

**EL DESEMPLEO EN EL URUGUAY  
1991-2002**

**Alma Espino**

**INSTITUTO DE ECONOMÍA**  
Serie Documentos de Trabajo  
DT 01/04

**Este documento es el resultado del trabajo en el proyecto “Alternativas al desempleo” llevado adelante por servicios universitarios integrantes de la Red Temática Universitaria "El Mundo del Trabajo" en el marco de la Comisión Social Consultiva- Universidad de la República.**

<i>Presentación</i> .....	1
<i>Introducción</i> .....	2
<b>I. El contexto económico</b> .....	4
<b>I.1. Principales rasgos de la política económica</b> .....	4
<b>I.2. Evolución del nivel de actividad</b> .....	4
<b>I.3. Cambios en la estructura productiva</b> .....	5
<b>II. Características generales del mercado de trabajo y evolución de los principales indicadores</b> .....	7
<b>II.1. La oferta de trabajo y su evolución</b> .....	8
<b>II.2. El empleo</b> .....	9
II.2.1. Evolución de empleo.....	9
II.2.2. Categorías de ocupación.....	10
<b>II.3. Remuneraciones</b> .....	11
<b>II.4. Calidad del empleo y cambios en las categorías ocupacionales</b> .....	12
<b>III. Desempleo</b> .....	13
<b>III.1. Condicionantes económicas</b> .....	13
<b>III.2. Funcionamiento del mercado laboral: rigidez y acción sindical</b> .....	15
<b>III.3. Crecimiento de la oferta</b> .....	17
<b>III.4. Evolución de la tasa de desempleo</b> .....	17
<b>III.5. Perfil de los desocupados</b> .....	20
<b>III.6. Distribución de los desempleados</b> .....	23
<b>III.7. Duración del desempleo y condiciones de empleo requeridas por los desempleados</b> .....	25
<b>IV. Síntesis y conclusiones</b> .....	28
<b>V. Anexo</b> .....	i
<b>VI. Bibliografía</b> .....	vi

## ***Presentación***

Este documento forma parte del proyecto "Alternativas al desempleo" llevado adelante por servicios universitarios integrantes de la Red temática universitaria "El Mundo del Trabajo", en el marco de la Comisión Social Consultiva, que el 1° de julio de 2003 puso en marcha un conjunto de 17 proyectos. El objetivo general de ese conjunto de proyectos consistía en examinar estrategias que contribuyeran a resolver diferentes problemáticas del país, desde el punto de vista de los sectores productivos, el comercio internacional, el empleo y las políticas sociales.

En el Proyecto "Alternativas al Desempleo" participaron: Psicología, Ciencias Económicas y de Administración (Cátedra de Economía Laboral e Instituto de Economía), Derecho, Ciencias Sociales (coordinado por Ana Ma. Araújo), Facultad de Psicología, como así también organizaciones sociales: PIT-CNT, FUCVAM, Intendencia de Paysandú y Consejo Económico y Social de Paysandú.

En este documento se procura establecer un diagnóstico sobre la problemática del desempleo que sirva de base a la discusión de alternativas. Agradezco los comentarios realizados por el Ec. Jorge Notaro, quien leyó la versión preliminar de este documento. Sin embargo, el contenido es de completa responsabilidad de la autora.

## ***Introducción***

Los problemas vinculados al desempleo y, más en general, a la situación del empleo en el Uruguay, aparecen como uno de los emergentes más graves de la situación económica y social por la que atraviesa el país. A mediados de 2003, el número de desempleados es de 213000<sup>1</sup> personas, distribuidas en forma relativamente semejante entre Montevideo y el Interior. Esta cifra corresponde al 17.5% de los activos, tasa algo menor a la verificada entre setiembre y noviembre de 2002, trimestre en que había trepado a 19.8%, es decir, la tasa más alta desde que se consolida en el 2000 la tendencia creciente de la desocupación; y la más alta, desde que existen estadísticas de empleo.

Sin duda, la problemática del empleo no es un fenómeno exclusivo del país y se explica por diferentes causas o factores. Se ha señalado que, en el caso de América Latina, la transición hacia economías más abiertas al comercio, más desreguladas, privatizadas, y las transformaciones consecuentes en los mercados de trabajo, han generado en muchos casos fuertes efectos negativos sobre el bienestar y la equidad. La concentración económica ha aumentado y el desempleo estructural ha crecido de manera significativa, siendo ello muchas veces la explicación del incremento observado en la productividad laboral y no tanto, el ritmo de crecimiento del volumen físico de producción (Katz, 2000; Katz y Stumpo, 2001).

Las consecuencias del desempleo son de diferente naturaleza y existe un fuerte consenso acerca del carácter socialmente excluyente y perjudicial desde el punto de vista psicosocial, para los afectados por la desocupación. Las alternativas al desempleo por tanto, además de pensarse desde los factores que lo originan –tanto en el largo plazo como ligados a la situación de crisis económica–, requieren considerar las características asociadas a los desempleados en términos de edad, educación y ubicación residencial, entre otras, así como a otros fenómenos más estructurales como las condicionantes de género.

Se entiende que las políticas específicas de empleo tienen un rol en la búsqueda de alternativas a estas situaciones. Si bien las políticas macroeconómicas pueden actuar de manera importante sobre la evolución del mercado laboral, la experiencia también demuestra que no todos los agentes reaccionan con las mismas posibilidades ante los diversos incentivos macroeconómicos. Los cambios productivos, tecnológicos e institucionales también están vinculados a procesos en el ámbito de lo microeconómico (las empresas, los hogares) y lo meso, esto es, las condiciones institucionales<sup>2</sup> o del entorno (Katz, 2000; Katz y Stumpo, 2001).

Las políticas de empleo pueden orientarse de manera flexible a esos niveles, contribuyendo a superar un conjunto de problemas asociados a los diferentes grupos poblacionales y a sus formas particulares de vulnerabilidad.

---

<sup>1</sup> Trimestre abril - junio de 2003, INE

<sup>2</sup> El concepto de instituciones se aplica en este caso al conjunto de organizaciones o agencias –públicas y privadas– tales como bancos, universidades, sindicatos, y también a las normas de conducta o reglas de comportamiento (Katz y Stumpo, 2001).

Este trabajo pretende contextualizar y caracterizar la problemática del desempleo en el Uruguay, de manera de contribuir a la elaboración de alternativas de solución o para paliar sus efectos, considerando la evolución del fenómeno desde comienzos de los 90 hasta el presente. El análisis de este período permite visualizar las características del desempleo en el marco de las políticas que condujeron a un nuevo modelo de funcionamiento de la economía, que incluye la fase de crecimiento (1991-1998) y el período correspondiente al estancamiento y la siguiente de crisis (1999-2002).

El documento se desarrolla en cuatro capítulos; los tres primeros caracterizan el contexto económico durante el período y la problemática del mercado laboral, en particular la vinculada al desempleo. El cuarto capítulo desarrolla algunas conclusiones que procuran relacionar el diagnóstico con los objetivos de encontrar alternativas a esa problemática a través de políticas de empleo.

## ***I. El contexto económico***

### ***I.1. Principales rasgos de la política económica***

En la década de los años 90, la política económica se orientó a dos objetivos principales: el combate a la inflación y la apertura comercial. Para el logro del primero de esos objetivos, se implementó un plan de estabilización de precios basado en la evolución del tipo de cambio según el régimen de "banda de flotación"; simultáneamente, se realizó un ajuste fiscal (1990). El objetivo de reducir el déficit en las cuentas del Estado era parte del combate a la inflación, en la medida que la interpretación predominante responsabilizaba al déficit por la persistencia de la inflación (Instituto de Economía, 1994).

La apertura comercial se dio a través de dos modalidades: la reducción unilateral de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional, y la integración regional en el Mercosur (1991)<sup>3</sup>. A partir de 1995, éste comenzó a funcionar como una Unión Aduanera incompleta, al estipularse la implantación de un Arancel Externo Común (AEC) con excepciones al libre comercio intrazona y al propio AEC<sup>4</sup>. Entre 1991 y 1994 las condiciones externas contribuyeron al progreso del Mercosur, dando lugar al aumento de la interdependencia económica entre los socios, al tiempo que se avanzaba rápidamente en la liberalización comercial. La alta liquidez en los mercados financieros internacionales alivió la restricción financiera externa, facilitando el crecimiento de las economías y el financiamiento de los déficit en la balanza comercial.

El acceso a los mercados internacionales de capital se deterioró sensiblemente después de la crisis del Sudeste asiático de 1997 y el default de Rusia en 1998, que agudizó la crisis financiera internacional. Los mercados financieros de los países emergentes, especialmente de los que presentaban graves desequilibrios macroeconómicos, fueron fuertemente afectados por esa crisis, debido al aumento del riesgo país y el encarecimiento y la limitación del crédito externo. En particular, Brasil sufrió una crisis de confianza que se tradujo en una corrida especulativa contra el real que dio lugar a una gran pérdida de reservas internacionales. La devaluación de enero de 1999 en Brasil y la baja inflación interna derivaron en la pérdida brusca de competitividad de los productos uruguayos. Argentina, por su parte, recibió el impacto negativo de la crisis brasileña y del deterioro de los precios de las materias primas y cayó en una aguda recesión. La situación de los países de la región influyeron negativamente en la evolución de la actividad económica en nuestro país.

### ***I.2. Evolución del nivel de actividad***

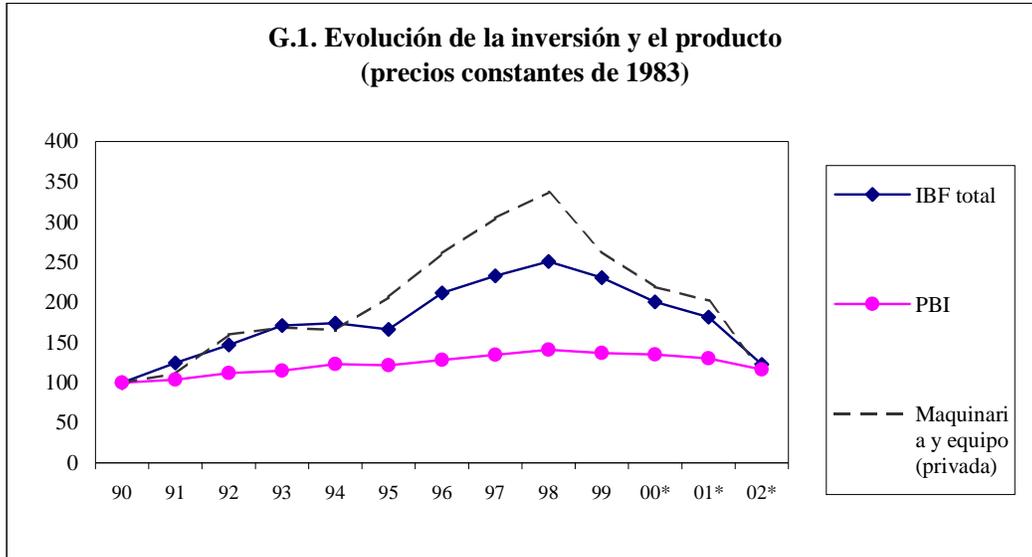
Como consecuencia de las favorables condiciones externas mencionadas y el aumento de la demanda interna debido a la mejora en los ingresos reales, la actividad económica del país registró una fase de crecimiento entre 1991 y 1994; continuó creciendo a menor

---

<sup>3</sup> El proceso de integración suponía la desgravación arancelaria hasta llegar al arancel 0 para los productos de la región y la fijación de un Arancel Externo Común (1994).

<sup>4</sup> El mantenimiento de estas excepciones se fundó en la necesidad de ganar un tiempo de adaptación o adecuación de las dinámicas productivas de los sectores más sensibles a la integración debido a la creciente competencia.

ritmo hasta 1998, para comenzar a declinar en 1999. El PBI aumentó a una tasa media anual de aproximadamente 4% hasta 1998, mejoró la situación fiscal, y la inflación se fue reduciendo lentamente. La Inversión Bruta Fija (IBF) total fue creciente en todos los años con excepción de 1995; la inversión privada en maquinaria y equipo en 1998 más que triplicó el valor registrado en 1990.



