

El trabajo en Uruguay. Presente y futuro

Introducción

Importancia de las políticas de empleo en una estrategia de desarrollo

Existe consenso actualmente sobre la importancia del crecimiento económico sostenido como requisito fundamental para alcanzar una senda de desarrollo económico y social. Sin embargo, también es claro que los procesos de crecimiento de la actividad económica por sí solos, no logran mejorar la calidad de vida del total de la población. Dicho en otros términos, el crecimiento económico no debe ser visto por los hacederos de política económica como un fin en sí mismo sino como un medio, fundamental sin duda, para que el país transite un camino hacia el desarrollo económico y social inclusivo, que se traduzca en mejoras sustanciales y concretas en la calidad de vida de las personas, particularmente de las más desfavorecidas.

Para esto, las medidas de impulso al crecimiento de la economía deben ser complementadas con otras que posibiliten que todas las personas puedan apropiarse de los beneficios que el crecimiento económico habilita, así como políticas de redistribución de los ingresos y de la riqueza que permitan avanzar en la reducción de las inequidades existentes.

El mercado laboral, y la posibilidad de las personas de insertarse en el mismo, es una herramienta muy potente para la eliminación de la pobreza. Además, en la medida en que esto se combine con otras políticas de corte redistributivo, también constituye una buena herramienta para la reducción de las inequidades.

Sin embargo, no todas las personas están en las mismas condiciones para insertarse en el mercado de trabajo. No todas las personas cuentan con las mismas capacidades o habilidades para ofrecer en el mercado laboral, y estas diferencias se explican fundamentalmente por las posibilidades que tuvieron a lo largo de su vida, las que dependen a su vez marcadamente del contexto económico y social de origen. En muchos casos sencillamente no cuentan con capacidades para ofrecer al mercado de trabajo o las capacidades con las que cuentan han quedado obsoletas y no están en línea con la demanda de habilidades existente.

Pero el desempleo no es el único problema del que adolecen las personas al momento de insertarse en el mercado laboral y la única diferencia relevante no es entre quienes logran conseguir un empleo y quiénes no. El subempleo, que releva la problemática de trabajar menos horas de las deseadas estando disponible para trabajar una jornada completa, el no registro a la seguridad social y las bajas remuneraciones, son algunos

de los problemas de empleo que enfrenta buena parte de la población. Problemáticas que tampoco se distribuyen homogéneamente entre la población o independientemente de sus características y trayectorias económicas y sociales de origen.

Así como durante las crisis y momentos de baja del ciclo económico no todos sufren por igual las consecuencias de la contracción de la actividad y son usualmente los más vulnerables los más perjudicados, durante los procesos de crecimiento de la actividad económica, estas diferencias no se tienden a mitigar por sí solas, sino que se acrecientan, valorizando las capacidades y habilidades de algunos y penalizando la falta de capacidades de otros.

Las políticas de empleo, entendidas como aquellas que actúan de manera directa sobre el mercado laboral, tienen como objetivo principal apuntar a mitigar estas diferencias, permitiendo que todas las personas puedan insertarse en el mercado laboral plenamente a partir de un trabajo decente y sin limitaciones. Son así, un eje central de un proyecto de desarrollo económico y social inclusivo.

La importancia de las políticas de empleo es aún más evidente si se tiene en cuenta que el principal acervo con el que cuentan la mayoría de las personas para obtener ingresos que les permitan vivir es su fuerza de trabajo. Y que además, la misma no es un factor homogéneo sino que existe una gran disparidad de calificaciones, capacidades y habilidades entre las personas para ofrecer en el mercado laboral. Sin políticas activas de empleo que apunten a generar capacidades entre quienes no las poseen -o que les permitan actualizarlas- de manera que puedan insertarse plenamente en el mercado laboral, y así apropiarse de los frutos del crecimiento de la economía, estas personas quedarán excluidas del proceso de desarrollo. La pobreza y la exclusión social encuentran su fundamento principal en la incapacidad de algunas personas de acceder a un trabajo decente.

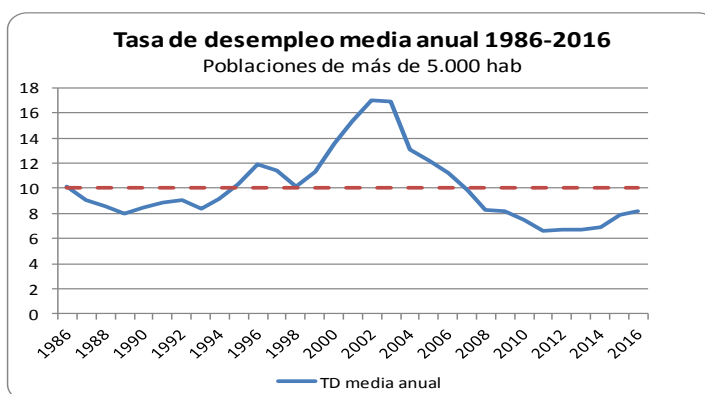
De esta manera, las políticas de calificación de la mano de obra o políticas de empleabilidad son un pilar fundamental de las políticas de empleo y apuntan a calificar o recalificar a las personas para facilitar así su inserción laboral plena. Sin embargo, no son las únicas políticas activas de empleo plausibles y en aras de transitar una senda de desarrollo económico y social inclusivo, deben ser complementadas y articuladas con otras. En este sentido, son fundamentales las políticas que facilitan el encuentro entre la oferta y la demanda de empleo desde una perspectiva pública, de manera que ésta no quede librada al accionar de las empresas contratadoras de mano de obra; y son también esenciales las políticas que actúan sobre la demanda de trabajo que realizan las empresas, apuntando a generar incentivos a las mismas para la inserción de trabajadores, en particular de aquellos con mayores dificultades de inserción.

