con objetivos de empleo en ese contexto. Hay un margen de acción para sindicatos y empresarios, en la implementación de acciones que mejoren la competitividad y las condiciones de trabajo.

El desempleo es fundamentalmente una situación de los trabajadores asalariados de la actividad privada, con una tasa superior al 22 %, que para los patrones es menor al 2%³⁴. No se puede desconocer su impacto asimétrico en las relaciones laborales, aumentando el poder relativo del sector empresarial. Por otra parte, la defensa de las fuentes de trabajo no siempre tiene en cuenta la situación de los que ya lo perdieron.

El reconocimiento de que existen problemas de empleo no evita que las valoraciones sobre las acciones a emprender puedan ser muy diferentes. Con valoraciones antagónicas se llega al mismo resultado práctico. Desde una postura liberal que considera que cualquier forma de intervención distorsiona el funcionamiento de los mercados, la respuesta es esperar que los salarios caigan lo suficiente para que aumente el empleo. Desde una postura estatista que considera que los problemas son el resultado inevitable de la voluntad política del gobierno, la respuesta también es no hacer nada y luchar por el cambio político.

Se puede diferenciar tres formas de acción de los actores sociales en las políticas públicas,

i. Demandar acciones al sistema político. Las medidas habituales son los comunicados y declaraciones empresariales así como los paros de trabajadores. Se trata de incidir en el ejercicio del poder, modificar la acción del gobierno, indicar la orientación correcta o generar costos políticos.

ii. Colaborar con la implementación de las acciones diseñadas por el sistema político. En los ámbitos institucionales creados para la participación de los actores pueden contribuir a identificar problemas y exponer puntos de vista sobre las posibles soluciones.

iii. Diseñar e implementar acciones con autonomía. Tiene como antecedente en el país acciones de política social, que predominantemente se acuerdan en convenios colectivos.

³³ Ver también “*Empleo y actores sociales. ¿Qué se puede hacer?*”, FOMIN-UCUDAL, 1996.

³⁴ Estimación propia.

La participación de organizaciones sindicales y empresariales de nivel sectorial y departamental permitiría detectar más rápido los problemas y diseñar soluciones.

¿Es posible un acuerdo entre el COSUPEM y el PIT-CNT, con objetivos de empleo³⁵? ¿Es posible una acción concertada, descentralizada y participativa?

El funcionamiento de Comités Asesores en temas de empleo y capacitación, sectoriales o de empresa, puede servir para proyectar los cambios en las oportunidades de empleo, analizar las posibilidades de los desempleados y las necesidades de las empresas, considerar los requerimientos de capacitación y reinserción, diseñar lineamientos para los cursos, colaborar en la selección y evaluación de las instituciones capacitadoras, organizar las actividades de capacitación en las empresas. Se podrían iniciar experiencias en un sector en expansión generador de empleo y en otro en ajuste generador de desempleo.

Los actores tienen opciones. Cabe preguntarse si las organizaciones sociales y políticas tienen suficiente vocación de diálogo y de negociación; si hay una jerarquización de qué es lo que se quiere lograr y que se puede ceder en ese proceso, para mejorar la calidad del trabajo y desarrollar la economía. Tanto las organizaciones empresariales como las sindicales pueden seguir por el camino reivindicativo, tratando de modificar la política del gobierno con acciones que les reporten beneficios y descarguen los costos sobre otros sectores de la sociedad, jugarse la rentabilidad a la persecución sindical o las mejores condiciones de trabajo al cambio político. Los objetivos también pueden ser generar costos políticos para el gobierno y beneficios electorales para la oposición. Es una apuesta de alto riesgo que profundizará la confrontación haciendo más difícil el logro de mejores niveles de empleo e ingresos, derivados de mayores niveles de actividad económica.

Si las organizaciones sindicales no dan una respuesta acertada a los cambios contextuales, perderán espacio. En esta dirección equivocada van cuando hacen paros por fuentes de trabajo en un momento de recesión, con una total incoherencia entre el objetivo perseguido y el instrumento utilizado³⁶; o cuando le señalan al equipo económico cuál es “la política económica correcta” y no se preocupan por las condiciones que contribuyan a desarrollar los sindicatos en los servicios.

Un camino alternativo exige cambios en los enfoques y las conductas de los actores, acentuando los componentes de cooperación en sus relaciones. sin perder identidad ni autonomía en sus puntos de vista; confrontando y negociando para la superación del conflicto. El resultado puede ser un buen negocio para las empresas y mejores condiciones para los trabajadores

3.3 El papel de las Intendencias Municipales³⁷

La acción municipal tiene un importante ámbito compatibilizando el crecimiento con la creación de empleos de buena calidad, orientando la búsqueda y la capacitación, facilitando el acceso a las

³⁵ No se tiene en cuenta los acuerdos del PIT-CNT con la Concertación para el Crecimiento, como por ejemplo de la proclama del acto del Obelisco (16/04/02) porque se proponen, como precondition, modificar la estrategia y la política económica de la coalición de gobierno.

³⁶ Tampoco es válido el paro como medida de agitación, puesto que no hay familia uruguaya que desconozca el problema.

³⁷ Los principales aspectos de esta propuesta los trabajamos con Guillermo Dutra, en la actividad de la consultora “Dutra, Notaro y Asociados”, a principios del año 2000, apoyando las campañas de candidatos a Intendentes en cinco departamentos. Un antecedente, en *Gestión municipal y políticas de empleo* (OPP-UCUDAL, setiembre de 1996).

nuevas vacantes y con acciones que eviten la marginación de los desempleados. En el Uruguay es necesario visualizar la disparidad geográfica que se manifiesta, por ejemplo, en las tasas de desempleo por departamento; durante el año 2001 fueron desde un mínimo en Rivera y Salto (5.5% y 6.0%) hasta las máximas en Durazno y Florida (23.8% y 20.5%), subrayando la importancia de la perspectiva local y regional.

Se ha subrayado que "El desempleo es algo que se sufre en el ámbito local... Este hecho justificaría por sí mismo que el empleo fuera una preocupación prioritaria de las comunidades y las autoridades locales." (OCDE 1989). En los países de la OCDE se aprecia una creciente participación de autoridades locales, empresarios y sindicatos, en la implementación de programas con objetivos de empleo. Los servicios de empleo "... se integran de modo natural en las comisiones u otros órganos creados por las autoridades regionales o locales para estudiar los problemas de formación y empleo y buscar soluciones. En ciertos casos pueden encargarse de la coordinación de las actividades que corresponden a las diferentes autoridades locales y llegar a ser incluso el eje mismo de los planes de empleo o de los programas destinados a determinadas categorías de trabajadores." (Ricca 1995).

Sin perjuicio de la existencia de una unidad de Promoción Social o de Desarrollo Productivo en el Municipio, encarar una propuesta requiere un ámbito de trabajo integrado con la gestión de gobierno local. Los Comités Asesores Municipales o Departamentales podrían integrarse con sindicalistas, empresarios, instituciones educativas del lugar y la Intendencia. Pueden implementar acciones nacionales a nivel local y hacer sugerencias para los programas nacionales.

Se proponen las siguientes líneas de acción:

- a. *Información*. Una línea sencilla y de importancia sería contribuir a la difusión y contestar las demandas; por ejemplo, sobre las oportunidades que abren a los ocupados y desocupados los programas de reconversión laboral de la JUNAE, las oportunidades para los jóvenes o las formas de acceder a los créditos para las PYMES del departamento.
- b. *Coordinación en la ejecución*; en la prospección de demandas específicas de trabajadores por parte de las empresas, orientación de los desempleados para acceder a los empleos o para elegir capacitación, la organización de actividades de capacitación o de movilidad geográfica.
- c. *Intermediación entre la oferta y la demanda* con una Bolsa de trabajo electrónica que informe sobre las competencias de los trabajadores, las posibilidades de empleo departamental y los apoyos para conseguir empleo.
- d. *Apoyo a las PYMES* con asistencia, capacitación e información de líneas de crédito disponible; en coordinación con la CND, la Cámara de Industrias y el LATU.
- e. *Programas focalizados hacia grupos especiales*; promocionando, difundiendo y gestionando la ley de Empleo Juvenil o la ley de Pasantías, se puede administrar opciones que articulan producción, capacitación y empleo en beneficio de los jóvenes.
- f. *Administrar un Fondo de Empleo Social* local (ver #4.2.3).