Fuente: BCU  
\* Datos provisorios

La apreciación de la moneda nacional respecto al dólar, los cambios en la competitividad derivada de ésta y la desgravación arancelaria dieron lugar al progresivo deterioro del resultado comercial. Éste en parte pudo ser compensado por los ingresos provenientes del turismo y la entrada de capital financiero. Las medidas tomadas en Brasil en respuesta al ataque especulativo afectaron a la baja el nivel de actividad y, por tanto, las exportaciones uruguayas a ese país. La economía del Uruguay, dadas las condiciones de apertura y liberalización financiera y comercial, no pudo amortiguar los impactos de la situación adversa por la que atravesaban sus principales socios comerciales. La pérdida de dinamismo de la economía hacia 1999, en parte como reflejo de los problemas externos, evidenció la vulnerabilidad del estilo de crecimiento del conjunto de la década (Instituto de Economía, 1998, 2000).

Entre 1999 y 2002, la actividad económica evolucionó negativamente a una tasa promedio de aproximadamente 4,6%; la IBF se contrajo a mayor ritmo que el producto y la correspondiente a Maquinaria y Equipo del sector privado mostró una tasa de variación negativa. En junio de 2002 el tipo de cambio se modificó en 100%, en un contexto de acelerada pérdida de reservas y corrida bancaria; aumentó la inflación, así como el déficit fiscal y la relación deuda externa - producto.

### ***1.3. Cambios en la estructura productiva***

La estructura del producto mostró profundas modificaciones debidas principalmente a la caída en la participación de la industria y el agro en el total. Los sectores más dinámicos fueron Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, Servicios Financieros, Construcción, Comercio, Restaurantes y Hoteles, cuyas tasas de crecimiento superaron

largamente el promedio. Los efectos de la apertura comercial, reforzados por la política cambiaria, dieron lugar a que las importaciones crecieran a mayor ritmo que el producto. Ese carácter importador de la apertura se refleja claramente en la pérdida de dinamismo de la industria manufacturera, la cual perdió participación en el producto en 22% de 1991 a 1998.

El nuevo perfil de la industria uruguaya, en el que ha perdido posición especialmente el sector textil y de vestimenta, ha dado lugar a una mayor ponderación de la producción de bienes industriales de base agropecuaria, con mayor importancia de los alimentos<sup>5</sup>.

Las actividades vinculadas al sector terciario tuvieron un comportamiento diferente y se beneficiaron gran parte del período de la situación por la que atravesaban Argentina y Brasil. Debido a ello, las ramas de servicios tuvieron alto consumo de no residentes, principalmente a través del turismo y las actividades financieras. Esta situación aunada al aumento del consumo interno -ligado a la disminución de la inflación y la recuperación de los ingresos reales- contribuyeron a la expansión de los servicios.

**Cuadro 1. Evolución de la composición del producto por sector de actividad sobre valores a precios corrientes (en %)**

	1990	1995	1998	2002
Agropecuario	8,2	8,0	7,3	10,1
Pesca, canteras y minas	0,3	0,3	0,5	0,6
Industria manufacturera	25,6	18,5	19,8	19,2
Electricidad, gas y agua	2,5	3,5	4,3	5,3
Construcción	3,4	5,0	6,3	4,7
Comercio, restaurantes y hoteles	14,1	14,3	15,1	13,5
Transporte, almac. y comunicaciones	6,3	6,8	8,7	10,1
Serv. Financieros, inmobiliarios, a empresas	20,4	22,1	26,6	30,9
Servicios del Gobierno Central	8,4	8,2	9,9	10,7
Servicios comunales, sociales y personales	7,2	10,1	11,4	12,0
Derechos de importación	3,4	3,1	4,8	3,9
<b>PBI</b>	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INE

El aumento verificado en las exportaciones -principalmente concentradas en la región-, no se acompañó por el aumento en el empleo, lo cual se relaciona con el perfil productivo exportador, con escaso proceso de transformación. Por su parte, los nuevos exportadores (papel, cemento) que mejoraron su posición relativa en el mercado local y en las exportaciones (por mejor acceso a la región, manejo y conexiones empresariales), también registraron una caída en el personal ocupado (PNUD, 2002).

La industria de los años 90 ha mostrado serias dificultades para generar empleo: fue el sector más afectado por la disminución de puestos de trabajo, derivada del cierre de empresas que resultara, en parte, de la competencia de las importaciones. Las mayores pérdidas de empleo debido a este desplazamiento parecen radicar en los sectores intensivos en trabajo femenino, como el textil, confecciones y marroquinería. La expansión de los servicios permitió que la disminución en la participación del empleo en los sectores de producción de bienes fuera parcialmente compensada.

<sup>5</sup> Se ha señalado que los instrumentos que se emplearon para aislar a ciertos sectores de la mayor competencia dada por el proceso de apertura -sobre todo en el marco regional-, más que implicar un proceso exitoso de reconversión tecnológica, postergaron el momento en que esos sectores debieron ajustarse hacia una menor producción (PNUD, 2001).

## ***II. Características generales del mercado de trabajo y evolución de los principales indicadores***

La realidad del mercado laboral en grandes rasgos se caracteriza por un conjunto de limitaciones al acceso al trabajo remunerado: precariedad, subempleo, desempleo, deterioro de los ingresos reales y aumento de los diferenciales de ingresos. Esta situación se enmarca en un proceso de fuerte recomposición sectorial del producto, derivada de la apertura comercial, el proceso de integración regional, el plan de estabilización y la reforma del Estado, que a su vez modificó la participación relativa de las distintas ramas de actividad en el empleo total.

Desde el punto de vista institucional, el objetivo de estabilizar los precios y lograr mejoras en la competitividad externa impactó el mercado de trabajo, modificando las formas de fijación de ajustes salariales para la actividad privada. En 1992, el Poder Ejecutivo dejó de convocar los Consejos de Salarios para la mayoría de las ramas de actividad, y las partes quedaron en libertad para pactar los contratos sobre condiciones salariales y de trabajo. Con ello se evitaba la homologación de los aumentos salariales para los trabajadores por rama de actividad, con lo cual, los acuerdos dependieron cada vez más de la capacidad de los empleadores para otorgar aumentos en función de la situación de cada empresa, y del poder de negociación de sus empleados. De hecho, las negociaciones pasaron a realizarse cada vez más a través de acuerdos por empresa.

En el sector público, la Reforma del Estado y las restricciones al gasto afectaron la evolución salarial y del empleo, aunque las situaciones fueron diferentes dependiendo del sector de funcionarios<sup>6</sup>. En las empresas públicas se celebraron sucesivos convenios centralizados que mantienen su vigencia y que contemplan aspectos salariales y normas de relacionamiento de los actores, e introducen nuevas temáticas, como incluir el factor productividad en las remuneraciones. En la Administración Central, el gobierno se reserva el derecho de fijar salarios unilateralmente en función de los objetivos fiscales.

El Salario Mínimo Nacional (SMN)<sup>7</sup> ha estado determinado por la política económica y la normativa legal que lo ha utilizado como indexador de ciertas prestaciones que sirve el Estado –las asignaciones familiares, hogar constituido– y como base impositiva para los fictos patronales de aportes a la seguridad social, el impuesto a las retribuciones personales y el ajuste de partidas especiales, entre otras.

---

<sup>6</sup> En el ámbito del Gobierno Central, los ajustes salariales fueron dependientes de la política de restricción de gastos emprendida por el Poder Ejecutivo. Los Municipios, haciendo uso de una mayor autonomía política, y las empresas públicas, recurrieron a fórmulas de reajuste que condujeron a una menor caída en los salarios reales.

<sup>7</sup> Existen otros dos tipos de salarios mínimos fijados por el Poder Ejecutivo, el de los trabajadores rurales y el de empleados/as domésticos/as. Su evolución por tanto también ha estado fuertemente asociada a los objetivos de política económica y, en general, son muy bajos con relación al resto de los salarios y decrecieron sustancialmente en términos reales.

## ***II.1. La oferta de trabajo y su evolución***

El aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo explica tanto la evolución de la tasa de actividad para el conjunto de la economía, como las mejoras en el nivel educativo promedio de la fuerza de trabajo.

	<b>Total del país</b>		
	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total</b>
<b>1991</b>	73.3	43.8	57.4
<b>1994</b>	73.2	45.5	58.2
<b>1995</b>	73.8	46.6	59.0
<b>1998</b>	73.5	49.3	60.4
<b>1999</b>	72.0	48.5	59.3
<b>2000</b>	71.9	49.1	59.6
<b>2001</b>	72.2	50.9	60.6
<b>2002</b>	70.7	49.4	59.1

**Fuente: INE**

La oferta laboral en el período 1991-1998 pasó de 57.4% a 60.4% (el valor más alto del período), promedio que refleja la disminución de la tasa masculina y el aumento de la femenina, que pasó de 43.8% a 49.3% (Cuadro 1).

Si bien la evolución de dichas tasas ha sido similar en Montevideo y el Interior, en este último la tasa de empleo femenina es inferior (Cuadro A-1).

En 2002, las tasas de actividad promedio se mantienen en los mismos niveles que en 1999, cuando caen por primera vez, reflejando una leve disminución respecto a 2000 y 2001, probablemente debido al desaliento experimentado por los individuos para ingresar a un mercado de trabajo deprimido ante la situación de crisis de la economía. Esa disminución observada en las tasas de actividad fue mayor en el interior que en la capital del país.

Pese al pronunciado aumento de la participación laboral femenina, ésta continúa siendo mucho menor que la de los hombres. Las mujeres en el total de la población corresponden a 51.5% y entre las personas que están en edad de trabajar a 54.2%; las activas son 49.4% del total y dentro de los ocupados representan el 43%.

A lo largo de todo el período, la tasa promedio de crecimiento de la oferta de trabajo (1.3%) fue superior a la de la Población en Edad de Trabajar (1.1%). Ello permite concluir que la mayor presión sobre el empleo desde la oferta ha radicado en la evolución de la fuerza laboral femenina. La tasa de actividad de los jóvenes, que podría ser la otra fuente de presión, se ha mantenido bastante estable e incluso mostró cierta disminución en 1998 para el tramo de 14 a 17 años (Cuadro A- 2).

## **II.2. El empleo**

### **II.2.1. Evolución de empleo**

La demanda de trabajo mostró una tendencia creciente hasta 1998 (solamente en 1996 se verificó una reducción del número de personas ocupadas); en ese año, los puestos de trabajo aumentaron 11% respecto a 1991 (987,000 a 1,101,900). Esa tendencia creciente en el empleo se dio simultáneamente con cambios en su composición debido a la importancia relativa que cobraron los servicios y el sector de los asalariados privados. Los empleos no se distribuyeron de manera homogénea, y los trabajadores con bajos niveles de calificación (hasta primaria y secundaria incompleta) presentaron las menores tasas de empleo.

A partir de 1999 esa tendencia se revierte; hacia 2002 se habían destruido alrededor de 67 mil puestos de trabajo. En ese año, las tasas de empleo promedio fueron las más bajas desde 1991, particularmente en el caso de los hombres. La tasa masculina presentó una tendencia declinante hasta 1998 (0.7%), mientras que la femenina mostró una variación positiva (3.4%) en el mismo lapso. En 1999, el cambio en la tendencia del empleo lleva a una disminución en promedio de 3% aproximadamente. Si se considera el conjunto del período, el promedio de la tasa de empleo en el subperíodo 1999-2002 refleja una caída de alrededor de 6% respecto a 1998, algo superior para los hombres que para las mujeres.

	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
1991	52.5	68.3	39.1
1994	52.9	68.1	40.1
1998	54.3	67.8	42.8
1999	52.6	65.7	41.4
2000	51.5	64.1	40.8
2001	51.4	63.9	40.9
2002	49.1	61.2	38.9

**Fuente: en base a ECH del INE**

La reestructura productiva a la que se ha hecho referencia, caracterizada por la caída de la participación del agro y la industria dentro del PBI nacional, tuvo su correlato en la evolución del empleo. Si bien entre 1990 y 1998 el número de ocupados creció 13.2% y el Producto Interno Bruto a precios constantes 40,6%, este crecimiento se dio en el marco de una intensa reasignación sectorial, que se evidencia en las diferencias en las tasas de crecimiento verificadas. Entre 1999 y 2002, la cantidad de empleados cayó 6.1% y el PBI, 17.5%.