El empleo en Uruguay – El pasado reciente ¿De dónde venimos?

1. Principales tendencias del mercado laboral uruguayo en los últimos 30 años

En los últimos años Uruguay ha alcanzado niveles récord tanto en materia de empleo como de desempleo. Esto se dio en un contexto de fuerte crecimiento económico donde además aumentó de manera importante la tasa de actividad, la que refleja la oferta de trabajo.

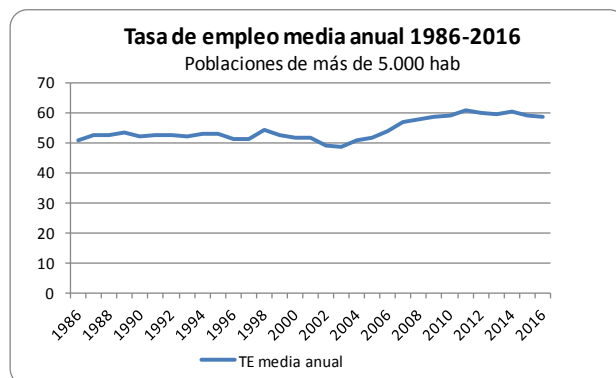
En una mirada de más largo plazo, como la que aparece en el gráfico que sigue, puede observarse que Uruguay es un país de tasas de desempleo históricamente elevadas, tanto si se lo compara con otros países latinoamericanos como fuera de la región. La tasa de desempleo media anual entre 1986 y 2016 es de 10% y el menor registro previo a los récords alcanzados en los últimos años fue el 1989 de 8%.



Esto llevó a la idea, de que en estos niveles, levemente por debajo del 10%, se encontraba la tasa de desempleo estructural, entendido como aquel desempleo que se explica por factores estructurales y que por tanto, no cambia con las variaciones del ciclo económico. Se trata de un tipo de desempleo más preocupante ya que al no variar con el ciclo económico y explicarse fundamentalmente por un desajuste entre el perfil requerido para los puestos de trabajos que se ofrecen y las características de quienes ofrecen un empleo, su reducción requiere de políticas de empleo más específicas.

Durante la crisis de 1998-2003 obviamente el desempleo alcanzó niveles muy por encima de este promedio, pero aún en momentos de expansión económica como el registrado durante la década de los 90, el desempleo no cedió de manera relevante y tendió a ubicarse por encima de estos niveles.

La tasa de empleo por su parte, indicador de la demanda de trabajo, se ubicó en 54,1% como promedio de los últimos 30 años, aunque fue recién a partir de 2007 que superó el 55% ya que en los 20 años previos se mantuvo en el entorno del 50%.



2. Características fundamentales del mercado de trabajo uruguayo

Algunos aspectos que caracterizan las tendencias de largo plazo del mercado laboral uruguayo son: el importante peso de los asalariados o trabajadores dependientes en el total de ocupados; las brechas que históricamente han desfavorecido tanto a las mujeres como a los jóvenes al momento de buscar un empleo y también en su inserción laboral; la preponderancia del sector terciario o de servicios en el empleo total en relación al sector industrial manufacturero y al primario; y la persistencia de elevadas tasas de no registro a la seguridad social, independientemente del momento del ciclo económico que atravesase el país.

En relación al primer aspecto, a diferencia de lo que sucede en buena parte de los países latinoamericanos, en Uruguay la mayor parte de los ocupados (alrededor del 70%) son asalariados públicos o privados. La categoría de empleo que le sigue en importancia es la de cuentapropista o trabajador independiente mientras que las restantes categorías tienen escaso peso en la ocupación total (cooperativistas, patrones y trabajadores del hogar no remunerados). Dentro de los cuentapropistas a su vez, el Instituto Nacional de Estadística (INE) permite distinguir entre quienes poseen un local o algún tipo de inversión y los que no poseen local o inversión alguna.

Esta distinción es importante en la medida en que permite distinguir a la interna de una categoría de empleo bastante heterogénea como es el cuentapropismo, diferenciando entre quienes posiblemente poseen al menos un problema en su inserción laboral (quienes no tienen local ni inversión alguna) y quienes no necesariamente presentan problemas de empleo, en la medida en que realizaron alguna inversión en su inserción laboral (sea de capital físico o humano). Cabe consignar además, que más del 80% de los cuentapropistas no están registrados a la

seguridad social, un porcentaje mucho más elevado entre quienes no poseen local ni inversión alguna y algo menor entre quienes sí lo poseen.