4. Conclusiones finales y propuesta

En el marco de la globalización, la apertura, el proceso de reestructura económica acelerado por la transición al MERCOSUR y la redefinición del rol del Estado, el Uruguay debe enfrentar el desafío de aumentar la competitividad de la economía y crear empleos de buena calidad. La coyuntura condiciona las prioridades de las políticas. En un período de crecimiento la política de empleo tendrá que contribuir a la “empleabilidad”, a que no coexistan desempleados y vacantes por insuficiencias de información o desencuentros de calificaciones o geográficos (en #4.1).

En la actual coyuntura recesiva las acciones deben dirigirse a los cesantes (en #4.2), principalmente a los jefes de hogar, y se podría tener particularmente en cuenta a las mujeres con esa condición. Las prioridades coyunturales se combinan en determinado grado con objetivos estructurales, como mejorar los bajos niveles de productividad e ingresos en una parte de las microempresas o combatir el incumplimiento de la legislación laboral en una parte de las empresas formales.

Se consideran problemas de empleo las situaciones a modificar, la percepción de brechas con una situación de empleo pleno y óptimo. Pleno en un sentido cuantitativo, cuando todos los que quieren trabajar acceden a un puesto. Óptimo en un sentido cualitativo, empleos acordes con la calificación de los trabajadores, que permitan el desarrollo de sus capacidades y potencialidades. Detectados algunos problemas se abre una alternativa: confiar que se resolverán por el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, o promover algunas acciones. En esta segunda hipótesis se apoyan las siguientes consideraciones.

Se presentan lineamientos para la discusión ya que las políticas tienen un conjunto de requisitos adicionales, resultan del sistema de valores de los gobiernos y las relaciones de poder, que condicionan las prioridades y la asignación de recursos. Las políticas son acción y requieren que se expliciten el marco jurídico (se consideró en #3) y cuánto cuestan (en #4.3), ya que el soporte institucional y el financiamiento son decisivos.

Entre los economistas hay consenso sobre el funcionamiento de un círculo virtuoso, cuando crece la actividad económica, con inversiones del sector privado y cambios tecnológicos; el Estado puede contribuir bajando el costo país y el costo político; aumenta la competitividad, se puede exportar más y sostener mejor la producción para el mercado interno; finalmente, se crean nuevos puestos de trabajo. También está fuera de discusión que en Uruguay, desde hace cuatro años ese círculo no opera y, probablemente, durante el año 2003 tampoco lo haga.

Hace algunos años el desempleo deterioraba los ingresos de algunas familias, pero hoy, el riesgo de que ese desempleo empuje hacia la marginación y genere fracturas difíciles de recomponer en la sociedad uruguaya, va en aumento. Marginación definida como un proceso por el cual los vínculos entre algunas personas, familias o grupos, con el resto de la sociedad, se cortan o se debilitan hasta el punto en que se hacen poco relevantes. Se podría llevar adelante alguna actividad que implicara mantener los vínculos de los desempleados con el resto de la sociedad, mantener la cultura de trabajo y la autoestima, y que también dejara algo útil para la sociedad.

En el Uruguay los nuevos empleos que surgirán con la reactivación requerirán altas inversiones por puesto de trabajo, serán menos que los que se perdieron y podrán ocuparlos trabajadores más calificados. Por ejemplo, en la Zona Franca de Montevideo con una inversión de U\$S 64 millones se crearon 2.000 empleos; por lo tanto, con una inversión de treinta y dos mil dólares por puesto de trabajo. En su proyecto de Zonamérica, con una inversión de U\$S 12 millones se crearán 1.100 empleos; por lo tanto, con una inversión de U\$S 10.900 por puesto.

Cada puesto de trabajo nuevo en PYMES requeriría no menos de 30.000 dólares de inversión (Buxedas et al 1995) de modo que para los desempleados actuales se precisarían U\$S 7.200:000.000 (aproximadamente 50 % del PIB) adicionales y resolver además problemas de organización y de demanda, entre otros. Si la inversión es bien utilizada generaría como mínimo un incremento del producto de U\$S 2.000:000.000, lo que exigiría duplicar las exportaciones.

Quien pueda decir qué producir y donde vender, cómo acceder al financiamiento y qué tecnología utilizar, sólo habrá resuelto una parte de los problemas de empleo en un contexto de crecimiento. Permanecerán como problema los cesantes que no pudieron reinsertarse y los que buscan su primer trabajo pero no lo consiguen.

4.1 Crecimiento y política de empleo

El sistema educativo se debe preparar para la Sociedad de la Información y las políticas de capacitación y formación profesional, implementar la educación permanente para toda la PEA (#4.1.1); la superación de las posibles limitaciones derivadas de rigideces del trabajo (#4.1.2) y la identificación de yacimientos de empleo aptos para el surgimiento de PYMES (#4.1.3). Deberá preocuparse por la igualdad de oportunidades en el acceso a los nuevos empleos y promover a los grupos discriminados y contribuir a mejorar las condiciones de empleo de los ocupados con restricciones.

4.1.1 Educación, capacitación y formación profesional

La incorporación plena y exitosa de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones exige promover la convergencia entre la educación y la formación profesional; es un proceso complejo que requiere del aporte de una constelación de actores con distintas preocupaciones, intereses y perspectivas. El sistema político puede orientar y crear escenarios para el encuentro de instituciones educativas y de formación profesional, empresarios y trabajadores.

Los impactos son muy profundos³⁸. “El desarrollo tecnológico y la mundialización de las economías han transformado para siempre el carácter del trabajo y del empleo. La actividad de las empresas con éxito ya no se ajusta al viejo modelo industrial, con cadenas de mando jerarquizadas, una escasa división de tareas y un gran componente de trabajo no calificado, sino que exige trabajadores flexibles, capaces de adaptarse y con múltiples calificaciones. En general, el empleo es ahora menos estable y más incierto que en el pasado, y la adaptabilidad y las elevadas calificaciones revisten mayor importancia.” (CCE 2000)

La composición de la oferta de trabajo, en sus calificaciones y su localización, no se ajusta en forma automática y rápida a los cambios en la demanda. Se requieren políticas para orientar y acelerar el ajuste, en particular, en el sistema educativo y la formación profesional. Es un requisito para la inversión, el cambio técnico, el aumento de la competitividad y del nivel de actividad.

Durante quince años (1984-1998) la incorporación de nuevas tecnologías coexistió con el aumento del empleo; ¿fue condición necesaria de dicho aumento? En la actual coyuntura, el impac-

³⁸ Ver “El impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones sobre el empleo”, *Revista del Colegio de Contadores*, abril 2001.

to de las TIC se mezcla con la recesión, que a su vez se explica por distintas razones, la situación de Argentina y Brasil o la pérdida de competitividad, la caída de los precios de las exportaciones y el aumento del petróleo, el atraso cambiario o los costos laborales, el neoliberalismo o el exceso de regulaciones.

La inversión privada en maquinarias y equipos creció al 15% acumulativo anual entre 1994 y 1998 y en los cinco años previos la tasa fue del 10.3%. Esta aceleración es un indicador aproximado del cambio tecnológico con profundos impactos en el mercado de trabajo y explica la destrucción y creación de empleos en distintos sectores, así como los cambios en la demanda de calificaciones y en la localización de las nuevas oportunidades. La economía uruguaya muestra indicios claros de acompañar las tendencias contemporáneas de reducción del empleo industrial y aumento en los servicios. La industria uruguaya requiere importantes inversiones para conservar una parte de los puestos de trabajo y los servicios generan nuevas oportunidades en la informática, las telecomunicaciones o los servicios a las familias. La industria manufacturera a mediados de 1998 se encontraba en su máximo nivel de actividad de los últimos diez años, con una reducción del 22% del número de ocupados (cincuenta mil personas). Tuvo éxito en enfrentar las exigencias de mayor competitividad y lo logró con la tecnología moderna disponible, ahorradora de mano de obra³⁹.

El aumento del producto fue mayor que el aumento del número de ocupados, lo que muestra un cambio en las funciones de producción por el incremento marginal de capital mayor que el de trabajo. Lo que puede parecer un aumento de la productividad del trabajo, si se hace el cociente entre el aumento del producto y el aumento del empleo, es en realidad un aumento de la productividad media de la economía del país, que permite suponer que la inversión realizada incorporó cambios tecnológicos.