<b>Cuadro 3. Distribución del empleo por rama de actividad económica</b>			
	1991	1998	2002
<i>Estructura</i>			
Agricultura, silvicultura, pesca	3.7	3.9	4.2
Industria manufacturera	21.9	16.1	13.6
Electricidad, gas y agua	1.5	1.0	1.3
Construcción	6.7	7.5	7.4
Comercio, restaurantes y hoteles	17.9	20.3	22.0
Transportes, almac. y comunicaciones	5.6	6.1	6.0
Establecimientos fin. y serv. empresas	5.1	6.4	9.3
Servicios comunales, soc. y personales	37.5	38.7	36.2
Total	100.0	100.0	100.0
<b>Fuente: INE</b>			

## II.2.2. Categorías de ocupación

Los cambios en la participación relativa por categorías ocupacionales, definidas en función del tipo de relación de dependencia con terceros que mantienen los trabajadores, muestra una tendencia creciente para los asalariados privados y los trabajadores por cuenta propia entre 1991 y 1998. Si bien en 2002 alrededor del 70% de los trabajadores de ambos sexos son asalariados, los datos para ese año muestran significativas modificaciones en la estructura del empleo por categoría de ocupación, lo cual podría dar lugar al deterioro al menos en algunos aspectos de la calidad del empleo (Cuadro 4).

Los trabajadores por cuenta propia sin local entre 1998 y 2002 aumentaron 36% (28 mil trabajadores) y los asalariados privados tuvieron una caída de 13% (alrededor de 80 mil puestos de trabajo).

<b>Cuadro 4. Empleo por categoría de ocupación (en %)</b>							
	Asalariado privado	Asalariado Público	Patrón	Cuenta propia s/local	Cuenta propia c/local	Otros	Total
<b>Estructura del empleo por categoría ocupacional</b>							
<b>1991</b>	52.7	20.9	5.0	6.5	12.8	2.2	100.0
<b>1998</b>	56.1	16.3	4.4	7.1	13.9	2.1	100.0
<b>2002</b>	52.1	17.9	3.7	10.3	14.4	1.7	100.0
<b>Evolución del empleo por categoría ocupacional</b>							
<b>1991</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>1998</b>	119.0	87.4	98.7	122.6	121.5	106.5	111.6
<b>2002</b>	103.7	89.9	77.2	167.2	118.1	78.0	104.8
<b>Fuente: Amarante y Arim (2003)</b>							

Debe señalarse que la tendencia creciente en el caso de los cuenta propia se debe principalmente al comportamiento de la categoría de cuenta propia sin local y a la situación de los hombres. La proporción de los asalariados públicos disminuye tanto para hombres como para mujeres (Cuadro 5).

A lo largo de la década de los 90 se produjo la caída del porcentaje de los funcionarios públicos en el empleo total (21% en 1991 a 19% en 2002), como resultado de las políticas de reforma del Estado, sobre todo en base a retiros incentivados del personal considerado

excedentario. Este descenso en la participación del empleo público responde principalmente a la salida de hombres del sector, ya que el empleo público femenino permanece casi inalterado en el período.

<b>Cuadro 5. Distribución del empleo por categoría de ocupación según sexo (en %)</b>						
<b>Categoría ocupacional</b>	<b>Hombres</b>			<b>Mujeres</b>		
	<b>1991</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>1991</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>
Empleados privados	50,7	53,2	49,1	55,2	60,1	57,2
Empleados públicos	21,5	16,0	17,5	19,8	16,8	18,8
Patrones	6,9	6,5	3,3	2,2	2,4	2,1
Cuenta propia con y sin local	19,7	23,4	29,1	19,1	17,7	19,5
Familiar no remunerado	0,7	0,7	0,9	3,3	2,6	2,4
Otros <sup>1</sup>	0,5	0,1	-	0,4	0,5	-
(1) Incluye miembros de cooperativas de producción y otros.						
<b>Fuente: en base a ECH del INE; Amarante y Arim (2003)</b>						

### **II.3. Remuneraciones**

El poder adquisitivo de los salarios registró un crecimiento importante a principios de los noventa con una fuerte caída hacia 1995, para posteriormente recuperarse lentamente. El crecimiento (8,1%) registrado por el nivel general de salarios entre 1991 y 1994 se explica por incrementos en los salarios tanto del sector público como del privado. Del mismo modo, la caída registrada en 1995 (2,9%) para el conjunto de los trabajadores asalariados, muestra niveles similares en ambos sectores. En la segunda mitad de la década las remuneraciones del sector público crecieron en términos reales (10,6% entre 1995 y 1999) y en el sector privado apenas se recuperó un 1,9%. Los salarios reales continuaron siendo crecientes hasta el año 2000, registrando la mayor pérdida de todo el período en 2002 en todos los sectores<sup>8</sup>.

En términos de cambios en las remuneraciones relativas, cabe mencionar que las mayores remuneraciones en promedio son las percibidas por los patrones. Las correspondientes al sector público son superiores al promedio y los ingresos laborales de los trabajadores por cuenta propia sin local están en la posición más baja de la escala (Amarante y Arim, 2003).

El diferencial de remuneraciones salariales entre hombres y mujeres ha tendido a reducirse con un crecimiento más pronunciado del valor de la hora-mujer que el de la hora-hombre. Entre 1990 y 1999 la remuneración de la hora trabajada por una mujer se incrementó un 38% mientras que el valor de la hora-hombre tuvo un incremento del 20% (Amarante y Espino, 2001). En términos relativos, el promedio de ingreso horario femenino por trabajo en 1999 es el 88.4% del masculino. Los ingresos desagregados por categoría de la ocupación permiten observar que las diferencias en las remuneraciones por sexo son mayores entre los asalariados privados, habiendo oscilado el promedio de salario femenino respecto al masculino entre 86 y 84%. En cambio, en las remuneraciones de los asalariados públicos se registra una mayor equidad por sexo y las diferencias, aunque mínimas, se han dado principalmente a favor de las mujeres hasta 1999. Esto se explica en parte por los niveles educativos que poseen las mujeres, superiores a los de los hombres en el sector y también a los de hombres y mujeres en el resto del mercado laboral.

<sup>8</sup> Índice Medio de Salarios, INE.

#### II.4. Calidad del empleo y cambios en las categorías ocupacionales

Aproximadamente la mitad del total de activos en Uruguay presenta algún problema en su inserción laboral en la mayor parte de los 90 (Buxedas *et al.*, 1999; ERT, 2000). La precariedad<sup>9</sup> y la informalidad<sup>10</sup> constituyen las dos principales problemáticas, abarcando cerca de un 40% de la PEA, mientras que el subempleo<sup>11</sup> registra niveles significativamente menores.

La disminución de la ocupación en la industria y la reducción del empleo en el sector público significaron la desaparición de puestos de trabajo en los que prevalecían mejores condiciones salariales y estabilidad que en el resto. El aumento del empleo en el sector terciario y las diferentes formas que asumió la flexibilidad laboral fueron acompañados por la expansión del subempleo y la persistencia de la precariedad.

	1991			1995			2000		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Precarios	47	59	52,3	48	60	53,5	50	58	53,7
No precarios	53	41	47,7	52	40	46,5	50	42	46,3
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: En base a ECH del INE

La distribución de los empleos precarios por sexo es estable a lo largo del período y muestra una mayor proporción de mujeres en el total, que se explica principalmente por ser las más afectadas por la falta de cobertura de la seguridad social (asociado a su predominante inserción en el empleo doméstico), así como por su inserción como familiares no remuneradas.

	1991			1995			2000		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Sin Seguridad Social	100	47,1	52,9	100	46,2	53,8	100	47,0	53,0
Empleo poco estable	100	76,4	23,6	100	75,5	24,5	100	75,4	24,6
Familiar no remunerado	100	21,6	78,4	100	21,8	78,2	100	18,5	81,5
Total ocupado precario	100	47,7	52,3	100	47,3	52,7	100	48,3	51,7
Ocupado no precario	100	59,7	40,3	100	58,9	41,1	100	56,2	43,8

Fuente: En base a ECH del INE

<sup>9</sup> Hasta el año 2000 se considera trabajadores precarios a todos los ocupados privados afectados por la inestabilidad en el empleo, la falta de acceso a derechos de salud de la seguridad social y a los trabajadores familiares no remunerados.

<sup>10</sup> La definición de informalidad incluye a los empleadores y trabajadores de empresas de menos de 5 personas, a los trabajadores por cuenta propia y a los familiares no remunerados. Entre los trabajadores por cuenta propia se excluyen los profesionales, técnicos y afines; gerentes y administradores y otros cargos de categoría directiva, y trabajadores en tareas agropecuarias de la clasificación de la COTA 70.

<sup>11</sup> Subempleo: empleo insuficiente en relación a la duración del tiempo de trabajo o en relación al volumen de trabajo.

La evolución de la precariedad sugiere que, al menos hasta la crisis, el ajuste en el mercado de trabajo se dio principalmente a través del desempleo y no de la calidad del empleo. Las estimaciones de precariedad para el 2002, sobre la base del no acceso a derechos jubilatorios, es 37,2% del total de los ocupados<sup>12</sup>..

### **III. Desempleo**

El mantenimiento de la desocupación a lo largo de la década y el aumento de las tasas de desempleo, incluso en las fases de crecimiento de la economía, se han atribuido a diferentes factores vinculados a las condicionantes económicas y la reestructura productiva. La innovación tecnológica derivada de la inversión en bienes de capital y las modificaciones en la organización de los procesos de trabajo, junto al efecto de la reestructura de la economía, podrían haber inducido el desempleo de “segmentación”<sup>13</sup>. El aumento del desempleo también se ha atribuido a las características del funcionamiento del mercado de trabajo (rigidez) y al incremento de la oferta laboral debido a la creciente participación de la fuerza de trabajo femenina<sup>14</sup>.

#### **III.1. Condicionantes económicas**

La evolución del empleo-desempleo en el contexto económico, cuyos rasgos más sobresalientes se han delineado para el caso uruguayo, ha estado condicionada por cambios en el patrón de especialización productiva y de competitividad internacional. Entre otras transformaciones, dicha evolución ha estado asociada al fenómeno de entrada y salida de firmas y de absorción y expulsión ocupacional. La política de apertura y el manejo del tipo de cambio aumentaron de manera radical la competencia de las importaciones y estimularon la inversión en bienes de capital. Con relación a lo primero, resulta particularmente significativa la relevancia que cobraron los bienes finales en la estructura de las importaciones del país, mientras que se registró el estancamiento de la proporción de los bienes de capital y un aumento relativamente menor de la de los intermedios<sup>15</sup>. Como se señalara, el abaratamiento del acceso a equipamiento externo contribuyó al crecimiento de la inversión orientada al cambio técnico.

Todo ello dio lugar a una importante pérdida de puestos de trabajo en el sector de bienes transables (comercializables internacionalmente). Buxedas *et al.* (1999) señalan, con base en datos de la Encuesta del Departamento de Economía, que en la industria manufacturera las empresas activas en 1990 e inactivas en 1994, período de crecimiento, explican la tres cuartas parte de la reducción del empleo en ese lapso. Por su parte, entre 1994 y 1997, otras 571 empresas dejaron de tener actividad industrial, las que dieron

---

<sup>12</sup> Debido al cambio de metodología en la información que se recaba para determinar la precariedad en 2002 (esto es, no se releva inestabilidad y se agrega una pregunta directa sobre acceso a la seguridad social), no se puede dar continuidad a la serie de años anteriores.

<sup>13</sup> Según Urrestarazu (1997) el desempleo por segmentación de calificaciones podría explicar casi la mitad de la tasa de desempleo.

<sup>14</sup> La oferta creció a una tasa superior al 1.5% acumulativo anual, por encima del crecimiento de la población y de la PET durante los últimos quince años.

<sup>15</sup> Las importaciones de bienes de consumo final pasan de representar un 16% del total importado en 1990 a casi un 28% en 2000; la participación de los bienes importados en el total ofrecido por la economía uruguayo en 1990 representaba el 20,4% del total de productos ofertados internamente, en tanto a fines de la década alcanzaba el 32,3%.

cuenta de la mitad de los puestos de trabajo perdidos. Los cierres de empresas afectaron más a las de menor tamaño y productividad tanto en la industria como en el agro, y ese proceso de reducción comprende, incluso, a las que han logrado insertarse exitosamente en el nuevo marco de competencia, como por ejemplo, la industria láctea<sup>16</sup>.

Las mejoras de productividad laboral logradas en los noventa en Uruguay presentan características similares a las de otros países de América Latina<sup>17</sup>. Han estado más asociadas a altas tasas de expulsión de mano de obra que a ritmos particularmente elevados de crecimiento del volumen físico de producción. En el Uruguay, de 1990 a 1997, el producto por persona ocupada aumentó 27%, y este crecimiento fue particularmente notable en los sectores de bienes transables. En la industria, el PBI por persona ocupada creció 68% de 1988 a 1997, aunque parte del crecimiento puede haberse originado en la tercerización (Buxedas *et al.*, 1999).