Si bien el peso de los asalariados en el empleo total ha tenido fluctuaciones, acompañando básicamente el ciclo económico, ésta ha sido históricamente la categoría más relevante del empleo. En tiempos de crisis o baja del ciclo económico, el peso de los asalariados tiende a disminuir, en particular el de los asalariados privados, a la vez que tiende a aumentar el cuentapropismo y a cambiar su composición (ganando un mayor peso el cuentapropismo sin local y presentando una menor preponderancia los cuentapropistas con local o inversión).

Una segunda característica que sobresale al mirar el mercado laboral uruguayo en una perspectiva de mediano plazo es la persistencia de brechas que desfavorecen tanto a las mujeres como a los más jóvenes. En el caso de las mujeres, en los últimos 30 años la tasa de desempleo de ellas se ha ubicado entre 1,5 y 1,9 veces por encima de la de los hombres, disminuyendo sólo recientemente para ubicarse entre 1,3 y 1,4 a partir de 2015. Algo similar sucede con la tasa de empleo, donde los hombres presentan históricamente tasas bastante más elevadas que las de las mujeres. En este caso sin embargo, la tendencia a la disminución ha sido mucho más rápida y notoria en los últimos años y la tasa de empleo de los hombres pasó de ser 90% superior a la de las mujeres en 1986 a ubicarse 50% por encima a comienzos de la década de 2000 y 30% en los últimos años.

En el caso de los jóvenes, considerados como los menores de 25 años, la brecha entre las tasas de empleo y desempleo respecto a la de los mayores de 25 años son mucho más grandes aún. En el caso del desempleo, las tasas de desocupación de los más jóvenes se ubicaron entre 3,8 y 4,8 veces por encima de la de los mayores de 25 años en los últimos 30 años. A diferencia de lo que sucede con las brechas de desempleo entre hombres y mujeres, en este caso, las mismas no han mejorado sino que por el contrario empeoraron en la última década, desfavoreciendo claramente a los más jóvenes al momento de conseguir un empleo.

En cuanto al peso de los ocupados por sector de actividad, Uruguay se caracteriza por contar con un porcentaje importante de ocupados en las ramas vinculadas al comercio y los servicios mientras que el peso de los sectores primarios y de la industria manufacturera en la ocupación total es bastante menor. Asimismo, tanto la industria manufacturera como las actividades primarias son los sectores que más peso han perdido en el empleo total en los últimos años.

Finalmente, el mercado laboral uruguayo se caracteriza por contar históricamente con un porcentaje importante de trabajadores precarios, que no se encuentran registrados

a la seguridad social. Si bien éste no es el único problema de empleo presente en el país, es sin duda el más relevante y el que ha registrado una mayor retención a la baja en los últimos años pese a las mejoras registradas en términos laborales en otros planos.

Como es esperable, el no registro a la seguridad social es una característica del empleo que varía con el ciclo, de manera que en momentos de baja del ciclo y crisis, el no registro a la seguridad social tiende a aumentar, como sucedió durante la crisis de 1998-2003 cuando el porcentaje de trabajadores no registrados a la seguridad social alcanzó al 40% del total de ocupados. Sin embargo, el no registro a la seguridad social no muestra la misma flexibilidad a la baja, y en momentos de auge o fuerte crecimiento económico, ha demostrado una resistencia a su reducción, encontrando un piso en el entorno del 24% del total de ocupados.

El no registro a la seguridad social difiere de manera importante tanto según la categoría de la ocupación como el sector de actividad de procedencia. Así, el no registro es sensiblemente mayor entre los trabajadores por cuenta propia que entre los asalariados. En relación a los sectores de actividad, el servicio doméstico, la construcción y el sector de comercio son aquellos de mayor predominio de la precariedad mientras que en otros sectores como la salud, la educación y el sistema financiero, este problema de empleo es prácticamente inexistente.

En función de la categoría de la ocupación, la precariedad es bastante mayor entre el total de ocupados que entre los asalariados o trabajadores dependientes debido al importante peso de la misma entre los trabajadores cuenta propia. Asimismo, como es esperable, entre el total de asalariados públicos, la precariedad laboral –entendida como el no registro a la seguridad social- es muy baja.

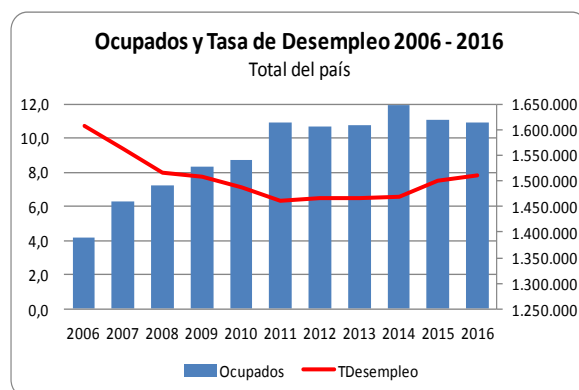
El mercado laboral en la actualidad ¿Dónde estamos en materia de empleo?