El Uruguay puede aprovechar las oportunidades que brindan las TIC para alcanzar mayores niveles de competitividad, promoviendo el desarrollo de los recursos humanos. La creación del Comité Nacional para la Sociedad de la Información generó un ámbito para articular a los actores públicos y privados, de la economía y de la educación. Las prioridades de la Comisión son la alfabetización telemática, los servicios para el ciudadano y las empresas, la modernización de la Administración Pública, la promoción de un mercado eficiente de las telecomunicaciones e Internet y de condiciones de competitividad para el sector productor de software. Con su actividad se aspira a lograr el acceso de toda la sociedad a la nueva tecnología evitando que se genere la “brecha digital” en el país. También se puso en marcha el Proyecto Mercurio ejecutado por ANTEL, para facilitar el acceso a Internet de todos los ciudadanos y en particular, conectar escuelas, liceos y bibliotecas públicas⁴⁰.

La DINAE/MTSS y la JUNAE como administradora del Fondo de Reversión Laboral tienen potencialidad para promover el acceso a los nuevos empleos generados por la reestructura de la economía, fundamentalmente en el sector formal. El comienzo de una etapa con mayor ritmo de crecimiento y dinamización de la inversión reforzará su importancia, que se diluye en la recesión. En ese momento se acelerará el cambio en el perfil de demanda de trabajadores por calificaciones, sectores, empresas, regiones y ciudades. Se potenciará la necesidad de actividades que faciliten el

³⁹Ver *Ocupación y masa salarial en el Uruguay 1984-1999*, Instituto de Economía, DT 7/99.

⁴⁰ ANTEL ofrecerá una segunda línea telefónica, reducirá los costos y buscará financiación para los equipos, lo que implicará una inversión en torno a los U\$S 1.000 millones en cinco años. A fines de abril de 2001 se implementó un servicio que permite acceder a Internet a una velocidad cinco veces mayor y ofrece una tarifa constante a hogares y empresas.

acceso a los nuevos puestos. Se podría diseñar y financiar un Programa incluyendo acciones de información, orientación, capacitación, apoyo a la reinserción y a la movilidad geográfica, priorizando a desempleados que no volverán a sus anteriores actividades.

4.1.2 La flexibilización del mercado de trabajo.

Es un tema impuesto por la nueva lógica de la actividad económica con exigencias de competitividad, incorporación de nuevas tecnologías y cambios en la organización del trabajo. Un diagnóstico transparente, el diseño de propuestas y la generación de ámbitos de negociación pueden contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo formal.

En nuestro país el debate tiene un fuerte tono ideológico y no se puede desconocer el impacto directo de los posibles cambios sobre la distribución de costos y beneficios, y también del poder, entre empresarios y sindicatos. Las preocupaciones del gobierno y de la oposición, de los sindicatos y de los empresarios, son todas válidas. ¿Cómo compatibilizar los derechos de los trabajadores con las exigencias de una economía globalizada? El nivel de actividad y los precios de las empresas uruguayas fluctúan y resulta imposible mantener rígidamente un número de personas ocupadas y un nivel dado de salarios.

Se identifican tres enfoques sobre el tema (Cozzano y Pozzolo 1996). Por una parte, los economistas liberales responsabilizan a las regulaciones de generar rigideces que agudizan el desempleo. Por otra, el enfoque predominante de los abogados laboristas del país no acepta la modificación de los derechos adquiridos por los trabajadores. Una tercera corriente pone el énfasis en promover la negociación sobre el que y el como de la flexibilización.

En el Uruguay, el mercado de trabajo presenta flexibilidad en algunos aspectos:

a. En el plano salarial, con un salario mínimo nacional administrado que tiene un nivel muy bajo y convenios colectivos que fijan los ajustes con criterios diversos por plazos variables e incluyen cláusulas de salvaguardia, la flexibilidad es potencialmente muy alta. Dependerá de las partes y en particular, de establecer criterios que asocien los salarios a los resultados. Un trabajo reciente (Naranja y Pérez 2002) investigó la posible existencia de rigidez salarial entre 1986 y 1999, definida como la falta de capacidad de los salarios de aumentar o disminuir según el descenso o el aumento del desempleo respectivamente; en un marco más general, a la incapacidad del mercado de trabajo para adaptarse a las cambiantes circunstancias económicas, sociales y tecnológicas. Se estimaron dos ecuaciones de salarios, nominal y real, y los resultados obtenidos permitieron concluir que la tasa de desempleo afecta a ambas variables. Las variaciones en los salarios están asociadas en el largo plazo con cambios en la tasa de desempleo, resultado que indica la existencia de cierto grado de flexibilidad salarial en el período: un aumento en la tasa de desempleo tiende en el largo plazo a disminuir el crecimiento de los salarios.

b. En el plano “numérico” o de cantidad de personas ocupadas, el seguro de desempleo permite a las empresas reducir a la mitad su personal durante un año (y por lo tanto, reducir el costo de mano de obra en un 50%) y volver a practicar la medida luego de un año (ver #2.2.1).

c. En el plano funcional, se requiere un nuevo marco legal que promueva la poli funcionalidad y la utilización óptima de maquinarias y equipos, facilite la continuidad del proceso productivo y estimule los sistemas de remuneraciones variables.

La flexibilización es una preocupación empresarial y por más beneficiosa que pudiera resultar para los trabajadores, éstos no lo perciben así. Es imprescindible que el mensaje del gobierno sea más claro y abra una negociación con los actores sociales y políticos. Hay una base de negociación obvia: alguna forma de flexibilización por alguna forma de fuero sindical.

4.1.3 El apoyo a las microempresas, las PYMES y los yacimientos de empleo.

La heterogeneidad de estas actividades requiere estudios afinados para elegir los instrumentos más aptos y se podrían apoyar en la evaluación de las diversas experiencias públicas y privadas realizadas. Se ha puesto énfasis en la informalidad como un trabajo "de subsistencia, que lo desarrolla quien, por su misma pobreza, no cumple con muchas normas porque no puede hacerlo, que el Estado debe promover, mejorando su situación, operando sobre la productividad y logrando optimizar sus ingresos." (Grzetich y Mezzera 1994). A los delincuentes, en cambio, se les debería aplicar la ley.

Las PYMES representan el 50% de la mano de obra ocupada y el 30% del PIB (Buxedas et al. 1995). Es posible potenciarlas desde dos ángulos: por una parte, apoyando a las empresas que ya están operando y, por otra, identificando los "yacimientos de empleo" que permitirán el surgimiento de nuevas. Entre las empresas en actividad se promovería su reconversión, en particular de empresas viables con riesgo de cierre. La hipótesis sobre la existencia de "yacimientos de empleo" es que los cambios culturales, familiares y tecnológicos generan nuevas necesidades de servicios y si se crea la oferta, la necesidad se transformará en demanda, se creará empleo y se generarán ingresos. (CE 1997).

En el Uruguay hay indicios de estos cambios, que se impregnan de las particularidades del país. La generación de empleo por la expansión del uso de la informática, la electrónica y las telecomunicaciones modernas, así como las nuevas oportunidades que se derivan de la creciente incorporación de la mujer al trabajo (comidas preparadas, lavaderos, guarderías, acompañamiento de enfermos, etc.) son notorias. Entre las particulares, los servicios turísticos, financieros y de transporte, como también las que se derivan de la expansión de algunas actividades agroindustriales como lácteos, forestales, cítricos, arroz o cebada.

Se requiere el análisis y la evaluación para el Uruguay de las cuatro áreas y diecisiete actividades identificadas en la Comunidad Europea.: i. servicios de lo cotidiano (a domicilio, cuidado de niños, nuevas tecnologías de información y comunicación, ayuda a jóvenes); ii. servicios de mejora de las condiciones de vida (vivienda, seguridad, transporte colectivo local, espacios públicos, comercio de barrio); iii. servicios culturales y de esparcimiento (turismo, audiovisuales, patrimonio cultural, cultura local); iv. medio ambiente (residuos, agua, zonas naturales, control de la contaminación).

4.1.4 La exoneración de los costos de capacitación en el pago del IRIC⁴¹

El artículo 13 del Título 4 del Texto Ordenado admite como deducción de la renta bruta gravada por el IRIC, los gastos de capacitación del personal en áreas consideradas prioritarias; éstas áreas serán definidas por el Poder Ejecutivo. Los gastos para mejorar las condiciones y el medio ambiente y la extensión de la deducción al IRA se incorporaron por la Ley 16736 de 5 de enero de 1996. El Decreto 840/988 en sus artículos 41 a 51 reglamenta la ley y agrega como deducibles

⁴¹ Este punto se apoya en Pivel, C., *Estudio y propuesta de instrumentos jurídicos necesarios para la coordinación de la exoneración de los costos de capacitación en el pago del IRIC con las políticas de capacitación laboral*, Programa de Fortalecimiento del Mercado de Capacitación, 1999, Montevideo.

los gastos de los cursos de perfeccionamiento técnico, gerencial o de dirección, en el país o en el exterior.