Las tercerizaciones constituyeron una de las formas de flexibilidad (interna)<sup>18</sup> elegida por las empresas para adaptarse a las exigencias planteadas por las nuevas condiciones de competitividad. Este tipo de cambios fue bastante común en áreas tales como la seguridad, contabilidad, limpieza, transporte y algo menos en las actividades directamente vinculadas al proceso de producción (Cozzano y Pozzolo, 1996). En la medida que los trabajadores asignados a estas tareas dejan de pertenecer al núcleo central del personal de la empresa, dejan de aparecer dentro de la industria manufacturera en las estadísticas.

La evolución del nivel de actividad hasta 1998 y la reestructura de la economía se dieron en un contexto de cambios en la relación capital-trabajo. La inversión realizada incorporó cambios tecnológicos que contribuyeron al aumento del producto y se reflejaron en un aumento de éste mayor al del número de ocupados (Noya *et al.*, 2003).

La reestructura de la economía y la innovación tecnológica habrían por lo tanto, contribuido a generar el desempleo de “segmentación”. Este, además de un componente importante del desempleo global, tuvo una tendencia creciente en los años 90, pudiendo explicar en buena medida la resistencia a la baja presentada por la tasa de desempleo<sup>19</sup> (Urrestarazu, 1997).

Los servicios consumidos principalmente por no residentes (comercio, turismo, servicios financieros), "servicios transables", que demandan un tipo de calificación "media", ganaron empleo, lo cual logró compensar parcialmente la reducción operada en las otras ramas (PNUD, 2002).

---

<sup>16</sup> Las ventas de la principal empresa del sector aumentaron 29% entre 1990 y 1997 y el empleo del personal fabril se redujo en 22% y en 21% el número de productores remitentes a la misma, la gran mayoría pequeños. Buxedas *et al.* (1999), pág. 13.

<sup>17</sup> Katz, J. (2000)

<sup>18</sup> La llamada “flexibilidad externa” se considera ligada a la normativa, institucionalidad y política laboral; la “flexibilidad interna” implica la capacidad de adaptación al cambio de los mismos recursos humanos con que cuenta la empresa y la combinación de ambas formas, a través de las distintas modalidades de flexibilidad numérica (número de ocupados, despidos, contratos temporales y eventuales, jornada e intensidad del trabajo) y funcional (externalización y subcontratación de actividades, calificación y polifuncionalidad) y la flexibilidad salarial (salario en función del rendimiento) (Cozzano y Pozzolo, 1996).

<sup>19</sup> Urrestarazu (1997) estimó en 5.4% el desempleo de segmentación en 1995, con una tasa de desempleo global de 10%.

*En un estudio realizado sobre la evolución del empleo agrícola e industrial (1988-1997) los complejos agroindustriales textil-lanero y cárnico, se destaca entre las principales tendencias:*

*En referencia al empleo industrial, los puestos de trabajo correspondientes a los tres complejos representan entre el 16% y el 19% del total de la industria manufacturera, según la fuente de información considerada.*

*el período, el empleo en la industria ha sido decreciente, tanto en las ramas de actividad que aumentaron su capacidad de producción y lograron condiciones de competitividad para expandirse, como en aquellas que se contrajeron. En particular, en la industria textil se pierden aproximadamente 12000 puestos de trabajo.*

*Si bien el comportamiento del empleo sigue asociado a la evolución de la producción, los cambios organizacionales y técnicos verificados fundamentalmente en los primeros años de la década, han neutralizado parcialmente los efectos del mayor nivel de actividad sobre el empleo, determinando un importante aumento de la productividad del trabajo.*

*La pérdida de empleo en la industria frigorífica resultó del ajuste organizacional que logró mayor eficiencia con menos personal. En la industria textil, pueden apreciarse diferentes situaciones. La innovación tecnológica y la capacidad para invertir de algunas empresas, logró aumentar la producción al tiempo que se verificó un proceso de expulsión de unidades productivas del sector, con la consecuente disminución del empleo. En el resto en cambio, la disminución del empleo se vincula a la del nivel de actividad, cierre de empresas, etc. determinado por la falta de capacidad de respuesta de la industria nacional antes las nuevas condiciones de apertura y competitividad.*

*La innovación en la organización del trabajo, en particular las tercerizaciones, parece haber obedecido fundamentalmente a una lógica de reducción de costos más que a la búsqueda de especialización flexible. De hecho los procesos de flexibilización laboral por esta vía han sido relevantes (con excepciones) en actividades poco especializadas y a su vez, ha sido mayor en los segmentos más exportadores que de esta forma lograron disminuir costos fijos. Por su parte, la tercerización de actividades que exigen un mayor grado de especialización y, en particular, aquellas que están afectadas directamente al producto, aparecen como un fenómeno creciente pero aún poco expandido. Esto da lugar a que el aumento del empleo registrado en las actividades conexas se base principalmente en el desplazamiento de puestos que se encontraban en la industria y aparecían como empleo directo.*

*Las tendencias en la evolución del empleo directo después de la reconversión verificada; no parece que pudieran verse influenciadas en el futuro por procesos orientados a la innovación en la comercialización o diseño de nuevos productos, que pudieran mejorar la performance exportadora y el empleo global, tanto en calidad como en cantidad. En el caso de la industria frigorífica, la importancia relativa del mercado interno que tiende a mantenerse, podría inducir a la diferenciación de productos que requirieran mayor valor agregado y probablemente, nuevas calificaciones por parte de la mano de obra. En la industria textil, los cambios más significativos podrían derivar de estrategias de comercialización orientadas a competir en ciertos mercados en el exterior y en mejoras que permitieran competir en el mercado interno con los productos importados. Si bien ello podría dar lugar a nuevas necesidades de calificación, el empleo generado no sería relevante en términos cuantitativos.*

*Espino y Salazar (2000)*

### **III.2. Funcionamiento del mercado laboral: rigidez y acción sindical**

Entre los argumentos que tratan de explicar la persistencia y el aumento del desempleo, suele recurrirse a factores relacionados al funcionamiento del mercado de trabajo, tales como la rigidez salarial o numérica. Amarante y Arim (2003) revisan algunos trabajos referidos a la situación del mercado laboral del país en relación a esta temática. Entre ellos, comentan los de Forteza y Rama (2002), Heckman y Pages (2000) y Bucheli (1998). En el primero de los trabajos se construye un índice de rigidez que combina aquella derivada de la cantidad de convenciones de OIT ratificadas por un país, y la que

se origina en la práctica con información sobre salarios mínimos, beneficios, sindicatos y empleo público. El resultado del trabajo indica un muy bajo nivel de flexibilidad para el caso uruguayo en la comparación internacional. Heckman y Pages (2000), por su parte, sobre la base de un índice de seguridad laboral para países de la OCDE y de América Latina (refleja el costo marginal de despedir a los trabajadores de tiempo completo), hallan que los costos en Uruguay están por encima de los primeros, pero entre los más bajos de la región. Bucheli (1998) estudia el tema de la rigidez en el mercado con relación a la movilidad de la mano de obra en base a tres indicadores<sup>20</sup>, y concluye que en la comparación con otros países (Brasil, Suecia, Australia, Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y España) parecería que Uruguay se adaptó en este sentido con un alto grado de flexibilidad.

Notaro (2003b), con relación a la presión que pudo haber ejercido la evolución de los salarios sobre el empleo, cita a Naranja y Pérez (2002) y señala que entre 1985 y 1999 habría existido cierto grado de flexibilidad salarial. En este período, el aumento del salario y del número de ocupados se dio conjuntamente con la caída de la tasa de afiliación sindical (mayor en el sector privado)<sup>21</sup> y la suspensión del funcionamiento de los Consejos de Salarios tripartitos desde 1992<sup>22</sup>.

Respecto a la acción sindical y su impacto sobre la destrucción y creación de puestos de trabajo en el sector manufacturero uruguayo, tendría un efecto positivo sobre la creación neta de puestos de trabajo (Casacuberta *et al.*, 2002)<sup>23</sup>.

Los salarios fijados en forma administrativa, en particular el Salario Mínimo Nacional, tampoco parecen haber operado como una fuente de presión frente al empleo. Bucheli (1998), al analizar la rigidez derivada de los costos laborales, muestra también la pérdida de eficacia del SMN como instrumento regulador del mercado de trabajo<sup>24</sup>. Furtado (2003) se refiere a la inoperancia del SMN en la estructura de salarios del país, en el sentido que no constituye un precio de referencia en el mercado de trabajo ni siquiera para los menos calificados, pese a que debido a la primacía de la negociación individual y la disminución del poder sindical la función del SMN debería haberse fortalecido. En ese sentido, puede decirse que el SMN ha tenido un efecto prácticamente nulo en la fijación salarial del sector privado, tanto porque los convenios salariales predominan ante aquél como porque, debido a la disminución que ha tenido en términos reales, no resulta una referencia efectiva.

---

<sup>20</sup> El índice de turbulencia mide la magnitud de los *shocks* recibidos a través de las variaciones de la estructura del empleo en el tiempo; el índice de *mismatch* pretende reflejar la incapacidad del mercado laboral para el pasaje de los trabajadores con alto desempleo a segmentos con menor desempleo. El cociente entre ambos índices da cuenta del grado de flexibilidad del mercado de trabajo en términos de asignación de trabajadores a vacantes.

<sup>21</sup> La caída en la sindicalización entre los trabajadores en el sector privado se debe en parte a la disminución de los puestos de trabajo en la industria manufacturera y el aumento en los servicios. En estos últimos la organización sindical y la negociación colectiva se ve dificultada por la gravitación de las pequeñas empresas (Rodríguez *et al.*, 2001).

<sup>22</sup> La existencia de convenios colectivos fijan los ajustes con distintos criterios y plazos variables incluyendo cláusulas de salvaguardia (Notaro, J., 2003<sup>b</sup>).

<sup>23</sup> Citado en Amarante y Arim (2003).

<sup>24</sup> En 1986 entre el 18 y el 40% de los asalariados privados percibía un salario mínimo o menos, y en 1997 estos porcentajes ascendían a 12 y el 6% respectivamente. Entre los trabajadores por cuenta propia, solamente entre el 4 y el 8% percibía menos de un salario mínimo en 1997.

En general, los mecanismos y niveles de fijación salarial cada vez más se observan a nivel de empresas; los grados de participación estatal disminuyeron, así como la proporción de trabajadores amparados por la negociación colectiva.

La flexibilidad numérica, por su parte, fue practicada a lo largo del período a través de distintas modalidades: la rotación del personal enviado al seguro de paro, las reducciones transitorias del número de jornadas u horas de trabajo, las reducciones convenidas de las plantillas de trabajadores con tercerizaciones, la formación de microempresas con los propios trabajadores o los despidos incentivados. El seguro de desempleo, como se verá, tampoco actúa como un “estímulo” al desempleo, tanto por su escasa cobertura como por el bajo nivel de remuneraciones que supone para sus beneficiarios, y la duración del beneficio<sup>25</sup>. Este seguro actuaría incluso otorgando flexibilidad a las empresas puesto que les permite reducir a la mitad su personal durante un año, es decir, reducir el costo de mano de obra en un 50%, y volver a practicar la medida luego de un año. (Notaro, J., 2003b).

En síntesis, los análisis respecto a las posibles fuentes de rigidez en el mercado laboral uruguayo como la búsqueda de trabajo asociada a la alta duración del desempleo, las dificultades para la movilidad de la mano de obra y la rigidez a la baja de los costos laborales, muestran que el mercado laboral uruguayo presentaría rigideces de importancia.

### ***III.3. Crecimiento de la oferta***

La oferta de trabajo creció, como se mencionó, a más del 1.5% acumulativo anual, porcentaje superior al de la población y al de la PET, durante los últimos quince años. Este crecimiento contribuye a explicar el aumento del desempleo y el deterioro de la calidad del empleo. En este sentido, el tema de la segregación ocupacional por sexo al menos podría contribuir a explicar en parte el problema del desempleo femenino. Amarante y Espino (2001, 2002) encuentran que la tendencia a la segregación ocupacional medida con diferentes índices fue creciente en el sector privado (donde se creó empleo). Ello hace que la oferta femenina presione sobre un segmento menor del mercado al de los hombres, es decir sobre cierto rango de ocupaciones que normalmente se consideran femeninas. Ello da lugar a dos situaciones: por un lado, a la disminución de los salarios en el sector, al menos para las mujeres, y por otro satura la demanda, lo cual disminuye las oportunidades de empleo. Esto es, ni la calidad de la demanda ni la cantidad crearon, a lo largo del período, oportunidades para mejorar el empleo femenino desde el punto de vista de las remuneraciones<sup>26</sup>, pese a las mejoras en los niveles educativos.