1. Tendencias recientes en materia de empleo, desempleo y salario real

En los últimos doce años Uruguay vivió cambios importantes desde el punto de vista económico, político y social. En lo que hace al mundo del trabajo, en 2005 se inició una etapa de cambios en las relaciones laborales de una magnitud y profundidad que comienza a gestar un nuevo sistema de relaciones laborales.

Luego de la profunda crisis socioeconómica vivida en Uruguay entre 1999 y 2002, en 2003 la economía retomó la senda de crecimiento y a partir de 2004, la producción nacional uruguaya creció 72%, alcanzando una expansión promedio anual del 4,7%. Se alcanzó así el ciclo más importante de expansión de la economía nacional, tanto por la extensión del mismo, que da cuenta de 13 años de crecimiento ininterrumpido de la actividad, como por su magnitud, alcanzándose tasas muy superiores al promedio histórico del país (3% en el promedio del siglo XX). Si bien a partir de 2014 el proceso de crecimiento ha sufrido un notorio enlentecimiento, todavía se encuentra en la senda positiva y para los próximos tres años se esperan tasas de crecimiento del producto de entre 2% y 3% anual.

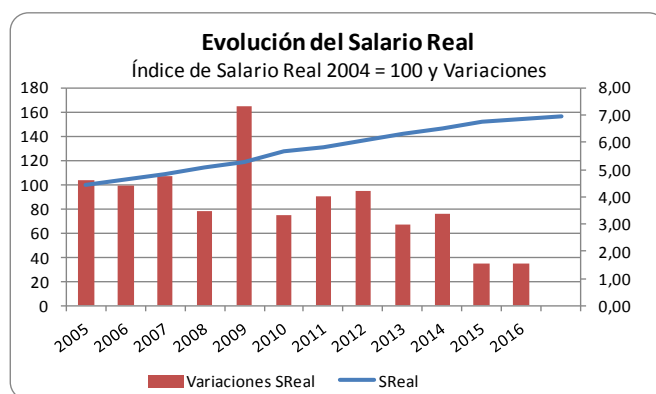
El ciclo expansivo en materia de crecimiento económico de la última década repercutió de manera favorable en el mercado de trabajo, lo que incidió de manera directa sobre los principales indicadores de pobreza, indigencia y distribución de los ingresos. De hecho, el mercado de trabajo fue un factor fundamental de mejora en el nivel de vida de la población. A diferencia de lo sucedido en otras etapas de crecimiento económico en el país, en esta oportunidad el crecimiento de la producción vino acompañado de una mayor demanda de trabajo y los principales indicadores del mercado laboral presentaron mejoras importantes. Aumentó la tasa de actividad y de empleo y disminuyó el desempleo, alcanzándose entre 2011 y 2014 niveles récord en estos indicadores, tal como puede observarse en el gráfico que sigue.



En el año 2011 la tasa de desempleo media para el total del país se ubicó en 6,3%, el nivel más bajo desde que se llevan registros, manteniéndose entre 6,5% y 6,6% entre 2012 y 2014 para volver a repuntar levemente a partir de 2015. El número de ocupados por su parte, también alcanzó niveles récord, con una cantidad de trabajadores ocupados de casi 1.650.000 en 2014 para luego también pasar a caer levemente a partir de 2015.

La tasa de actividad (definida como la relación de la población económicamente activa y la población en edad de trabajar) creció en la última década, pasando del 58,5% en promedio en 2004¹ a alcanzar a casi el 65% de quienes estaban en edad de trabajar en 2014. Las mejores perspectivas del mercado laboral en el período incentivaron a más personas a integrarse al mercado de trabajo, lo que se reflejó en una mayor oferta.

El crecimiento económico, el aumento del empleo y el proceso de negociación colectiva llevaron a un fuerte crecimiento del salario real medio en la última década, como se observa en el gráfico que sigue.



Por primera vez desde que se llevan registros, el salario real creció por 12 años consecutivos de manera ininterrumpida, acumulando un incremento de 56,3% y creciendo a una tasa promedio anual de 3,8%. El rol de los Consejos de Salarios fue central en el crecimiento del poder adquisitivo del salario más allá de que los buenos resultados del mercado laboral avalaban los incrementos acordados.

En relación a la oferta de trabajo, medida por la tasa de actividad, el crecimiento fue mayor entre las mujeres que entre los hombres, ya que es además donde hay más margen para aumentar la oferta laboral en la medida en que las tasas de actividad

1. Los datos publicados por el INE previo al año 2006 comprenden a las poblaciones de más de 5.000 habitantes mientras que a partir de ese año la Encuesta Continua de Hogares (ECH) pasa a ser representativa de todo el país. Si bien los datos posteriores a 2006 representativos de las poblaciones de más de 5.000 habitantes no difieren sustancialmente de los del total del país, en este Informe se optó por utilizar los del total del país (pese a los problemas de comparabilidad que existen con los datos previos a 2006) ya que son los más usualmente utilizados y manejados públicamente.

masculina han sido históricamente más altas que las de las mujeres, pese al rápido crecimiento que tuvieron éstas últimas desde la inserción de las mujeres al mercado de trabajo remunerado.