Los gastos pueden computarse por una vez y media y hasta el doble en programas seleccionados de investigación tecnológica aplicada, en proyectos declarados de Interés Nacional. Los gastos deben estar documentados y se presentan como Anexo a la declaración jurada que controla la DGI.

Se identifican como principales limitaciones del instrumento:

- a. el Poder Ejecutivo no estableció prioridades;
- b. no se conoce el monto de las deducciones por este concepto;
- c. tampoco se sabe en que se gasta;
- d. no se establece la coordinación con ninguna institución vinculada al mercado de trabajo;
- e. la DGI no evalúa la calidad y los costos de las actividades.

El rediseño de este instrumento es parte de la evaluación de modelos institucionales alternativos. Para ello es necesario relevar la información disponible en los anexos de las declaraciones del impuesto, establecer una hipótesis de exoneración máxima, analizar mecanismos de participación del MTSS, definir con precisión el destino de los gastos modificando el formulario de la declaración, controlar las instituciones de capacitación, establecer mecanismos que permitan generar economías de escala que permitan acceder a las PYMES.

4.2 Recesión y políticas de empleo

En las inevitables coyunturas recesivas, la caída del nivel de actividad genera reducción de puestos de trabajo y aumento en el número de cesantes, dificultando la inserción de los que buscan su primer trabajo. Las políticas de largo plazo dirigidas a aumentar la generación de empleo estimulando la inversión no resuelven estas situaciones y las exigencias para la política de empleo cambian. Es posible atenuar las consecuencias sobre algunas familias con una situación más difícil y evitar que el desempleo se transforme en marginación.

Se diferencian las acciones que buscan corregir las insuficiencias del mercado mediante la reducción del costo relativo de la mano de obra (#4.2.1 y #4.2.2) y aquellas que aspiran a complementar el funcionamiento de los mercados (#4.2.3). Entre estas últimas, que asumen un nivel de demanda dado en los mercados de bienes y de servicios de factores, el Fondo de Empleo Social para la creación de Empleos Transitorios. No se consideran en este punto otros componentes de las políticas pasivas como las formas de ayuda a los desempleados⁴².

4.2.1 Rediseño del Seguro de Desempleo

En primer lugar es imprescindible definir la lógica económica de la protección a los desempleados y especificar qué tipo de desempleo se quiere cubrir. No es suficiente con el desempleo friccional (un ingreso para los trabajadores despedidos durante la fase recesiva de un ciclo, un corto plazo que transcurre hasta la obtención de un nuevo empleo) ni el desempleo zafral (trabajadores suspendidos durante el corto plazo en el que la actividad se reduce y que en la nueva zafra volverán a ocupar el mismo puesto). Es necesario dar respuesta a la mayor probabilidad de perder el

⁴² Como los programas de ayuda alimentaria que implementan INDA-MTSS o la cobertura de la asignación familiar.

empleo y a la mayor duración del desempleo, apuntar al desempleo de segmentación y al desempleo de largo plazo o estructural, de trabajadores despedidos de actividades en desaparición o sujetas a fuertes procesos de reconversión, que requieren menos trabajadores y con calificaciones diferentes. La mayor parte de los cesantes no volverá a sus antiguos puestos (ni siquiera cuando se reinicie el crecimiento) y si no están en condiciones de jubilarse, se sumarán a un desempleo sin retorno.

Para responder a las nuevas condiciones el seguro tendría que ser más generoso en plazos y montos, pero debería condicionar el pago a la asistencia del trabajador a cursos de capacitación que lo habiliten a desempeñar nuevas tareas.

Otros dos aspectos que requieren una revisión son la cobertura y la financiación, los que a su vez llevan a la discusión acerca de la implementación de un seguro o un subsidio. Si se opta por un seguro, debería coincidir financiación y cobertura, pagarán más las empresas y los trabajadores con mayor riesgo; si ocurre el “ siniestro ”, reciben un pago proporcional al monto contratado. Si se opta por un subsidio, se debe discutir cómo y quiénes lo financian, y delimitar sus potenciales beneficiarios. Una situación intermedia sería establecer un seguro para los que lo puedan pagar y un subsidio para los desempleados de menores ingresos (en particular, jefes de hogar).

4.2.2 Subsidio al empleo

La caída de la competitividad de las exportaciones ha generado mayor desempleo en Uruguay. En el corto plazo se pueden atenuar estos impactos devaluando o subsidiando selectivamente el empleo de la agroindustria de exportación, o en particular, exportadoras hasta 1999 a la Argentina o Brasil (podría extenderse a PYMES proveedoras de éstas). La implementación tiene que ser selectiva, en determinadas condiciones y requiere algunos controles, similares a las inspecciones que tienen que hacer la DGI, el BPS o la DGA para verificar si se cumplen los requisitos. Dos formas posibles, entre otras:

a. Empresas con caída de exportaciones y de ventas mayor al 50% en 2002 con relación a 1998. Se calcula la reducción del número de ocupados y la masa salarial (según planillas presentadas al BPS) entre estos dos años. Si se aumenta el número de ocupados, la empresa paga el 50% del salario y el Estado un 25%; el trabajador percibe un 75%. De esta forma se reduce el costo de mano de obra a la mitad, el gasto del seguro de desempleo a la mitad y los trabajadores, que en el seguro percibirían el 50% de su ingreso, perciben el 75% trabajando. Aumenta la competitividad y se generan mejores condiciones para aumentar el nivel de exportaciones, de actividad y de empleo. Los trabajadores podrían tener la opción de cobrar el 50% y asistir a actividades de capacitación o el 75% y seguir trabajando. Se podría suspender el aporte personal al BPS y no contar ese período para la jubilación, mejorando el ingreso presente del trabajador y postergando el momento de retiro; esta medida contribuye también a desestimular el trabajo “en negro”.

b. Financiación de los aportes a la seguridad social. Se habilitaría a los productores agropecuarios e industriales a solicitar un crédito al BROU, con el cual se verterían los aportes al BPS durante seis meses, al cabo de los cuales los deudores comenzarían a pagar en un plazo de cinco años y con un bajo interés real. Dado que el BROU tiene colocaciones al sector privado que superan los U\$S 3.000 millones, la línea propuesta implica una expansión del crédito no mayor al 1% mensual.

4.2.3 El FES y la creación de empleo transitorio⁴³

Con una remuneración de U\$S 80 por mes (960 por año por puesto de trabajo), con U\$S 13.440.000 se crean 14.000 empleos transitorios durante un año y se reduce 1% la tasa de desempleo. Con una remuneración cercana al salario mínimo nacional (aproximadamente U\$S 40) y la misma asignación de recursos se reduce en un 2% la tasa de desempleo; ¿hay alguna propuesta mejor para reducir el desempleo asignando menos recursos⁴⁴?

No es la única medida posible, pero permite enfrentar la marginación de una parte de las familias del país, con una reasignación de recursos compatible con el ajuste fiscal. Se logra que el tiempo ocioso del desempleado se convierta en activo, genere un ingreso, fortalezca su inserción social, permita una experiencia de trabajo que incluya capacitación y tenga un producto final útil. Hasta 1998 este tipo de propuestas no era prioritario, ya que el mercado de trabajo uruguayo funcionaba bastante bien, habida cuenta que desde 1984 a 1998 aumentaron el número de personas ocupadas, los salarios y la participación de la masa salarial en el ingreso.

La marginación, entendida como el corte o debilitamiento de los vínculos que unen a individuos, familias o grupos con el resto de la sociedad, está en aumento. Los vínculos más importantes son el empleo para los adultos, el sistema educativo para los niños y los jóvenes y para todos, la localización geográfica (el barrio). Hay por lo menos cuatro indicadores convergentes hacia esta preocupación: el aumento del desempleo y su mayor duración; los asentamientos crecen así como su población; el número de jóvenes y de niños que no estudian ni trabajan también va en aumento; finalmente, que en el Uruguay hay una sociedad moderna --la de quienes usamos cajeros automáticos y tenemos televisión por cable y computador-- que se separa del resto a través de un fenómeno llamado “brecha tecnológica”, que se observa entre países y dentro de un país. Las personas, familias y grupos que ingresan a la sociedad moderna viven mucho mejor que antes, pero si quedan fuera, viven mucho peor y corren riesgos cada vez mayores de marginación.