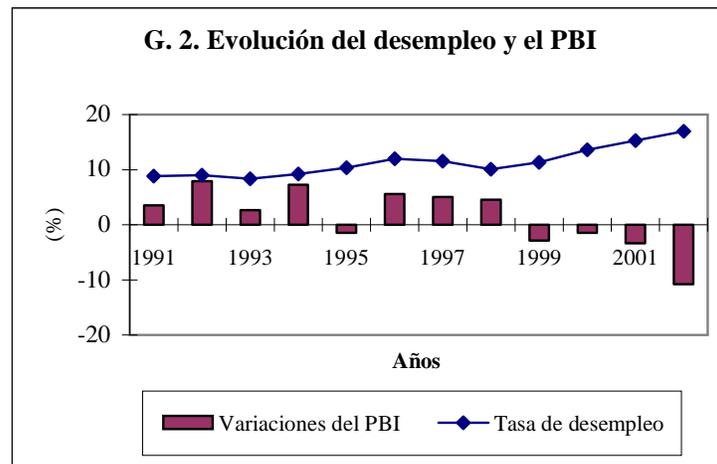
### ***III.4. Evolución de la tasa de desempleo***

---

<sup>25</sup> Bucheli (1998) señala que la duración del seguro de desempleo en Uruguay y su baja cobertura, junto con la ausencia de programas de ingresos genéricos, sugieren que no son relevantes para el costo de la búsqueda de trabajo.

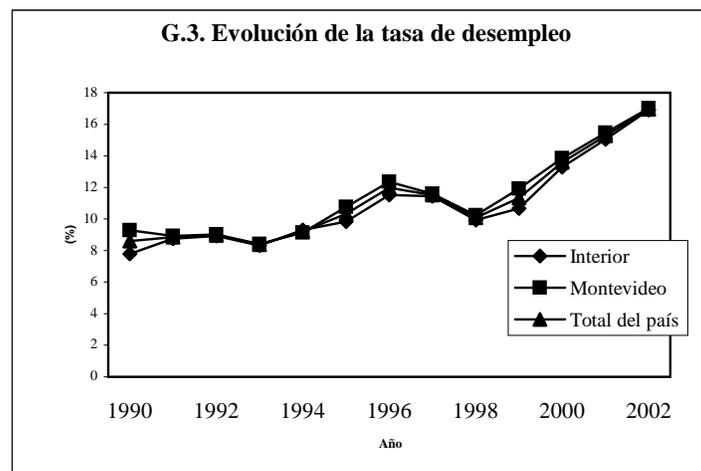
<sup>26</sup> Las remuneraciones en las ocupaciones feminizadas son menores a las mixtas o masculinas en promedio y las diferencias de remuneraciones se explican principalmente por la discriminación (Amarante y Espino, 2002)

La tasa de desempleo se mantuvo relativamente estable, entre 8 y 9% de la población activa, hasta 1995, cuando se produce una caída del PBI de 1.3%. Posteriormente, la desocupación se ubicó en un nivel más alto, pese al importante crecimiento del PBI registrado entre 1995 y 1998. Los incrementos en el desempleo y en la duración del desempleo en 1995 y 1996 ponen de manifiesto la extrema sensibilidad del mercado de trabajo ante los *shocks* externos y la lentitud del ajuste del empleo ante la recuperación del nivel de actividad (Gráfica 2).



Fuente: INE

La evolución de las tasas de desempleo tanto para Montevideo como para el resto del país fue similar, aunque hasta 1996 la del Interior se mantuvo siempre en un nivel algo inferior (Gráfica 3).



Fuente: INE

La evolución de las tasas específicas muestra que las variaciones más significativas se han verificado entre los desempleados propiamente dichos (la tasa más que se duplica), y entre quienes se encuentran en seguro de paro, que representan en 2002 alrededor de

14000 personas<sup>27</sup>. La tasa de los que buscan empleo por primera vez crece levemente a lo largo del período; en 1998 se observa una caída significativa, probablemente como resultado del desaliento experimentado, para volver a aumentar. La tendencia creciente de esta tasa a partir de 1999 se puede explicar como el resultado, por una parte, de la necesidad de los individuos de buscar empleo para complementar ingresos de los hogares y, por otra, de la falta de dinámica de la economía para generar puestos de trabajo, generando así un *stock* de desempleados creciente (Cuadro 8).

En Uruguay, el régimen de prestaciones del seguro por desempleo cubre la desocupación forzosa y comprende obligatoriamente a todos los empleados de la actividad privada que prestan servicios remunerados a terceros y están amparados por las normas que rigen a la Dirección de Pasividades de la Industria y Comercio (excluye al servicio doméstico y alcanza a los trabajadores rurales). La prestación por desempleo consiste en un subsidio mensual en dinero; para tener derecho a percibirlo, se requiere haber estado en planilla de control de trabajo de alguna empresa seis meses previos (o ciento cincuenta jornales o un mínimo de seis salarios mínimos nacionales mensuales). En todos los casos el mínimo de relación laboral exigido deberá haberse cumplido en los doce meses inmediatos anteriores a la fecha de configurarse la causal<sup>28</sup>.

La duración máxima del subsidio por desempleo de los empleados con remuneración mensual fija o variable es de seis meses o setenta y dos jornales, y debe cubrir el 50% del salario promedio de los últimos seis meses; no puede ser nunca inferior a la mitad del Salario Mínimo Nacional (SMN). Los trabajadores casados o con personas a su cargo reciben un 20% adicional. El trabajador no puede reingresar al seguro de desempleo sin haber contribuido a la Seguridad Social otros seis meses más.

Si bien la tasa de los desocupados cubiertos por el seguro de paro creció significativamente, su baja cobertura no es suficiente para disminuir los efectos del desempleo sobre los ingresos de las personas y los hogares.

<b>Cuadro 8. Contribución al desempleo por componentes</b>												
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	01997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Buscan por 1ª vez</b>	2,5	2,4	2,4	2,5	2,3	2,6	2,5	1,9	2,2	2,8	2,8	2,9
<b>Propiamente dichos</b>	6,1	6,3	5,7	6,5	7,6	8,8	8,4	7,8	8,6	10,2	11,6	13,0
<b>Seguro de Paro</b>	0,3	0,3	0,2	0,2	0,5	0,6	0,6	0,4	0,5	0,6	0,9	1,1
<b>Fuente: INE</b>												

<sup>27</sup> Esta cifra refiere a las localidades de 5000 y más habitantes y es menor a la informada por el BPS (casi 39000 en promedio de 2002).

<sup>28</sup> Las causales para el otorgamiento del subsidio por desempleo son el despido, la suspensión del trabajo, la reducción en el mes de las jornadas de trabajo o en el día de las horas trabajadas en un porcentaje de un 25% o más del legal o habitual en épocas normales, salvo que la eventualidad del trabajo reducido hubiese sido pactada expresamente o sea característica de la profesión o empleo, o que se trate de empleados mensuales. El monto del subsidio por desempleo corresponde al equivalente a 50% del promedio mensual de las remuneraciones nominales percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal, no pudiendo ser inferior a la mitad del salario mínimo nacional mensual vigente a la fecha. El derecho a percibir el subsidio por desempleo cesa cuando el empleado se reintegra a una actividad remunerada o se acoge a la jubilación. Fuente: Art. 7º Decreto - Ley 15.180 de 20.08.81.

### III.5. Perfil de los desocupados

La desocupación afecta más a las mujeres que a los hombres, aunque su evolución muestra una tendencia similar para ambos sexos. Por su parte, los jóvenes son los que tienen mayores problemas de desempleo, aunque la tasa se mantiene en guarismos similares a lo largo de la década (Cuadro 9).

<b>Cuadro 9. Evolución del desempleo según perfil de la fuerza de trabajo</b>				
	1991	1994	1998	2002
Total	8.9	9.2	10.1	17.0
Hombres	7.0	7.0	7.8	13.5
Mujeres	11.4	12.1	13.0	21.2
Montevideo	8.9	9.1	10.2	17.0
Interior	8.7	9.3	9.9	16.9
Hasta primaria	7.6	7.8	9.4	16.4
Sec. incompleta	12.2	12.6	13.4	21.4
Sec. completa	6.3	6.4	7.3	12.1
UTU	9.1	10.9	10.5	16.6
Maestros y prof.	3.3	2.6	3.0	5.9
Universidad incompleta	12.6	10.7	11.8	22.7
Universidad completa	2.7	1.6	2.0	5.0
Menos 25 años	24.1	24.7	24.6	38,1
Entre 25 y 34 años	7.1		9.8	16,5
Entre 35 y 44 años	4.9	6.2	7.3	12,1
Entre 45 y 54 años	3.7	4.7	6.1	10,1
55 y más	3.3	4.3	6.1	8,5

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

La comparación de la evolución de las tasas específicas de desempleo por sexo muestra que a lo largo del período los comportamientos fueron diferentes; si bien entre 1991 y 1998 la tasa femenina creció por encima de la masculina, entre 1999 y 2002 el crecimiento de la masculina fue superior al de la femenina en alrededor de 20%.

La evolución de las tasas específicas de desempleo por nivel educativo es similar para todos los niveles, con excepción del grupo que cuenta con estudios universitarios terminados. Esta tasa tuvo una tendencia decreciente entre 1991 y 1998, al tiempo que el desempleo crecía significativamente para el resto de los niveles educativos. Sin embargo, en el período siguiente, la tasa de desempleo que experimentó mayor crecimiento fue la de quienes tienen estudios universitarios incompletos y completos; la de estos últimos más que se duplicó. Para comprender mejor esos resultados debe considerarse que en 2002, entre quienes están desempleados en el nivel de universidad incompleta, el 80% asiste a instituciones de enseñanza. Esto sugiere que no existe la misma presión que en el resto para encontrar trabajo, o al menos cualquier tipo de trabajo.

Hasta la crisis, las tasas de desempleo crecieron más para los niveles educativos más bajos, y éstas sufrieron fuertes incrementos en el período de recesión y crisis. Si se considera todo el período, los más perjudicados son los que alcanzan el primer nivel, es decir, hasta primaria completa.

Por tramos de edad, el grupo más afectado es el de los más jóvenes, lo cual puede atribuirse a factores de demanda y de oferta laboral. Con relación a lo primero, la falta de experiencia laboral es uno de los principales obstáculos para conseguir empleo de acuerdo a las condiciones que se solicitan; con relación a la oferta, la asistencia al sistema educativo opera condicionando la búsqueda de empleo, así como el hecho de no tener la responsabilidad de sostener económicamente a los hogares. En 2002, 43% de los desempleados menores de 25 años asisten a instituciones de enseñanza<sup>29</sup>.

Hasta 1998, si bien los menores de 25 años mostraron una alta tasa de desempleo, ésta fue relativamente estable, pero hacia 2002 presentan una importante variación positiva. De todas maneras debe considerarse que, si bien la tasa de los jóvenes aumenta considerablemente en ese período, su variación es algo inferior a la que experimenta la tasa de desempleo de los adultos.

Es decir, que en el período de recesión y crisis, si bien se constata una tendencia creciente para todos los grupos etarios, el más afectado es el de los activos no jóvenes, lo cual agrava las consecuencias ya observadas en 1998, antes de la crisis, acerca del incremento de la desocupación entre los adultos. El problema más agudo de la fuerza de trabajo de menor nivel educativo se registró para las mujeres de 25 a 34 años de edad. Los mayores de 45 fueron los más afectados cuando se considera todo el período.

Respecto a la probabilidad de estar desocupado considerando de manera conjunta sexo, edad y nivel educativo, Bucheli y Casacuberta (2003) encuentran que ésta es mayor para los mayores de 25 años de bajo nivel educativo que para el resto, y creciente.

Según la posición en el hogar, debe destacarse que las tasas específicas de desempleo de los jefes y jefas de hogar aumentaron significativamente, en particular para los primeros, lo cual parece coincidente con las características analizadas del desempleo por edad y por sexo (Cuadro 10).

**Cuadro 10. Tasas de desempleo por jefatura del hogar**

	1991	1998	2002
Jefes de hogar (hombres y mujeres)	2.8	4.0	7.8
Jefas	4.6	7.0	11.7
Jefes	2.5	3.2	6.7

**Fuente: en base a ECH del INE**

En 2002, 33% del total de los hogares declara jefatura femenina. En ese año, las jefas desocupadas son el 12.5% del total de mujeres desocupadas. Si se analiza la desocupación femenina por deciles de ingresos de los hogares, las jefas desocupadas en el 2002 que se ubican en el primer y segundo decil representan 4.9% de las desocupadas

<sup>29</sup> En el período de la crisis 2000-2002, la tasa de desempleo específica de los jóvenes asistentes al sistema educativo fue 46% y la de los no asistentes fue cercana a 30%.

totales, pero este porcentaje se eleva considerablemente cuando se calcula la participación de las jefas desocupadas sobre el total de las desocupadas de los dos primeros deciles, alcanzando el 32.7%.