En el caso del empleo, también el crecimiento fue más importante entre las mujeres que en el empleo masculino. Así, mientras en 2004 las mujeres eran un 42,8% del total de ocupados, en 2016 representaron un 45,5% del total. Esto determinó que se haya avanzado en la reducción de la brecha entre la tasa de empleo masculina y femenina. Sin embargo, aún se observan diferencias importantes entre ambos niveles del orden de los 16 puntos porcentuales.

También se observa una brecha importante al analizar la tasa de desempleo desagregada entre hombres y mujeres. La tasa de desempleo femenina siempre es mayor que la masculina desde que se llevan registros en nuestro país. En 2016 la tasa de desocupación de las mujeres para el total del país fue de 9,4% mientras que la de los hombres se ubicó en 6,5%. Si bien todavía la brecha es amplia y requiere de más políticas específicas que la reduzcan, el análisis muestra que desde 2007-2008 en adelante se ha ido avanzando de manera importante en la reducción de la misma. Mientras en 2008 la tasa de desempleo femenina era 92% mayor a la de los hombres, en 2016 dicha diferencia se redujo a 45%.

El otro grupo que presenta rezagos en cuanto a las oportunidades de empleo es el de los jóvenes. A nivel etario, la proporción de jóvenes menores a 25 años en el total de ocupados se ha mantenido estable en torno al 14%. El principal cambio operado en cuanto al empleo por tramo de edad es un leve crecimiento en el peso relativo de los ocupados de entre 25 y 40 años en detrimento de aquellos de entre 41 y 60 años.

En relación al desempleo, el mismo también afecta en mayor medida a los jóvenes menores de 25 años. En el caso de los jóvenes menores de 25 años, la brecha es bastante más amplia que en el caso de las mujeres y en estos años no ha logrado reducirse sino que por el contrario se ha acentuado. Mientras el desempleo en los mayores de 25 años pasó de 8,8% a 5,2% en los últimos 12 años, en el caso de los jóvenes cayó desde 33% a 25%. Así, el cociente entre ambas tasas de desempleo ha aumentado: mientras que en 2004 la desocupación de los más jóvenes era 3,75 veces más grande que la de los mayores, diez años después esta brecha es casi cinco veces superior.

Al analizar la evolución de la proporción de los ocupados según sector de actividad, se aprecia un crecimiento relativamente importante de los que se desempeñan en la construcción y en las actividades de intermediación financiera. Por su parte, los

sectores con mayor caída relativa son el servicio doméstico, la industria y el sector agropecuario.

La caída de la participación del servicio doméstico se asocia claramente a una mejora en la calidad del empleo en el período en la medida en que se trata de una actividad que por sus características tiende a concentrar distintos problemas de empleo: bajas remuneraciones, precariedad y subempleo horario. Si bien las condiciones de trabajo en este sector también mejoraron en el período, la caída de su participación en el empleo total denota una mejora en las oportunidades de empleo.

Como contrapartida, el sector de mayor incremento de la participación en el empleo total fue la construcción. El 96% de los ocupados en la construcción son hombres con baja calificación formal (menor al promedio). Al igual que el servicio doméstico se trata de un sector que concentra distintos problemas de empleo: en el caso de la construcción, precariedad laboral, mayor riesgo de accidentabilidad laboral y menor estabilidad en el empleo. Sin embargo, al tratarse de un sector que tiende a moverse de manera procíclica con el nivel de actividad general y de manera más exacerbada, actúa como una esponja absorbiendo mano de obra ya que es un sector que no requiere un alto nivel educativo o formación propia para ingresar, al menos para el grueso de las actividades.

Si bien aún en 2016 las tasas de no registro a la seguridad social pueden ser consideradas elevadas, el desempeño a lo largo del período analizado es muy favorable: cae desde casi 41% en 2004 a 25,3% en 2016.

Resulta interesante profundizar el análisis del comportamiento del no registro a la seguridad social cruzándolo con otras variables. Al analizar el no registro entre los asalariados privados, se produce un notable descenso de 36,4% a 15%, dando cuenta del importante proceso de formalización logrado para este segmento de trabajadores.

En el caso de los trabajadores por cuenta propia la situación es distinta. Mientras que para quienes poseen local el no registro descendió de casi 70% a 65,6% durante el período, para los que no poseen local ni inversión la falta de cobertura afecta casi al 100%. Cabe mencionar que como se señaló anteriormente, la proporción de estos trabajadores cayó drásticamente durante el período, representando un avance importante en términos de erradicación de la precariedad laboral.

La tasa de no registro varía mucho también entre sectores de actividad. El servicio doméstico y la construcción eran los sectores con más alta informalidad en 2004 y fruto de la negociación colectiva y algunas políticas específicas han logrado avances significativos. Mientras el servicio doméstico bajó la tasa de no registro desde casi 74%

a 43% en 2016, la construcción pasó de 66% a 45% para el total de ocupados. En este último sector si además se considera solamente a los asalariados o trabajadores dependientes, la precariedad laboral afecta actualmente a algo menos de 1 cada 5 trabajadores dependientes (17%). El resto de los sectores también han mostrado un buen desempeño, incluso en casos como la salud o la enseñanza en que, producto de su fuerte presencia en el sector público, la proporción de trabajadores sin cobertura ya era relativamente más baja en 2004.