Podría crearse un Fondo de Empleo Social, que reciba proyectos de carácter local o barrial por montos entre cinco y diez mil dólares, y asigne recursos a aquellos que seleccione, con una dirección política y un pequeño equipo técnico. Podría distribuirse por departamento, administrado por o con participación de las Intendencias Municipales. Tendría una duración preestablecida, como un período o hasta el logro de cierta meta, como por ejemplo cierta tasa de desempleo durante un semestre.

El grupo objetivo o los posibles beneficiarios debe ser definido con precisión con criterios de prioridades de carácter nacional. Debería cubrir a los jefes de hogar, en particular a los cesantes, de familias pobres y podría tener particularmente en cuenta a las mujeres con esas condiciones. Otros criterios a tener en cuenta son la duración del desempleo y las dificultades de reinserción por razones de edad, situación familiar o nivel de instrucción, que reducen la probabilidad de conseguir un nuevo

⁴³ Las ideas centrales las discutimos con Guillermo Dutra, quien diseñó lineamientos para un proyecto de Ley de Creación de Empleos Transitorios. Reitero el agradecimiento por los comentarios a los integrantes de la Comisión Especial con fines legislativos sobre las situaciones de pobreza, señores representantes Beatriz Argimón, Roberto Conde, Daniel Díaz Maynard, Pablo Mieres y José María Mieres. Agradezco también los comentarios de María José González, Carlos Grau, Andrés Masoller y Juan Manuel Rodríguez.

⁴⁴ En Argentina se estima que durante el 2002 los programas de apoyo a Jefes de Hogar permitieron reducir la tasa de desempleo en un 4% con una asignación de U\$S 740 millones (INDEC, diciembre de 2002). Teniendo en cuenta la relación de magnitudes con la economía uruguayana, en nuestro país serían de 50 a 60 millones de dólares.

empleo con una recalificación. También se podría incluir a jóvenes de familias de bajos ingresos desertores del sistema educativo y tener particularmente en cuenta a los residentes en asentamientos. Si se incorporan trabajadores en el seguro de desempleo y los programas tienen un componente de capacitación, el financiamiento podría ser del FRL.

La relación entre la remuneración mensual, los aportes a la seguridad social, la duración del empleo, el número de beneficiarios y el monto total de recursos admite diversas aproximaciones; si la remuneración se reduce, se puede reducir el monto total de recursos a asignar, aumentar el número de puestos de trabajo o la duración de los empleos; si la actividad no se computa para la jubilación y por lo tanto no se aporta al BPS, se puede aumentar la remuneración, la duración o el número de personas beneficiadas con un mismo monto. La duración podría ser de tres a doce meses. La remuneración debería fijarse próxima al salario mínimo nacional para no estimular un cambio de empleo y al mismo tiempo, generar un ingreso que permita cubrir las necesidades básicas de una familia. Puede ser única o variar según la situación familiar o la inserción del trabajador en la familia como jefe de hogar. Los jefes de hogar cesantes se pueden estimar en torno a las 40.000 personas.⁴⁵

Los participantes del proyecto podrían tener otras compensaciones o ingresos no monetarios, que se pueden sumar o deducir del ingreso en dinero, como canasta de alimentos, abono de transporte, cuota mutual o asignación familiar. Tanto las instituciones de salud como las empresas de transporte trabajan con capacidad ociosa, que aumenta con el mayor número de cesantes. Por lo tanto, pueden mantener sus servicios sin aumento de costos y recibir a cambio un pago del Estado o una reducción de sus deudas tributarias o con la seguridad social. El cumplimiento de las condiciones podría ser controlado con un Registro Nacional de Desempleados que operaría el BPS o el MTSS. En este contexto las organizaciones contratan a los trabajadores y controlan la ejecución de su proyecto.

El costo de gestión sería casi nulo⁴⁶. El Fondo tendría un Director designado por el Poder Ejecutivo y con los requisitos de venia parlamentaria que se exigen a los directores de empresas públicas. Puede ser un funcionario público en actividad o un jubilado, que continúan percibiendo el mismo ingreso y cambian de función. El equipo técnico de apoyo podría proporcionarlo la Universidad de la República y tal vez las Universidades Privadas, autorizando a los docentes con el perfil adecuado y con interés en participar, a cumplir sus tareas en el Fondo durante un período de seis a doce meses. Si los montos de los proyectos van de cinco a diez mil dólares, y el Fondo es de 15 millones, el equipo técnico tendría que aprobar entre 1.500 y 3.000 proyectos en un año (entre 125 y 250 por mes) El equipo de administración se integraría con funcionarios excedentarios o bancarios en el seguro de paro, el equipamiento informático y el mobiliario podrían provenir de los bancos en liquidación, los insumos podrían ser donaciones de empresas (por ejemplo, papel, tinta para impresoras y fotocopiadoras, etc.) cuyo costo se deduciría del pago de impuestos.

El diseño y la gestión de los proyectos estarían a cargo de organizaciones sociales con tradición en el país como las asociaciones de padres de alumnos, comisiones vecinales, clubes barriales, comisiones de fomento rural o cooperativas. Se podría incluir también a organizaciones sindicales y PYMES. Deberían tener antecedentes en la gestión de recursos o ejecución de proyectos. El Fondo define los requisitos y los procedimientos, y proporciona los formularios para presentar los perfiles de proyectos. Las organizaciones sociales deberán recurrir a la colaboración, voluntaria y no

⁴⁵ Estimación propia con datos de la ECH del INE de 2001 y 2002.

⁴⁶ Sería éticamente inaceptable que los primeros empleos fueran para los funcionarios del Fondo.

remunerada, de algunos técnicos o profesionales interesados en apoyar. Es un campo fértil para las actividades de extensión y en particular, para estudiantes con preocupaciones sociales.

Entre los proyectos pueden figurar obras de infraestructura como la ampliación o reparación de locales educativos o instituciones de salud. También pueden orientarse a la construcción y mejoras edilicias en instituciones culturales y deportivas así como viviendas para sectores de bajos ingresos; alcantarillas, red de agua potable o limpieza de espacios públicos; a proyectos productivos que requieren baja inversión como la compra de herramientas o insumos, o las huertas familiares y comunitarias; obras rurales como caminos vecinales o riego. Una variante sería el reciclaje, la reparación o el mantenimiento de viviendas deterioradas o abandonadas, de propiedad pública o privada, por convenio con los propietarios, para uso durante cierto período.

Las organizaciones sociales tendrían que resolver la compra de materiales, ya que los recursos del Fondo se destinan exclusivamente a salarios y por otra parte, las organizaciones deben demostrar su interés aportando algo. Algunas organizaciones podrán comprar los materiales con fondos propios, otras lo conseguirán como donación de empresas públicas y privadas, de Intendencias Municipales o Ministerios. Por último, también se podría aprobar una línea de crédito blanda y de largo plazo, como contribución del sistema financiero.

En Uruguay existen experiencias similares del Ministerio de Transporte y Obras Públicas en convenios con instituciones que tienen un interés directo en un proyecto y lo ejecutan; se reclutaría a las personas con algunos criterios de prioridad según su situación laboral y del hogar. Recientemente hubo una experiencia por acuerdo entre AEBU, SUNCA y Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para construir viviendas destinadas a las personas afectadas por los desastres climáticos⁴⁷. La experiencia se llevó a cabo con desempleados de la construcción, obreros y capataces que dieron una mano. No se hubiera hecho nunca por los procedimientos largos y necesariamente complicados del Estado.

Entre los antecedentes corresponde mencionar al MEVIR con 18.400 viviendas construidas y programas de producción asociados; la Escuela Agraria de Artigas, con un proyecto de huertas familiares como primer escalón hacia la producción comercial; diversas experiencias de la Intendencia de Montevideo con organizaciones juveniles, de mujeres y PYMES. Entre estas últimas, se destaca la reciente creación de la cooperativa Conectass, que ofrece en un barrio de Montevideo la conexión del colector a los hogares. Esa experiencia, con la colaboración de la Upymes de la IMM y los participantes, podría reproducirse en otros barrios de Montevideo y ciudades del interior. El FES podría pagar los salarios y si la OSE, las Intendencias, el MVOTMA o el MTOP donan los materiales, contribuyen a mejorar el nivel de empleo así como las condiciones de vida de la población, y al mismo tiempo, hacen un buen negocio. Los ejemplos pueden multiplicarse y demostrar que la generación de empleos transitorios es compatible con la reducción del gasto público.