*Por estratos socioeconómicos y por sexo*

Entre 1998 y 2002 la proporción de personas por debajo de la línea de pobreza aumentó alrededor de 42%<sup>30</sup> y la proporción de hogares, 46%. En estos últimos las tasas de empleo son menores al promedio (44.7% en 2002) y las de desempleo, mayores (29.9% en 2002) (INE, 2003). Éstas se duplicaron en el período de la crisis, mostrando una variación inferior a la promedio.

El análisis de los indicadores de mercado de trabajo por deciles de ingresos de los hogares y por sexo, muestra que en todos los deciles las tasas de actividad son superiores para los hombres. Pero en el transcurso del período, tienden a aumentar en los deciles más bajos. Esta tendencia se da también entre las mujeres, siendo el cambio más llamativo el que se da en la tasa de participación femenina de los deciles más bajos; hacia 2002, las tasas femeninas entre deciles disminuyen sustancialmente las diferencias observadas a principios de los 90.

Este aumento en la actividad de las mujeres más pobres no logró ser compensado por la demanda de trabajo, lo cual ha dado lugar a tasas extraordinariamente altas de desempleo en este grupo: la tasa de desempleo masculina en el primer decil es de 24.2% y la femenina de 42.5%, mientras que en el último decil (ingresos más altos) esas tasas son respectivamente 3.8% y 8.6%. Estos guarismos permiten comprobar la importante asociación entre pobreza y desempleo en el país.

El análisis del desempleo por quintiles de ingresos muestra que, hasta 1998, en los dos quintiles de mayores ingresos no aumentaba el desempleo o se mantenía estable, mientras sí crecía en los primeros. Durante la crisis, el salto en las tasas de variación es más significativo en los más altos, y son también importantes en los más pobres, contribuyendo a agravar la situación que se extendía lo largo del todo el período.

<b>Cuadro 11. Evolución del desempleo por estrato socioeconómico</b>			
	1991	1998	2002
Quintil 1	16.9	18.8	29.3
Quintil 2	10.2	12.9	19.5
Quintil 3	7.5	9.4	15.5
Quintil 4	6.0	5.9	10.0
Quintil 5	4.1	4.1	6.5

**Fuente: Amarante y Arim (2003)**

*La probabilidad de estar desempleado*

Amarante y Arim (2003), con el objetivo de establecer de qué manera influyen las características personales y de los hogares simultáneamente sobre la propensión de un

<sup>30</sup> 23.7% de las personas según datos del INE (2003) o 32.8% según datos del Insituto de Economía.

individuo a encontrarse desempleado, estimaron un modelo *probit*<sup>31</sup>. Los principales resultados señalan que la variable sexo muestra la menor probabilidad de incidencia del desempleo en los hombres. A su vez, en el período considerado, la magnitud de este efecto se ha incrementado, lo que implica una desmejora relativa de la situación de las mujeres. Los jóvenes presentan más vulnerabilidad al desempleo, pero debe tenerse en cuenta que la asistencia al sistema educativo incrementa las probabilidades de estar desempleado y resulta significativa todos los años. Pese a las altas tasas específicas de desempleo de los activos con educación terciaria incompleta que se comentaron, según las estimaciones realizadas, cuando se controla por distintas características individuales, específicamente por la asistencia al sistema educativo, la probabilidad de ser desempleado decrece con el nivel educativo.

Respecto a las características de los hogares, los hallazgos de Amarante y Arim (2003) reflejan que el porcentaje de niños en el hogar incide negativamente en la probabilidad de ser desempleado, lo cual da cuenta de la necesidad de aceptar cualquier empleo; el porcentaje de ocupados con problemas en el hogar aumenta con la probabilidad de ser desempleado y el porcentaje de ocupados en el hogar la disminuye. Los autores concluyen que las variables que inciden mayormente en la probabilidad de estar desempleado son las asociadas con el hogar (niños en el hogar, empleados públicos y ocupados en el hogar y otros ingresos del hogar), más que con las características personales de los individuos.

Bucheli y Casacuberta (2003) estiman la probabilidad de ingresar al desempleo según diferentes variables personales y de los hogares y señalan que en el reciente período de crisis el efecto de la edad, el sexo y el nivel educativo se agudizó, lo cual podría atribuirse, más que a cambios en las características de los activos, a cambios en el funcionamiento del mercado de trabajo<sup>32</sup>. En el análisis asociado a las ramas de actividad, los autores encuentran que los niveles de riesgo de pasar del empleo al desempleo fueron siempre mayores en la construcción que en el resto de las actividades; el transporte y los servicios presentaron el menor riesgo. En parte, este comportamiento del empleo-desempleo vinculado a los servicios se atribuye al mayor peso del sector público en estas actividades. Esto se explica porque la participación del sector público fue casi inexistente en la estructura del pasaje del empleo a la desocupación, ya que los asalariados privados (54% del empleo) constituyeron aproximadamente 85% del flujo de ingreso al desempleo desde el empleo.

### ***III.6. Distribución de los desempleados***

El análisis de la distribución de los desempleados según diferentes variables permite constatar que la mayor parte de los desocupados son mujeres (56%), montevideanos

---

<sup>31</sup>Las características personales incluidas en la estimación son: sexo, edad, una expresión cuadrática en la edad, nivel educativo, una variable binaria que identifica si el individuo es jefe de hogar, el estado civil y una variable binaria que indica si el individuo asiste al sistema educativo. Respecto a las variables de los hogares incluyen la composición familiar (la estructura del hogar y el número de niños menores de 18 años) y consideran un conjunto de variables binarias que indican si el hogar es propietario de la vivienda, inquilino u ocupante, proporción de los ocupados en el hogar sobre el total de miembros.

<sup>32</sup> Los autores basan esta conclusión de calcular para cada año las probabilidades de estar desocupado de un individuo definido por las características promedio en 1991, ya que ello reprodujo en forma cercana la evolución de la serie de probabilidades estimada de año en año.

(53%), desocupados propiamente dichos (76.8%) y se corresponden a la población más pobre: 39% de los desempleados se ubica en el primer quintil de ingresos de los hogares (Cuadro 12a).

A lo largo del período, si bien la distribución por tipo de desempleo es relativamente similar, los cambios más significativos se producen entre los que encuentran en seguro de paro a pesar de corresponder a una porción reducida del total, y a la caída de 40% de los que buscan por primera vez.

<b>Cuadro 12a. Distribución de los desempleados (%)</b>			
	<b>1991</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>
<b>Por sexo</b>			
Hombres	46,6	43,1	43,6
Mujeres	53,4	56,9	56,4
<b>Por localización</b>			
Montevideo	55,3	53,6	53,5
Interior	44,7	46,4	46,5
<b>Tipo de desempleo</b>			
Propiamente dicho	68,4	77,1	76,8
Seguro de paro	3,3	4,3	6,2
Busca por primera vez	28,3	18,6	17,0
<b>Niveles educativos</b>			
Hasta primaria	31,7	27,8	26,8
Sec. incompleta	37,7	40,9	40,1
Sec. completa	4,6	6,2	6,3
UTU	14,5	14,2	13,1
Maestros y prof.	1,2	0,9	1,2
Universidad incompleta	8,1	8,4	10,5
Universidad completa	1,4	1,2	2,0
<b>Estratos socioeconómicos</b>			
Quintil 1	37,0	36,0	39,4
Quintil 2	22,7	25,5	24,7
Quintil 3	17,1	18,4	18,4
Quintil 4	13,7	11,6	11,0
Quintil 5	9,5	8,5	6,5
<b>Fuente: en base a ECH del INE; Amarante y Arim (2003).</b>			

<b>Cuadro 12b. Distribución de los desempleados (%)</b>			
<b>Jefatura del hogar</b>			
Jefes de hogar	14,3	17,5	20,5
Jefes de hogar (hombres)	23,8	26,2	30,7
Jefas de hogar (mujeres)	6,1	10,9	12,5
<b>Fuente: en base a ECH del INE</b>			

Hacia 2002, entre los hombres desocupados los jefes representan el 30.7% del total y las jefas el 12.5% de las mujeres desocupadas. Las desocupadas pobres sobre el total de mujeres desempleadas representan el 38.4% (Cuadro 12b).

<b>Cuadro 12c. Distribución de los desempleados (%)</b>			
<b>Tramos de edad</b>	<b>1991</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>
14-17	16.7	12.6	7.1
18-24	41.6	40.7	37.6
25-44	29.3	32.3	36.5
45-54	6.3	7.3	9.6
55-64	4.7	6.2	8.0
65 y más	1.5	1.0	1.2
Total	100.0	100.0	100.0
<b>Fuente: en base a ECH del INE</b>			

La proporción de desempleados por tramos de edad aumenta para los hombres de 25 a 44 años de manera sustantiva entre 1998 y 2002, y aunque para las mujeres se mantiene estable, éste es el grupo que presenta la mayor representación en el total del desempleo femenino (Cuadro 12c y Cuadro A-7).

### **III.7. Duración del desempleo y condiciones de empleo requeridas por los desempleados.**

Un indicador importante en relación al desempleo es su duración. Una misma tasa de desempleo puede reflejar un mercado de trabajo con una movilidad importante y períodos breves de desempleo, o un mercado en el que los desempleados permanecen largos períodos en esa situación. En consecuencia, el análisis de la incidencia del desempleo requiere complementarse con el de la duración.

Amarante y Reggio (1999) analizan la duración del desempleo entre 1995 y 1997 con el objetivo de actualizar y aportar resultados acerca de la situación de los desempleados y su evolución reciente. En el período se observa un predominio de la duración del desempleo de corto plazo, aunque se destaca el incremento en la importancia del número de desocupados que permanecen en esa situación por más de seis meses, determinando un incremento en la duración promedio.

Azar *et al.* (2001), tomando como referencia períodos de un año, muestran que la duración incompleta<sup>33</sup> ha sido creciente durante la década de los 90. El hecho de que se de cuenta de la duración incompleta guarda relación con que la ECH pregunta por el lapso transcurrido desde que el individuo comenzó su búsqueda de trabajo, pero esa búsqueda no finalizó en el momento que se releva la información y no se sabe cuánto más puede seguir en esa situación. Esta medida incompleta puede sesgar las estimaciones de dos maneras: el desempleado está buscando empleo y continuará haciéndolo después de relevada la información, pero se desconoce por cuánto tiempo, lo cual lleva a subestimar la duración completa; por otro lado, los individuos que permanecen un mayor lapso desempleados tienen mayor probabilidad de ser encuestados a lo largo del año. Por lo tanto, las duraciones largas pueden estar sobre-representadas y las duraciones cortas sub-representadas<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Los indicadores comúnmente usados para medir la duración del desempleo son en realidad una aproximación a la duración real, tanto en lo que refiere al nivel como a la evolución.

<sup>34</sup> Según Azar, Rodríguez y Sanguinetti (2001), basándose en la metodología propuesta por Corak y Heisz (1996) en el caso uruguayo el riesgo más plausible es que la duración incompleta sobrestime a la completa.

Entre 1986 y 1993 la tasa de desempleo de corta duración (menor a 6 meses) asciende a 7.3%, y la de larga duración (6 meses) a 1.1%. Entre 1994 y 1999, esos porcentajes se ubican en 9.3% y 1.3%, por lo cual los desempleados de largo plazo constituyen una proporción pequeña del total. En este mismo período, si se considera como largo plazo el período superior a los seis meses, el desempleo de larga duración asciende a 3%, lo que equivale a 40% de los desocupados y al 76% de los episodios de desempleo (Azar *et al.*, 2001).

La duración incompleta del desempleo en promedio en 2002 es mayor para las mujeres, los desempleados de Montevideo, los que tienen más años de estudio y los del quintil superior (Cuadro 13).

Las estimaciones de Amarante y Arim (2003) reflejan que los individuos pertenecientes a hogares con mayores ingresos tienen mayor posibilidad de soportar períodos más largos de desempleo y, por lo tanto, pueden tener más requerimientos a la hora de buscar empleo. Es decir, que los individuos que pertenecen a hogares con ingresos altos tienen una mayor probabilidad de estar desempleados, y la magnitud de este efecto marginal se ha incrementado considerablemente en el último año.