Por último, la falta de cobertura a la seguridad social afecta principalmente a jóvenes y personas mayores de 60 años, aunque por su tamaño relativo la mayor incidencia en la informalidad se encuentra entre los 25 y los 60 años. Mientras la población joven enfrenta dificultades para acceder a empleos de calidad, las altas tasas de informalidad para los mayores de 60 años se explican fundamentalmente por la conjugación de actividad laboral sin registro con el cobro de alguna prestación de pasividad.

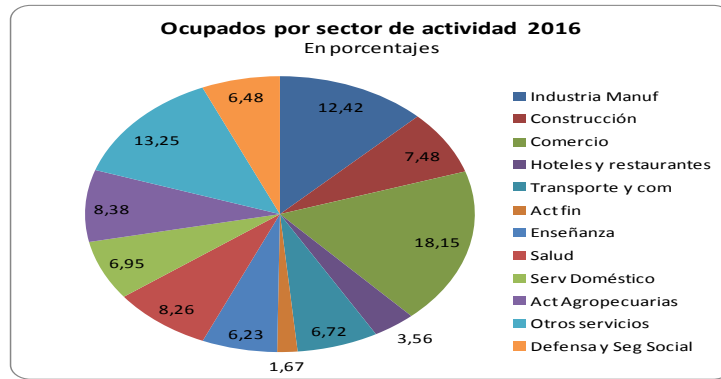
En síntesis, si bien un importante porcentaje de empleos aún presentan problemas de calidad que exigen profundizar en políticas para su mejora, resulta claro que a lo largo de estos años se han registrado avances importantes. La caída en la tasa de no registro a la seguridad social centrada fundamentalmente en los asalariados así como la baja en el subempleo han permitido que el empleo sin restricciones haya crecido de forma sostenida.

2. Datos del empleo 2016

De acuerdo a las estimaciones de población del INE, en 2016 la población uruguaya alcanzó las 3.480.221 personas, 1.684.140 hombres (48,4%) y 1.796.082 mujeres; localizados en su mayoría en la capital del país Montevideo (39,9%) y un porcentaje que alcanza casi al 50% del total de la población viviendo entre Montevideo y sus alrededores (región metropolitana).

La población en edad de trabajar (mayores de 14 años) ascendió a 2.764.136 personas y los activos a 1.752.463 personas, de los cuales: 1.612 mil aproximadamente estaban ocupados en 2016 y los restantes 140 mil estaban desocupados.

En relación a la población ocupada, la misma se ubica fundamentalmente en los sectores de servicios. En 2016, algo más de uno de cada cuatro ocupados (27,7%) trabajaba en el sector de otros servicios, educación o salud. El segundo sector de actividad en importancia es el de comercio, que ocupó al 18,2% de los trabajadores en 2016. Con una menor participación aparecen la industria manufacturera (12,4%), las actividades primarias (8,4%) y la construcción (7,5%).



En cuanto a la distribución de los ocupados por **categoría ocupacional**, como se mencionó antes, se mantienen las tendencias históricas y en Uruguay la mayoría de los trabajadores son asalariados o trabajadores dependientes, en su mayoría ocupados en el sector privado. Entre asalariados privados y públicos alcanzan al 72% de la población ocupada, de modo que casi 3 de cada 4 ocupados trabajan en relación de dependencia.

En relación a las **características del empleo**, en 2016 el 72,1% de los ocupados tenía una inserción laboral sin problemas.² Como contracara, el 25,3% de los ocupados no estaba registrado a la seguridad social mientras que el 2,6% tenía problemas de subempleo horario, es decir, quería y estaba disponible para trabajar una jornada completa mientras que su puesto de trabajo le ofrecía un horario de trabajo inferior. Además, dentro de los no registrados a la seguridad social, algo más del 20% también se enfrenta a la problemática del subempleo horario.

Por lo tanto, si bien hay algo más de un 8% de los ocupados que sufre de subempleo horario, ésta no es la principal problemática de los ocupados en el caso de Uruguay. La principal razón además, es que el subempleo horario tiende a fluctuar con los ciclos económicos, bajando de manera importante en los períodos de auge como el actual, aún sin la aplicación de políticas dirigidas a combatirlo.

La precariedad o no registro a la seguridad social en cambio, si bien se ha reducido de manera importante en los últimos años, ha demostrado tener un componente estructural mucho más fuerte que el subempleo, mostrando rigideces a la baja aún frente a la aplicación de políticas específicamente diseñadas para su reducción. En la medida en que la matriz de protección social en Uruguay está todavía muy vinculada al empleo formal, quienes no están registrados en la seguridad social pierden el derecho a acceder a todos los beneficios sociales que tienen quienes poseen un empleo registrado: derecho a la atención de la salud del trabajador y su familia, derecho a la

². El relevamiento que realiza el INE contabiliza como problemas de empleo, el subempleo horario y la precariedad (no registro a la Seguridad Social) mientras que las bajas o insuficientes remuneraciones no son computadas como un problema de empleo.

jubilación, derecho al seguro por enfermedad y seguro por accidentes, asignaciones familiares y otros.