Con estas actividades no se promueve la informalidad, ya que los empleos se generan en proyectos de organizaciones sociales, con personería jurídica y garantías sobre el manejo de los fondos. En las condiciones actuales, la azotea de la escuela, el aula del liceo, la piscina del barrio, el techo de la cancha de básquetbol, la alcantarilla o la plaza, no se van a realizar.

Una amenaza más seria del Estado uruguayo promoviendo la informalidad es el actual seguro de desempleo, que está financiando el trabajo en negro, informal, precario (Trylesinski 1997). Los

⁴⁷ Una iniciativa similar se proyecta en Colonia a principios del 2003.

trabajadores que de acuerdo con la ley tiene derecho a cobrar medio sueldo durante seis meses pueden aceptar changas por cualquier remuneración, sin figurar en planilla y muchas veces, promovido por las mismas empresas.

El FES es un instrumento para que la sociedad encare un problema que no pudieron resolver el mercado ni el Estado, así como una forma de apoyar a los que quieren hacer algo para mejorar su situación.

4.3 La asignación de recursos: ¿problema financiero o político?

El financiamiento de las políticas de empleo en el Uruguay de hoy es un problema de prioridades políticas. Si se acepta que reducir el desempleo es posible y prioritario, aún en un contexto recesivo es posible asignar recursos en un proceso de ajuste y reducción del gasto público. Lograr un mejor nivel de empleo o cualquier otro objetivo de política económica, sin asignar recursos, no es posible para la economía⁴⁸. Como criterio general, es necesario que cuando se propone una medida de política económica, se estime cuánto cuesta y cómo se financia. Al mismo tiempo, no es un buen criterio que cada gasto se financie con un impuesto; por ejemplo, que un Fondo de U\$S 15 millones justifique la creación de un nuevo impuesto.

La asignación de recursos en el Uruguay entre 1995 y 1999 se puede estimar entre 0.25% y 0.3% del PIB para el Seguro de Desempleo y entre 0.03% y 0.05% del PIB para el Fondo de Reconversión Laboral. En el año 2002 se gastaron en el Seguro de Desempleo unos U\$S 100:000.000 y en el FRL, en marzo de 2002 “los recursos de la Junta Nacional de Empleo equivalen a 534.245,74 Unidades Reajustables, es decir, alrededor de U\$S 6:500.000.”⁴⁹ Los recursos del FRL son “pro cíclicos”, de modo que cuando más se precisan, se reducen por el menor número de trabajadores que aportan; deberían considerarse otras formas de financiación.

Los países de la OCDE gastan un 0.5% del PIB en políticas activas y un 1.85% en políticas pasivas; en la Unión Europea, 1.2% y 2.15% respectivamente (OIT 2001b). Por encima de estos promedios cabe destacar a Alemania con 1.5% y 2.5%. Por debajo, los Estados Unidos con un 0.5%. En los países latinoamericanos “los recursos destinados a financiar las políticas del mercado de trabajo equivalen, en el mejor de los casos, a poco más del 0.3% del PIB” (Martínez 1996).

Antes de considerar el financiamiento se debería responder algunas preguntas,

- a. En recesión, ¿se puede hacer algo para reducir el desempleo? Se trata de generar empleo transitorio, sin crecimiento del producto, hasta que el círculo virtuoso vuelva a operar, ya sea por la Ley de Reactivación, por impactos positivos de eventuales cambios en la coyuntura internacional, por un cambio en la política económica o por cualquier otra circunstancia que ponga en marcha el crecimiento de la actividad económica y la generación de nuevos empleos permanentes y de buena calidad.

⁴⁸ Se conoce un milagro de multiplicación de panes y peces, pero no hay antecedentes de multiplicación de empleos sin asignación de recursos.

⁴⁹ Exposición de los señores Sergio Echeverría, Juan Mailhos y José Balbo, integrantes de la Junta Nacional de Empleo, JUNAE. COMISION ESPECIAL CON FINES LEGISLATIVOS SOBRE LAS SITUACIONES DE POBREZA (sesión del 13 de mayo de 2002).

Durante los años 2000 o 2001 era razonable tener cierta expectativa sobre la corta duración de la recesión, que podía llevar a cierto optimismo en la forma de aplicación de los recursos. Con cuatro años de recesión acumulada y un quinto pronosticado, las prioridades deberían cambiar y también, la composición del gasto público.

- b. Si se acepta que se puede hacer algo ¿qué prioridad tiene el empleo? Es posible hacer un cálculo para saber cuánto de lo que se ahorra hoy en viviendas o en maestros, se gastará en los próximos años en seguridad, justicia y cárceles si la marginación aumenta.

Si los recursos alcanzaran para todo, sería posible cerrar la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Los administradores y economistas se forman para tratar de obtener el mejor resultado posible, ya sea en una empresa como en un país, evaluando impactos de alternativas de asignación de recursos y planteando opciones que facilitan las decisiones de políticos o empresarios. Corresponde a los parlamentarios aprobar el Presupuesto quinquenal y los ajustes anuales en las Redicciones de Cuentas, respondiendo a determinadas prioridades.

Desde el punto de vista fiscal cualquier gasto que se reduzca o cualquier ingreso que aumente son exactamente lo mismo, se reduce el déficit y el endeudamiento futuro, se evita un impacto del Estado sobre las tasas de interés (como ocurrió en Argentina). Pero cada gasto tiene impactos económicos, sociales y políticos muy distintos y también cada impuesto; la elección depende de valores y de prioridades políticas, filosóficas o ideológicas.

- c. Si se acepta que reducir el desempleo es posible y prioritario, aun en un contexto recesivo, con déficit fiscal y deuda externa creciente, ¿es posible asignar recursos en un proceso de ajuste y reducción del gasto público?

Es posible considerar diversas fuentes, la cooperación internacional solicitando un nuevo crédito o reorientando alguno de los ya concedidos y no utilizados, o las fuentes nacionales; entre las segundas, la reducción y reasignación del gasto o la asignación de nuevos ingresos, un aumento del déficit (o una menor reducción) o la colocación de valores públicos.

4.3.1 Reasignación de gastos e inversiones del Presupuesto Nacional

El gasto público corriente o de inversión podría reprogramarse a propuesta del Poder Ejecutivo con el objetivo de aumentar el impacto en el empleo.

En el año 2002 el Gobierno Central (sin considerar a las empresas públicas ni los gobiernos departamentales) gastó aproximadamente tres mil cuatrocientos millones de dólares y tuvo ingresos por dos mil setecientos cincuenta. El FES, con el 1% de este gasto podría reducir un 2% la tasa de desempleo; ¿todo el gasto público tiene mayor prioridad que la reducción del desempleo? El Poder Ejecutivo aspira a reducir el gasto en 250 o 300 millones de dólares. Se podría reducir un monto mayor de gastos de menor importancia y generar un ahorro de algunos millones de dólares para el Fondo de Empleo Social.

En el año 2001 las empresas públicas gastaron U\$S 2.471 millones de dólares y tuvieron ingresos por 2.821, generando utilidades por 350 millones (con reducción de gastos, 249 y por aumento de ingresos, 131) ¿es posible destinar una parte de las utilidades del 2002, o promover una mayor

reducción del gasto, para hacer un aporte al FES o a otras acciones contra el desempleo? En el año 2000 las Intendencias Municipales recaudaron 300 millones de dólares en el Interior y 273 millones la de Montevideo; con un 2.5% de dichos recursos se financia el FES propuesto. Otra reasignación puede ser la propuesta de la Mesa Sindical Coordinadora de Entes Autónomos, con recortes de gastos por casi veinte millones de dólares en cinco empresas públicas y un aumento de salarios que se financia con el 50% de ese total.⁵⁰

¿Cuánto gasta el Estado en locomoción oficial? El Senador Gallinal señaló: “hablé de 10.000 autos y me dijeron que estaba equivocado; se hizo la cuenta y son 10.263 automotores”. Un Fiat Uno cuesta U\$S 500 por mes entre mantenimiento, patente, seguro, incluyendo 200 litros de nafta para recorrer 1.000 kilómetros mensuales. Se puede estimar que el Estado gasta más, porque son autos con chofer que realizan horas extras. Esos 10.000 autos, por lo menos, gastan U\$S 500 por mes, es decir, U\$S 5:000.000 por mes. Supongamos que la mitad son autos imprescindibles: patrulleros de la policía, ambulancias de Salud Pública, algunos autos de Ministros, otros del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, etc. y quedarían U\$S 2:500.000 por mes si simplemente se pararan los autos oficiales para que se pudiera usar para 62.500 remuneraciones de U\$S 40 (o 31.250 de U\$S 80), para que 62.500 (o 31.250) personas pudieran tener un trabajo y sus familias un ingreso.