Las diferencias observadas en la duración promedio de los distintos grupos está asociada en parte a la posibilidad de mantenerse en el desempleo, lo que se vincula a la existencia de otros ingresos en el hogar, al grado de responsabilidad por el sostén económico de los hogares de cada uno de sus miembros, así como a las expectativas con relación a las condiciones de empleo.

La información analizada muestra que la tendencia de la duración entre 1998 y 2002 fue mayormente creciente para las mujeres y para las personas del interior del país. Cabe destacar el comportamiento de la duración por quintiles de ingresos de los hogares en el período de recesión y crisis. Mientras en el período de crecimiento de la ocupación, la duración del desempleo en el quintil de más altos ingresos tendió a aumentar (32 a 38 semanas entre 1991 y 1998) y la de los más bajos también aumentaba aunque a menor ritmo, entre 1998 y 2002 (38 a 32 semanas), la cantidad de semanas en que los individuos permanecen desempleados en el último quintil disminuye drásticamente. Ello refleja que a mayor nivel económico y por lo general educativo, en momentos de crecimiento las expectativas de mejorar las oportunidades de empleo contribuyen a aumentar la duración, mientras que cuando se agudiza la situación del desempleo frente a una gama más amplia de posibilidades, la duración disminuye.

<b>Cuadro 13. Duración promedio incompleta del desempleo según atributos de los desempleados (semanas)</b>			
	1991	1998	2002
Total	27	28	31
<b>Sexo</b>			
Hombres	27	27	28
Mujeres	27	29	33
<b>Por localización</b>			
Interior	28	26	29
Montevideo	26	30	33
<b>Niveles educativos</b>			
Hasta primaria	22	27	29
Secundaria incompleta	27	27	31
Secundaria completa	28	34	36
UTU	26	27	32
Magisterio y profesorado	37	38	31
Universidad incompleta	38	34	35
Universidad completa	37	31	35
<b>Estratos socioeconómicos</b>			
Quintil 1	24	25	29
Quintil 2	28	29	32
Quintil 3	29	29	32
Quintil 4	27	33	35
Quintil 5	32	38	32
Jefe de hogar	24	28	27
Jefa (mujer)	26	31	30
Jefe (hombre)	23	26	25
<b>Fuente: Amarante y Arim (2003)</b>			

### **III. 6. Flujo y stock de desempleados**

El nivel de la tasa de desempleo depende tanto de la cantidad de personas que ingresan al desempleo (flujo), como del lapso en que se mantienen desempleados (stock). Que la tasa dependa del flujo de entrantes que sale rápidamente de esa situación o de un grupo reducido de desempleados que se mantiene por períodos mayores, tiene diferentes consecuencias para el bienestar de las personas y la distribución del ingreso.

Entre 1991 y 1997, según el análisis realizado por Azar *et al.* (2003) el aumento de la tasa de desempleo es atribuible al incremento de la incidencia, es decir, al flujo de entrada al desempleo, mientras que en el resto del período, hasta 1999, corresponde al incremento de la duración. Entre 1999 y 2002, si bien aumenta la duración promedio del desempleo, la variación del flujo de entrantes varía a tasas sustancialmente superiores que la duración incompleta. Las tendencias opuestas que registran la tasa de desempleo y la duración promedio se explican por el peso de los entrantes; el menor peso de las tasas de entrada al desempleo respecto a las de salida determina una mayor duración promedio incompleta.

En épocas de crisis, el aumento de la importancia del flujo refleja la mayor pérdida de empleos debido a cierres de empresas o disminución de la actividad.

#### ***IV. Síntesis y conclusiones***

Durante la década de los noventa, las tasas de desempleo se mantuvieron relativamente altas como resultado de las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía – generadas por cambios en el patrón de especialización productiva y de competitividad internacional–. Esto fue así incluso en el período de crecimiento del producto. La política de apertura y el manejo del tipo de cambio aumentaron de manera radical la competencia de las importaciones y estimularon la inversión en bienes de capital, creando condiciones para el cambio técnico. Todo ello incidió en el cierre de empresas y en la desaparición de puestos de trabajo y el surgimiento de otros y, por tanto, en el cambio en la composición de la demanda laboral.

La persistencia de altas tasas de desempleo y la dinámica productiva predominante reflejan que la creación de puestos de trabajo no fue suficiente para satisfacer una oferta sostenidamente creciente. A partir de 1999, el crecimiento del desempleo fue explosivo, debido a la pérdida de puestos de trabajo que se registró como resultado de la crisis económica.

La reestructura de la economía verificada en la década pasada se dio en el contexto de un dinámico comportamiento de la actividad económica hasta 1998 inclusive, y del sostenido incremento de la oferta de trabajo sobre la base de la mano de obra femenina. Pese a la tendencia creciente de la tasa de ocupación, en ese período se mantuvieron simultáneamente significativas y también crecientes tasas de desempleo. Los factores que contribuyeron a estos resultados son de diferente tipo: cambio tecnológico, apertura y cierre de empresas, creación de puestos de trabajo en servicios y destrucción en la industria manufacturera, nuevos requerimientos de calificaciones.

La demanda de trabajo, al mismo tiempo que no logró satisfacer la oferta, modificó su composición por calificaciones, aumentando las oportunidades de empleo para trabajadores con mayores niveles educativos.

Los grupos afectados en mayor medida por la desocupación son los jóvenes y los miembros de los hogares más pobres, situación siempre más grave para las mujeres, tanto por las altas tasas de desempleo específicas como por la magnitud de su participación entre los desempleados.

La asociación entre desempleo y pobreza resulta bastante evidente, tanto por la participación de las personas de los hogares más pobres entre los desempleados como por su tasa de desempleo. Por su parte, el fuerte aumento sufrido por el desempleo entre los más pobres pone de relieve la significación de la crisis sobre los ingresos de los hogares.

En condiciones en que la economía generaba puestos de trabajo, el desempleo afectaba en mayor proporción a los individuos con menores niveles educativos; esto se revierte, en parte, en la crisis y el estancamiento.

Es importante distinguir que a lo largo del período la tendencia más marcada es al crecimiento de la participación de los adultos entre los desempleados. Esta situación plantea problemas algo diferente a la de los jóvenes, en la medida que tienen mayores responsabilidades pero, también, porque este aumento se asocia a mayores dificultades de inserción o reinserción laboral, ya que puede suponerse que, a diferencia del desempleo juvenil, se trata de una oferta más estable que ya cuenta con algún tipo de aprendizaje y experiencia previa.

La problemática del desempleo juvenil requiere distinguir entre los jóvenes desempleados que están incorporados al sistema de enseñanza y los que no lo están. Aunque las tasas de desocupación son altas en los dos casos, la situación más grave es la de los últimos, ya que los primeros estarían preparándose para obtener mejores condiciones de empleo en el futuro. Los jóvenes requieren en la crisis apoyos destinados a evitar la agudización de situaciones de exclusión social, que pueden ser difícilmente reversibles si se mantienen durante plazos largos. Para los que están fuera del sistema educativo, además de políticas orientadas a reinsertarlos en el sistema, parecerían importantes los esfuerzos orientados a mejorar las condiciones de empleabilidad, así como otros destinados a procurar formas de inclusión social.

La idea de empleabilidad está vinculada a la necesidad de fortalecer las capacidades de las personas para que mejoren sus posibilidades de inserción laboral mediante el desarrollo de competencias clave (aprender a aprender, aprender a hacer, aprender a ser) que disminuyan el riesgo de obsolescencia de los recursos humanos y permitan a hombres y mujeres permanecer activos y productivos a lo largo de su vida. Desde una perspectiva más ligada a la subjetividad, la empleabilidad puede relacionarse también a un conjunto de factores, tales como el manejo de sí mismo, la capacidad de proyección personal, de intervención en proyectos personales, de establecer relaciones humanas y otros aspectos, que deben tomar en cuenta las políticas de capacitación e inserción laboral<sup>35</sup>.

En el caso del desempleo femenino, si bien los empleos que se crearon favorecieron principalmente a las mujeres, debido a la tendencia registrada en la oferta femenina, su tasa de desempleo fue siempre más alta, lo cual probablemente esté en parte asociado a la segregación laboral y a problemas de empleabilidad entre las mujeres más pobres<sup>36</sup>.

La menor calidad del empleo femenino respecto al masculino y las brechas de ingresos entre hombres y mujeres con igualdad de nivel de instrucción y categoría ocupacional ponen de relieve que el problema del empleo femenino está no solamente asociado a las restricciones al acceso sino, y de manera muy importante, a las condiciones de trabajo. La problemática de género asociada a esta situación se vincula a la discriminación y segregación ocupacional. Probablemente el caso más ilustrativo en ese sentido es el del empleo doméstico, tanto por las condiciones que se dan en la práctica como por el marco institucional que lo regula y ampara.

---

<sup>35</sup> Silveira, S. (2002)

<sup>36</sup> Las competencias clave para la empleabilidad desde la perspectiva de género, si bien son fundamentales para las mujeres pobres y de baja escolaridad, pues para ellas uno de los mayores obstáculos es precisamente la demostración de competencias, también lo son para todo el colectivo femenino por sus dificultades para la estructuración de las identidades como trabajadoras y en el relacionamiento con los varones. Silveira, S. (2002)

En particular, respecto a la problemática laboral femenina, se ha señalado que las políticas macroeconómicas por sí mismas son insuficientes para mejorar la inserción laboral de las mujeres. Ello se debe a las barreras atribuibles al género para aprovechar los incentivos macroeconómicos, así como la incapacidad de esas políticas para disminuir los efectos de los obstáculos institucionales y del ámbito micro. Las desigualdades de género que impiden potenciar el aporte económico de las mujeres y mejorar los beneficios que obtienen se originan en ámbitos micro (en los hogares) y meso (contexto cultural, institucional, legal) que, por tanto, requieren políticas capaces de actuar en esos ámbitos. Este tipo de políticas actúa no solamente sobre la demanda sino sobre la oferta de trabajo, contribuyendo a disminuir los perjuicios que se originan en la segregación ocupacional y la discriminación laboral de género.

En términos más generales, las políticas orientadas a combatir los efectos de las diferentes formas de exclusión laboral que consideren entre sus factores causales la discriminación (racial, residencial, por ejemplo) requieren esfuerzos específicos en los cuales los agentes públicos locales y actores privados tienen un papel relevante para cumplir tanto sobre la oferta como sobre la demanda de empleo.

## V. Anexo

**Cuadro A-1**  
Evolución de la tasa de actividad por sexo según localización  
(en porcentajes)

	Montevideo	Resto país
<b>1991</b>		
<b>Total</b>	59.6	55.1
<b>Hombres</b>	74.3	72.4
<b>Mujeres</b>	47.5	39.7
<b>1998</b>		
<b>Total</b>	61.4	59.3
<b>Hombres</b>	73.6	73.4
<b>Mujeres</b>	51.5	46.8
<b>2000</b>		
<b>Total</b>	61.3	57.8
<b>Hombres</b>	72.1	71.6
<b>Mujeres</b>	52.5	45.5
<b>Fuente: en base a ECH del INE</b>		

**Cuadro A-2.**  
Condición de actividad de los jóvenes por sexo y tramo de edad (%)

	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
<b>1991</b>	<b>14 a 17 años</b>			<b>18 a 25 años</b>		
<b>Inactivos que no estudian</b>	19.7	20.8	20.3	40.2	63.6	56.9
<b>Tasa de actividad específica</b>	37.1	17.1	27.1	84.9	62.5	73.7
<b>Estudiantes sobre el total</b>	50.5	65.7	58.1	9.0	13.6	11.3
<b>1998</b>						
<b>Inactivos que no estudian</b>	22.6	22.6	22.6	42.3	59.4	54.1
<b>Tasa de actividad específica</b>	31.5	17.4	24.6	84.7	66.4	75.5
<b>Estudiantes sobre el total</b>	53.0	64.0	58.4	8.8	13.6	11.2
<b>2002</b>						
<b>Inactivos que no estudian</b>	9.4	13.6	11.6	26.4	46.5	40.0
<b>Tasa de actividad específica</b>	23.0	11.8	17.5	81.9	63.4	72.5
<b>Estudiantes sobre el total</b>	69.7	76.3	72.9	13.4	19.6	16.5
<b>Fuente: en base a ECH del INE</b>						