Finalmente, en cuanto al **perfil educativo formal de los ocupados**, el cuadro que sigue muestra la distribución de los ocupados según el máximo nivel educativo alcanzado. Como se desprende del mismo, el 22% de los ocupados en 2016 contaba solamente con primaria completa (6 años de educación formal) mientras que el 32,3% tenía además algún año de educación secundaria realizado pero sin haber completado el ciclo. De esta manera, más del 50% de los ocupados en Uruguay contaba con menos de 12 años de educación formal aprobada, lo que es un nivel relativamente bajo en la comparación internacional. De hecho, reducir los altos niveles de deserción de la educación secundaria es uno de los principales desafíos en Uruguay ya que si bien la mayoría de las personas finalizan la educación primaria, pese a la obligatoriedad de la educación secundaria, un porcentaje importante de adolescentes no ingresan en educación secundaria una vez finalizada la primaria o desertan rápidamente.

Ocupados por máximo nivel educativo formal alcanzado		
Máx Nivel alcanzado	Ocupados	Asalariados
Hasta primaria completa	22,0	18,7
Secundaria incompleta	31,3	32,6
Secundaria completa	7,8	8,3
UTU (incompleta o completa)	18,4	18,5
Magisterio y profesorado	3,5	4,4
Universidad incompleta	8,6	9,7
Universidad completa	6,6	6,0
Posgrado completo	1,9	1,9
Total	100	100

3. Caracterización de los desocupados

En 2016 los desocupados fueron 140 mil, de los cuales 55% fueron mujeres. Ello debido a que la tasa de desempleo de mujeres es más alta que la de los varones y por ende su proporción en los desocupados es más alta que su proporción en los ocupados.

La misma situación de desproporcionalidad se da con la edad. El 75% de los desocupados son menores de 39 años y casi uno de cada dos son menores de 25 años.

Desde el punto de vista de la rama de actividad, y tomando en cuenta sólo a los desocupados propiamente dichos, 17% pertenecen al comercio, 12% al servicio doméstico y 8% a los sectores de la industria manufacturera y los servicios a empresas.

El nivel educativo de quienes buscan un empleo y no lo encuentran aparece desagregado en el cuadro que sigue. Como se desprende del mismo, el grueso de los

desocupados son personas con niveles educativos formales inferiores a los 12 años y en su mayoría comenzaron la educación secundaria sin haberla finalizado.

Perfil educativo de los desocupados		
Nivel educativo	Personas	Porcentaje
Primaria	30.716	21,9%
Secundaria incompleta	65.196	46,5%
Secundaria completa	11.981	8,6%
UTU	13.427	9,6%
Magisterio o profesorado	1.729	1,2%
Universidad o similar	16.838	12,0%
Total	140.117	

Además, las tasas de desempleo observadas en los últimos años –con niveles históricamente bajos- indican que el desempleo afecta fundamentalmente a personas que no son jefas de hogar y que en un 44% del total tienen ciertos requerimientos al momento de buscar trabajo (empleos acorde a su conocimiento o experiencia, baja carga horaria, horario especial y otros). La duración del desempleo también ha variado: mientras en 2004 un desocupado tardaba en promedio 18 semanas en conseguir un empleo, doce años después dicho promedio se sitúa en 8 semanas.

Este buen desempeño del mercado de trabajo en general y del desempleo en particular, ha generado oportunidades en la medida en que permite reorientar los desafíos en torno a mejorar la calidad del empleo y reducir algunas asimetrías existentes que revisten un carácter estructural. Esto se observa al desagregar las cifras globales, donde se siguen registrando brechas importantes en materia de oportunidades de empleo, que desfavorecen particularmente a las mujeres y los más jóvenes.

Empleo, políticas de empleo y desarrollo productivo

¿Hacia dónde vamos?

Si bien en los últimos años el mercado laboral ha mostrado mejoras innegables, como se vio antes, igualmente en los períodos de mayor crecimiento de la economía existía un número importante de trabajadores que presentaban restricciones importantes para conseguir un empleo estable. Asimismo, el no registro a la seguridad social, requisito básico de un empleo decente, pese a la favorable evolución registrada, mostró en los últimos años una importante rigidez a la baja, provocando que 1 de cada 4 ocupados quedara por fuera del sistema de protección social formal.

La necesidad de la implementación de políticas de empleo activas más agresivas en sus distintos componentes y la articulación entre ellas, en este escenario parece evidente.

En ese sentido es importante integrar al análisis las dimensiones que contienen las políticas de empleo entendidas, como se plantea al inicio, como las políticas que actúan de manera directa sobre el mercado laboral y tienen como objetivo principal, permitir que todas las personas puedan insertarse en el mercado laboral a partir de un trabajo sin limitaciones.