El Estado gasta mal en el Seguro de Desempleo y la menor duración del desempleo permitiría bajar el gasto; deja de percibir recursos del IRIC y de aportes patronales al BPS, y aprobó un tributo para el COCAP que nunca recaudó. Se podría suspender la exoneración de los costos de capacitación en el pago del IRIC, teniendo en cuenta que no se conoce el monto ni su eficacia. En el futuro, las empresas deberían presentar planes de capacitación, solicitudes de becas o candidatos para los cursos ofrecidos. El control por una institución especializada (como la superintendencia) permite una mayor eficacia en el uso de los recursos. Un tratamiento similar podría tener la exoneración del aporte patronal al BPS en Industria y Comercio, reimplantando algún porcentaje de aporte para financiar políticas activas de empleo

4.3.2 Asignación de nuevos ingresos

Existe acuerdo en el sistema político sobre la necesidad de reducir o eliminar el IRP, pero se podría mantener una parte menor del impuesto para financiar políticas de empleo. Se trataría de una transferencia de ingresos de los trabajadores que conservan empleos formales (algo más de seiscientos mil) hacia los trabajadores desempleados; el impacto para los primeros es bajo pero en el ingreso de los hogares de los segundos es muy alto. Para los trabajadores privados, se descontará el porcentaje que financia el FRL. Con un aporte de 0.5% (0.25% de cada parte) sobre los salarios por un período de seis meses e incluyendo también al sector público, se podrían recaudar U\$S 18 millones. Con un 0,5% del IRP se podría financiar, aproximadamente, entre U\$S 30:000.000 o U\$S 40:000.000.

Está en la agenda del sistema político el rediseño del sistema tributario y la eventual incorporación del Impuesto a la Renta de los Hogares por todo concepto (combinado con el rediseño del impuesto al patrimonio y deduciendo parte del IVA). La posibilidad de crear nuevos impuestos es infinita⁵¹ y se puede apoyar en diversas experiencias. Cavallo implementó el impuesto a los cheques, actualmente con una tasa del 0.06% y un excelente rendimiento; Tobin propone un impuesto del 0.5% sobre el movimiento internacional de capital. Es posible gravar los intereses de valores públicos y privados así como de depósitos bancarios con una retención del 10% (si la

⁵⁰ Diciembre de 2002.

⁵¹ Superando al inolvidable “Chicho”, el Ing. Agr. (MS) E. Pietra propone discutir un gravamen al sillón de cuero en la Ciudad Vieja, con un adicional por piso enmoquetado (Brasil Workshop, varias sesiones).

tasa es del 5%, se retiene el 0.5%); es un “peaje” por el secreto bancario⁵². En todos los casos deberían lograr la aprobación en el Parlamento, crear su administración, diseñar los formularios, los sistemas de control, etcétera. Empezarían a recaudar dentro de dos o tres años, superada la polémica teórica sobre sus impactos.

4.3.3 Otras fuentes

Como por ejemplo,

- i. una parte de las exoneraciones de los aportes patronales al BPS de la Ley de Fomento para la Formación e Inserción Laboral de los Jóvenes;
- ii. una tasa a las ECAs por la inscripción en el RUEC, el uso de proyecciones de demandas de calificaciones o la superación de determinado número de inscriptos que genera economías de escala;
- iii. un pago de los que lograron un empleo con el apoyo del sistema;
- iv. el tributo previsto para el COCAP en su ley de creación que era hasta un 5 por mil sobre el valor FOB de todas las exportaciones y que nunca se recaudó;
- v. las organizaciones de trabajadores y empleadores podrían implementar un “Día del Empleo” trabajando un feriado y donando el jornal, que se paga doble, para el FES. Se generaría una gran participación solidaria y se dispondría aproximadamente de U\$S 50 millones.

Es inevitable priorizar objetivos, de modo que para los considerados más importantes se utilizan los instrumentos, se adoptan las medidas, se asignan los recursos. Hace poco tiempo el gobierno consideraba que el déficit fiscal y el endeudamiento externo estaban en el máximo aceptable de modo que no se podía hacer nada por los desempleados y sus familias. Sin embargo, cuando se extendió la aftosa o quebraron bancos, el gobierno estuvo dispuesto a aumentar la deuda y el gasto público, en última instancia, para mantener la fluidez de la cadena de pagos. En los próximos años, las prioridades pueden ser otras.

Cuando termine la recesión muchas familias no estarán incluidas en el círculo virtuoso y se requiere una política específica que contribuya a restablecer sus vínculos con la sociedad. El Estado debe hacer confianza en la gente que desde hace décadas gestiona proyectos y lleva adelante con generosidad el apoyo a escuelas, liceos, clubes, comisiones vecinales o cooperativas. Encontraría una ventaja competitiva en el capital social, que crece cuando el tiempo muerto del desempleado que está con bronca y frustración en su casa, en los boliches o en las barras bravas, se transforma en un tiempo creativo. El desafío es encontrar los cauces para que las energías se canalicen constructivamente y no impulsen la espiral de la violencia. Los principales actores sociales y políticos manifiestan una insuficiente vocación de diálogo y negociación. Los economistas liberales que se olvidan de los trabajadores, ayudan poco. Tampoco ayudan los abogados laboristas que no tienen en cuenta las exigencias a las que tienen que responder las empresas. Los que queremos una sociedad democrática y una economía competitiva, mantenemos la esperanza, a pesar de todo.

⁵² Actualmente este “laundry toll” es compartido exclusivamente por los estudios jurídicos y contables que venden las sociedades, los banqueros y los bancarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Amarante, V. y Espino, A.** (2002), “La evolución de la segregación laboral por sexo en Uruguay (1986-1999)”, en *Revista de Economía BCU*, vol. 9, No.1, segunda época, mayo.
- Andraus, A.; Giacometti, C.; Golbert, L.; Green, J.; Nowalski, J.; Pavez, M.A.; Samaniego, N., y Verdera, F.** (1998), *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*, BID-OIT, Lima.
- Atkinson, A.B., y Micklewright, J.** (1991), “Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review”, en *Journal of Economic Literature*, vol. XXIX, diciembre, pp. 1679-1727.
- Azam, Jean-Paul** (1994), “Recent Developments in the Developed Country Literature on Labor Markets and the Implications for Developing Countries”, en Horton, Kanbur, Mazumdar (eds.), *Labor Markets in an Era of Adjustment*, Economic Development Institute of The World Bank, Washington.
- Azar P., Rodríguez S. y Sanguinetti, C.** (2001), *Análisis sobre la duración del desempleo. Uruguay, 1986-1999*, Instituto de Economía.
- Banco Mundial** (1995), *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington.
- Barriola, R., Guinovart, B., Notaro, J. y Rodríguez, J.M.** (1995), *Oferta y demanda de calificaciones en el mercado laboral. Evolución y tendencias*, DINA-E-MTSS .
- Bean, Ch., Layard, R., Nickell, S.** (1986), “The rise in unemployment: a multi-country study”, en *Economica*, vol. 53, N° 210.
- BID** (1998), *Mercado de trabajo: entre la solidaridad y la lealtad*, Montevideo, mayo.
- Boone, J.; Fredriksson, P.; Holmlund, B., y van Ours, J.** (2002), *Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions*, BID, Washington.
- Cárdenas, A., y Flores, C.** (1999), *Políticas de empleo e institucionalidad laboral en la Unión Europea y el Mercosur*, OIT/ETM, Lima
- BLS**, News Service Productivity and Costs (www.bls.gov/news.release)
- Boone, J; Fredriksson, P; Holmlund, B y van Ours, J.** (2002), *Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions*, Banco Mundial, Washington.
- Bucheli, M.**(1995), *Experiencias de capacitación técnica en Uruguay*, Montevideo.
- (1998), *Flexibilidad del mercado de trabajo en Uruguay*, CEPAL, Montevideo.
- Bucheli, M., y Mendive, C.** (1996), *Programas de formación para el trabajo. Sugerencias para el caso uruguayo*, CEPAL, Montevideo.
- Bucheli, M.; Diez de Medina, R., y Mendive, C.** (2001), “Uruguay: equidad y pobreza ante la apertura comercial de los noventa. Un enfoque a través de microsimulaciones”, en Ganuza, E.; Paes de Barros, R.; Taylor, L. y Vos, R. (editores), *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Eudeba-PNUD-CEPAL, Buenos Aires.
- Buxedas, M., et al.** (1995), *Las Mypes en el Uruguay. Desempeño y perspectivas*, CIEDUR, Montevideo.
- Calvo, C, y Sucazes, D.** (1993), *Algunas restricciones al empleo. Estudio basado en las Encuestas de Hogares*, Montevideo, DGEC.