**Cuadro A-3**

<b>Evolución de la tasa de empleo, 1991-2002 (en porcentajes)</b>			
<b>Años</b>	<b>Total</b>	<b>Femenina</b>	<b>Masculina</b>
<i><b>Total país urbano</b></i>			
<b>1991</b>	52,3	38,8	68,2
<b>1992</b>	52,2	39,6	67,6
<b>1993</b>	51,9	39,2	67,2
<b>1994</b>	52,8	40,0	67,9
<b>1995</b>	53,1	40,4	67,9
<b>1996</b>	51,3	39,8	64,6
<b>1997</b>	51,2	39,2	65,1
<b>1998</b>	54,3	42,9	67,7
<b>1999</b>	52,6	41,6	65,8
<b>2000</b>	51,5	40,8	64,0
<b>2001</b>	51,4	40,9	63,8
<b>2002</b>	49,1	38,9	61,2
<i><b>Montevideo</b></i>			
<b>1991</b>	54,2	42,1	69,0
<b>1992</b>	54,1	42,7	68,4
<b>1993</b>	54,0	42,8	68,1
<b>1994</b>	55,0	43,0	69,5
<b>1995</b>	55,4	44,2	69,4
<b>1996</b>	54,0	44,5	65,8
<b>1997</b>	53,2	42,7	66,0
<b>1998</b>	55,1	44,9	67,6
<b>1999</b>	52,8	44,2	66,4
<b>2000</b>	52,8	43,5	64,3
<b>2001</b>	53,0	44,1	63,9
<b>2002</b>	50,8	42,2	61,4
<i><b>Interior urbano</b></i>			
<b>1991</b>	50,3	34,9	67,5
<b>1992</b>	50,4	35,9	66,7
<b>1993</b>	49,8	35,5	66,3
<b>1994</b>	50,6	36,7	66,5
<b>1995</b>	50,7	36,7	66,5
<b>1996</b>	48,6	35,4	64,0
<b>1997</b>	49,1	35,9	64,3
<b>1998</b>	53,4	40,5	67,8
<b>1999</b>	51,1	38,6	65,2
<b>2000</b>	50,1	37,9	63,9
<b>2001</b>	49,7	37,3	63,8
<b>2002</b>	47,3	35,3	61,0
<i><b>Nota:</b></i> A partir de enero-marzo de 1998 el marco de la Encuesta en el Interior Urbano, que hasta entonces cubría localidades de 900 o más habitantes, pasó a cubrir las de 5.000 o más habitantes.			
<b>Fuente:INE.</b>			



**Cuadro A-5**

<b>Evolución de la actividad, empleo y desempleo (tasas de variación en %)</b>			
<b>Actividad</b>	<b>2002/1990</b>	<b>2002/1999</b>	<b>1999/1990</b>
<b>Total</b>	3,0	-0,3	4,0
<b>Hombres</b>	-3,5	-1,8	-1,6
<b>Mujeres</b>	12,8	1,7	11,6
<b>Empleo</b>			
<b>Total</b>	-5,8	-6,6	0,9
<b>Hombres</b>	-10,3	-7,0	-3,5
<b>Mujeres</b>	0,5	-6,3	7,2
<b>Desempleo</b>			
<b>Total</b>	99,6	50,1	32,9
<b>Hombres</b>	95,7	55,6	25,7
<b>Mujeres</b>	94,1	45,3	33,6

**Fuente: INE**

**Cuadro A-6**

<b>Distribución de los desocupados por niveles educativos</b>			
	<b>1991</b>	<b>1999</b>	<b>2002</b>
<b>Hombres</b>			
Hasta primaria completa	35.0	31.5	29.1
Secundaria incompleta	34.8	36.0	39.2
Secundaria completa	2.9	5.1	4.1
Magisterio y profesorado	18.3	18.8	16.6
UTU	0.4	0.8	0.3
Universidad incompleta	6.8	6.4	8.9
Universidad completa	1.0	0.7	1.5
Otros	0.8	0.7	0.2
	100	100.0	100.0
<b>Mujeres</b>			
Hasta primaria completa	30.1	26.9	25.0
Secundaria incompleta	40.0	39.5	40.8
Secundaria completa	5.9	9.4	8.0
Magisterio y profesorado	10.9	11.1	10.4
UTU	1.9	1.3	1.9
Universidad incompleta	8.9	10.7	11.7
Universidad completa	1.7	0.8	2.3
Otros	0.8	0.4	0.0
	100.0	100.0	100.0
<b>Total</b>			
Hasta primaria completa	32.3	28.8	26.8
Secundaria incompleta	37.6	38.0	40.1
Secundaria completa	4.5	7.5	6.3
Magisterio y profesorado	14.3	14.4	13.1
UTU	1.2	1.1	1.2
Universidad incompleta	7.9	8.8	10.5
Universidad completa	1.4	0.8	2.0
Otros	0.8	0.5	0.1

**Fuente: en base a ECH del INE**

**Cuadro A-7**

<b>Distribución de desocupados por tramo de edad y por sexo (%)</b>				
	1991	1998	1999	2002
<b>Hombres</b>				
14-17	21.9	16.9	13.7	9.1
18-25	42.0	42.0	42.1	40.0
26-45	21.4	25.5	25.7	31.4
46-53	6.0	6.7	7.7	9.0
54-64	6.5	7.5	8.6	9.1
65 y más	2.2	1.3	2.3	1.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Mujeres</b>				
14-17	12.0	9.3	7.4	5.5
18-25	41.3	39.6	36.7	35.8
26-45	36.1	37.4	40.7	40.4
46-53	6.5	7.7	8.7	10.0
54-64	3.2	5.2	5.8	7.2
65 y más	0.8	0.8	0.6	1.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>TOTAL</b>				
14-17	16.7	12.6	10.1	7.1
18-25	41.6	40.7	39.0	37.6
26-45	29.3	32.3	34.3	36.5
46-53	6.3	7.3	8.2	9.6
54-64	4.7	6.2	7.0	8.0
65 y más	1.5	1.0	1.4	1.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Fuente: en base a ECH del INE</b>				

## **VI. Bibliografía**

**Aguirre, R., y Espino, A.** (2000), “Uruguay: El mercado de trabajo y calidad del empleo de las mujeres”, en Valenzuela, M.E., y Reinecke, G. (eds), *¿Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile*, OIT, Santiago.

**Allen, S.; Cassoni, A., y Labadie, G.** (1996), “Wages and employment after reunification in Uruguay”, en *Cuadernos de Economía*, año 33, N° 99, pp 277-293, agosto.

**Amarante, V., y Arim, R.** (2003), *Mercado laboral en Uruguay, 1986-2002*, informe final preparado para OIT, Santiago de Chile, noviembre

**Amarante, V., y Espino, A.** (2001), *La evolución de la segregación laboral por sexo en Uruguay (1986-1999)*, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA), DT 3/01.

**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, N°1, segunda época, mayo.

**Amarante, V., y Reggio, I.** (2000), *El desempleo en Uruguay, 1995-1997.*, Instituto de Economía, FCEyA, Serie Documentos de Trabajo N° 1/00, Montevideo.

**Azar, P.; Rodríguez, S., y Sanguinetti, C.** (2001), *Análisis de la duración del desempleo en Uruguay (1986 - 1999)*, Instituto de Economía, FCEyA, Serie Documentos de Trabajo No. 9/01, Montevideo.

**Bucheli, M.** (1998), *Flexibilidad del mercado de trabajo en Uruguay*, CEPAL, LC/MVD/R. 166. Rev.1.

**Bucheli, M.** (1997), *Los cambios en el empleo y el mercado de trabajo de los años noventa en Uruguay*, CEPAL, LC/MVD/R.170 Rev.1, Montevideo.

**Bucheli, M., y Casacuberta, C.** (2003), *Características del desempleo en Uruguay, en especial el de larga duración*, documento presentado a las Jornadas de Empleo, Universidad de la República-Cinterfor/OIT-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, octubre de 2003, 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. (eds.), *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Eudeba-PNUD-CEPAL, Buenos Aires.

**Casacuberta C., y Vaillant M.** (2002), *Trade and wages in Uruguay in the 1990's*, trabajo presentado en las Jornadas Anuales de Economía del Banco Central del Uruguay, Montevideo.

**Cassoni, A., et al.** (1994), *Reformas del mercado laboral ante la liberalización de la economía. El caso de Uruguay*, BID, Washington.

**Cassoni, A.** (1999), *Labour demand before and after re-unionisation*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

**Cozzano, B., y Pozzolo, M.L.** (1996), “Aporte para un debate sobre flexibilidad laboral”, en *Revista de Relaciones Laborales*, N° 1, UCUDAL-FOMIN, Montevideo.

**de Brun, J., y Labadie, G.** (1998) *Rigidez salarial, precios relativos y ajuste estructural: una interpretación del desempleo en Uruguay*, seminario “Mercado de trabajo: entre la solidaridad y la lealtad”, Montevideo.

**Espino, A., y Salazar, A.** (2000), *La generación de empleo en los complejos agroindustriales en el Uruguay. Perspectivas a corto y mediano plazo*, Instituto de Economía, FCEyA, Serie Documentos de Trabajo N° 2/00, Montevideo.

**Furtado, M.** (2003), *Evaluación del salario mínimo nacional como instrumento de política en Uruguay*, Instituto de Estadística, FCEyA, Montevideo.

**Furtado, M., y Raffo, L.** (1998), “Discriminación y segregación laboral por género. Un estudio empírico del caso uruguayo en la última década”, monografía, FCEyA, Montevideo.

**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, FCEyA, Montevideo.

**INE (2003)**, “Estimaciones de pobreza por el método del ingreso”, en *Evolución de la pobreza en Uruguay.pdf*, <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/publicaciones.htm>

**Instituto de Economía (1994, 1998, 2000, 2002)** *Informe de Coyuntura Uruguay* FCEyA, Montevideo

**Katz, J.** (2000), *Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del “Consenso de Washington”, ¿qué?*, Serie Desarrollo Productivo N°65, CEPAL, Santiago de Chile.

**Katz, J., y Stumpo, G.** (2001), *Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional*, Serie Desarrollo Productivo N° 103, CEPAL, Santiago de Chile.

**Llambí, M. C.** (1999), *Magnitud, composición y evolución del empleo precario. Uruguay, 1991-1997*, Instituto de Economía, FCEyA, Serie Avances de Investigación 6/99, Montevideo.

**Miles, D., y Rossi, M.** (2001), *Wage inequality in developing countries: market forces or government intervention*, mimeo.

**Naranja, M., y Pérez, A.** (2002), *La flexibilidad salarial en el Uruguay 1986-1999*, Instituto de Economía, FCEyA, Serie Documentos de Trabajo N° 1/02, Montevideo.

**Notaro, J.** (2003a), *La política de empleo en tiempos de recesión. Lineamientos para discusión en Uruguay*, Instituto de Economía, FCEyA, DT3/03, Montevideo.

**Notaro, J.** (2003b), *Las políticas de empleo en los países del Mercosur, 1990 – 2003. El caso de Uruguay*, 3 de noviembre, <http://www.observatorio.net/pdfRoot/estudios/uruguay.pdf>

**Noya, N.; Pereira, M., y Prieto, G.** (2003), *Crecimiento y capital humano en Uruguay: 1940 – 1999*, julio, <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catmetec/material/khum.pdf>

**PNUD** (2002) *Desarrollo Humano en Uruguay 2001. Inserción internacional, empleo y desarrollo humano*, CEPAL-PNUD, Montevideo.

**Programa regional para el fortalecimiento de la formación profesional y técnica de mujeres de bajos ingresos** (2003) FORMUJER, julio, [www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/formujer/pres.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/formujer/pres.htm)

**Rodríguez J., Cozzano B., y Mazzuchi, G.** (2001), *La transformación en las relaciones laborales. Uruguay 1985-2001*, Programa de Modernización de las Relaciones Laborales, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

**Rossi, M., y Rivas, F.** (2000), *Discriminación salarial en Uruguay (1991–1997)*, Documento de trabajo ¿?/00, Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

**Silveira, S.** (2002), “Género y empleabilidad: Desafíos y oportunidades para una política de formación profesional y técnica en el siglo XXI en América Latina”, en *Formación Profesional, Productividad y Trabajo Decente*, Boletín 153, CINTERFOR.

**Urrestarazu, M.** (1997), “Desempleo de segmentación en Montevideo. 1981-1995”, trabajo monográfico, FCEyA, Montevideo .

**Vigorito, A. (coord.); Amarante, V.; Arim, R., y Notaro, J.** (1999), *Matrices de empleo y remuneraciones. Uruguay 1990-1997*, Instituto de Economía, FCEyA, Serie Avances de Investigación N° 11/99, Montevideo.