- Cárdenas, A., y Flores, C.** (1999), *Políticas de empleo e institucionalidad laboral en la Unión Europea y el MERCOSUR*, OIT, Santiago.
- Círculo de Montevideo** (1998), *Empleo, flexibilidad laboral y protección social*, Presidencia de la República Oriental del Uruguay-PNUD.
- Cobas, E., y Notaro, J.** (1988), *El mercado de trabajo. Uruguay 2000*, FESUR.
- Comisión de la Comunidad Europea** (1993), *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Libro Blanco, Luxemburgo.
- (2000a), *Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información*, Bruselas.
- (2000b), *Agenda de Política Social*, Comunicación de la Comisión al consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Bruselas, junio.
- (2001a), *Políticas sociales y de empleo. Un marco para invertir en la calidad*, Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, 20 de junio.
- (2001b), *Inversión en el potencial humano y sistemas sociales fuertes en los que apoyarse*.
- Conte-Grand, A.** (1997), *Seguros de desempleo, formación profesional y servicios de empleo. sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica*, OIT, Santiago.
- Cortázar, R., Echeverría, Ch. y González, P.** (1995), “Hacia un nuevo diseño de sistemas de protección a cesantes”, en *Colección de Estudios Cieplan*, No. 40, marzo, pp 5-19, Santiago.
- Cortázar, R., et al.** (1997), *Administración Laboral y Ministerios de Trabajo en el siglo XXI*, OIT, Lima.
- Diez de Medina, R.** (1992), *El empleo y los jóvenes: la búsqueda y el encuentro*, CEPAL, Montevideo.
- (1995), “Juventud y estructura productiva: ¿Una difícil alianza?”, en *Educación y Trabajo. Experiencias para el diseño de políticas*, CIESU-Foro Juvenil.
- DINAE** (1997), *Políticas activas de empleo y de formación profesional. Balance y perspectivas*, Montevideo.
- (1998), *Estado de situación y propuesta de reformulación del Programa de Reconversión Laboral para trabajadores en Seguro de Desempleo*, Montevideo.
- (1999), *Avances de gestión de programas y proyectos de la Dirección Nacional de Empleo en 1999*, Montevideo.
- Freeman, R. (ed.)** (1994), *Working under different rules*, Rusell Sage Foundation, Nueva York.
- Furtado, M., y Raffo, L.** (1998), “Discriminación y segregación laboral por género. Un estudio empírico del caso uruguayo en la última década”, monografía.
- Ganuzza, E.; Paes de Barros, R.; Taylor, L. y Vos, R. (eds.)** (2001), *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Eudeba-PNUD-CEPAL, Buenos Aires.
- García de Soria, X., Rivas, F., y Taboada, M.** (1999), “Oferta laboral de las mujeres. Un estudio empírico para Uruguay”, monografía.

- Golbert, L., y Giacometti, C.** (1998), “Programas de empleo e ingresos en Argentina”, en Andraus, A., *et al.*, *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*, BID-OIT, Lima.
- Hopenhayn, H., y Nicolini, J.P.** (1997) “Optimal Unemployment Insurance”, en *Journal of Political Economy*, The University of Chicago.
- Llambí, M. C.** (1999), *Magnitud, composición y evolución del empleo precario. Uruguay, 1991-1997*, Instituto de Economía, Serie Avances de Investigación 6/99, Montevideo.
- Marshall, A.** (1994) “Consecuencias económicas de los regímenes de protección de los trabajadores en América Latina”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, No.1.
- Márquez, G.** (1998), “El desempleo en América Latina y el Caribe a mediados de los 90”, en Círculo de Montevideo, *Mercado de trabajo: entre la solidaridad y la lealtad*, PNUD-BID, Montevideo.
- Martínez, D.** (1996), *Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y en América Latina*, Oficina Regional de OIT, Lima.
- Naranja, M., y Pérez, A.** (2002), *La flexibilidad salarial en el Uruguay 1986-1999*, Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo No 1/02, Montevideo.
- Notaro, J.** (1999), *Ocupación y masa salarial en el Uruguay 1984-1999*, Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo No.7/99, Montevideo.
- OCDE** (1994), *Jobs Study. Evidence and Explanations*, París.
- OIT** (1998), *Reestructuración, integración y mercado laboral. Crecimiento y calidad del empleo en economías abiertas*, OIT, Santiago.
- (1999), *Trabajo decente y protección para todos: prioridad de las Américas*, Memoria del Director General, Décimo cuarta reunión regional de los Estados Miembros de la OIT en las Américas, Lima, Perú, agosto de 1999.
- (2001a), *De la informalidad a la modernidad*, Chile.
- (2001b), *Panorama Laboral 2001. América Latina y el Caribe*, OIT, Lima.
- (2001c), *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª Reunión.
- (2002a), *Programa Global de Empleo*, OIT, Ginebra, marzo.
- (2002b), *Panorama Laboral 2002. América Latina y el Caribe*, OIT, Lima, diciembre.
- (2002c), *Informe sobre el empleo en el mundo 2001: la vida en el trabajo en la economía de la información*, Ginebra.
- PREALC** (1974), *Políticas de empleo en América Latina*, Santiago.
- (1976), *El problema del empleo en América Latina. Situación, perspectivas y políticas*, Santiago.
- (1993), *Ajuste, reformas y mercado laboral*, Chile.
- Rama, G., y Silveira, S.** (1991), *Políticas de recursos humanos de la industria exportadora del Uruguay. Modernización y desequilibrios*, CEPAL-OIT/CINTERFOR.
- Ravallion, M.** (2000), *Are the poor protected from budget cuts? Theory and evidence from Argentina*, World Bank.

- Reggio, I., y Amarante, V.** (2000), *El desempleo coyuntural en el Uruguay. Caracterización y modelo explicativo*, Instituto de Economía-FCCEEyA.
- Rifkin, J.** (1996), *El fin del trabajo*, Paidós Ibérica, España.
- Rodríguez Collazo, S.** (2001), *Oferta y demanda de trabajo. Predicciones de corto plazo*, AI 4/01, I. de Economía-FCCEEyA.
- Rodríguez Collazo, S., Baraibar, M., y Comas, M.** (2000), *Proyección de la ocupación con modelos ARIMA*, AI 2/00, I. de Economía-FCCEEyA.
- Rodríguez, J., y Wurgaft, J.** (1987), *La protección social a los desocupados en América Latina*, PREALC, Santiago.
- Rodgers, G., y Reinecke, G.** (1998), “La calidad del empleo: Perspectivas y ejemplos de Chile y Brasil”, en OIT, *Reestructuración, integración y mercado laboral. Crecimiento y calidad del empleo en economías abiertas*, Santiago.
- Rodríguez, J.M.** (2002), *Políticas activas de empleo en Uruguay durante los años noventa*, OIT ETM, Santiago.
- Stallings, B., y Peres, W.** (2000), *Growth, Employment and Equity: the Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Brooking Institution Press y ECLAC, primavera.
- Stiglitz, J.** (2002), *El malestar de la globalización*, Buenos Aires.
- Thuy, P., Hansen, E., y Price, D.** (2001), *The public employment service in a changing labour market*, Ginebra.
- Tokman, V. (dir.)** (2001), *De la informalidad a la modernidad*, Santiago.
- Tokman, V., y Martínez, D.** (1999), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, OIT, Lima.
- Trylesinski, F. et al.** (1997), *Prestaciones a activos: seguro de desempleo*, Programa de Reforma de la Seguridad Social, Montevideo.
- Tulchin, J., y Garland, A. (eds.)** (2000), *Social Development in Latin America: The Politics of Reform*, W. Wilson Center, Washington.
- Urrestarazu, M.** (1997), *Desempleo de segmentación en Montevideo. 1981-1995*, trabajo monográfico.
- Vigorito, A. (coord.), Amarante, V., Arim, R., y Notaro, J.** (1999), *Matrices de empleo y remuneraciones. Uruguay 1990-1997*, Instituto de Economía, Serie Avances de Investigación 11/99, Montevideo.
- Walwei, U.** (1995), *Instrumentos de la Política de Empleo en la Unión Europea*, FESUR.
- Wurgaft, J.** (1988), *Empleos de emergencia*, Santiago.
- (1993), *Fondos de Inversión Social en América Latina*, PREALC, Santiago.