El cuadro que sigue plantea una clasificación de dichas políticas y posibles instrumentos para su aplicación:

Tipo de política	Carácter de la política	Instrumento
Activa	Sobre la demanda	Estímulos fiscales, crediticios u otros a la contratación de trabajadores
		Apoyo con estímulos a las inversiones locales
		Compras públicas e inversión pública
	Sobre la oferta	Formación profesional
		Cupos en la formación a la población más vulnerable
		Estímulos y apoyo a la generación de autoempleo
	Políticas de nexo entre la oferta y la demanda	Servicios públicos de intermediación entre oferta y demanda
Pasiva	Cobertura del riesgo laboral	Seguro de desempleo
	Promoción temporal del empleo	Programas de trabajo protegido
Activa	Políticas de combate al subempleo y la precariedad	Políticas de formalización de las unidades económicas

Estas políticas, tanto las de demanda como las de oferta, pueden ser generales o particulares para un sector de la población, para un sector de actividad económica o para un territorio entre otras divisiones.

Es fundamental que todo el conjunto de políticas estén articuladas entre sí, de manera de potenciar sus efectos. Por ejemplo, las políticas pasivas de seguro de desempleo deben necesariamente tener vínculo con las políticas activas de promoción del empleo y/o con los servicios de intermediación pública de empleo, entre varias de las articulaciones.

Por otro lado, también es necesario que las políticas de empleo estén articuladas con el resto de las políticas económicas y sociales, como por ejemplo las políticas educativas o las políticas de fomento al desarrollo productivo.

De lo contrario las políticas de empleo seguirán las necesidades de la demanda, aun cuando ésta pueda ser bastante cambiante en particular en lo que atañe a los diferentes sectores de actividad, y no incorporarán una visión de mediano plazo y de desarrollo del país.

Al mismo tiempo es claro que la implementación de políticas de empleo debe ser adecuada al momento del ciclo económico que atraviesa el país ya que no es lo mismo pensar en políticas de empleo para enfrentar la fase baja o recesiva del ciclo que pensar en éstas en un escenario de crecimiento de la actividad económica. Durante los períodos de expansión, las políticas activas deberían apuntar a la formación de recursos humanos y la conexión de la oferta con la demanda de tal manera que los trabajadores con mayores dificultades logren apropiarse de los beneficios del crecimiento.

Durante los períodos de contracción por el contrario, las políticas activas deberían centrarse en evitar la desconexión del mercado de trabajo del segmento de la población más “vulnerable” y evitar la precarización de las relaciones laborales y al mismo tiempo generar estímulos para la incorporación de trabajadores en la economía.

Otro elemento presente en las políticas de empleo es contemplar las posibilidades y objetivos de desarrollo sectorial que se busquen promover. En ese sentido el vínculo de las políticas de empleo con las políticas productivas es central y es una manera de direccionar el desarrollo sectorial a partir de objetivos que trasciendan una determinada coyuntura. En especial una propuesta que priorice el aumento del valor agregado en la producción y por ende del trabajo sólo es viable con intensas políticas activas de empleo. Así los subsidios, la política crediticia, la política comercial y la

inserción internacional son herramientas clave en este sentido. La complementación productiva, tanto nacional como internacional, y los incentivos que se generen a la misma es otro instrumento a la orden del desarrollo sectorial.

Pero todo esto requiere previamente determinar en qué cadenas de valor y en qué lugar de las mismas queremos posicionarnos. Así, las políticas de empleo son un insumo más a la orden del desarrollo productivo de manera de viabilizar que la fuerza de trabajo acompañe estas señales y no las obstaculice.

Propuestas

Más allá de los problemas puntuales de empleo que se han registrado en los últimos meses y que estarían mostrando una leve tendencia al descenso del empleo y como contracara, al incremento del desempleo, y que sin duda requieren de la puesta en práctica de distintas medidas para afrontar esta situación puntual; en este documento no queremos perder de vista la idea de que los temas de empleo y desempleo deben encararse con una mirada de mediano y largo plazo, apuntando a resolver algunos problemas estructurales que presenta el mercado laboral uruguayo en cuanto a la generación de puestos de trabajo de calidad.

En este sentido, el primer aspecto a considerar en relación a la generación de empleo pasa por la diversificación de la matriz productiva actual, sumamente primarizada y concentrada en unos pocos productos que dan cuenta de un porcentaje importante de nuestra producción nacional. En particular en el caso de las exportaciones, 5 productos de base primaria explican el 50% de las mismas.

Para esto es imprescindible incorporar una mirada sectorial y estudios de las diferentes cadenas de valor que permitan determinar las posibilidades y potencialidades del país para incorporarse a las mismas.

Como parte de la diversificación de la matriz productiva, y más allá de los elementos sectoriales ligados a diferentes cadenas de valor, es necesario analizar elementos globales de la política pública que inciden sobre la capacidad de diversificación y en especial sobre la diversificación exportadora. Dentro de éstas es de orden estudiar un enfoque de políticas públicas para agregar valor a la producción nacional y estrategias de complementación productiva en la inserción internacional. Uruguay tiene como antecedente la ley 13.268 de 1964 aprobada al amparo del modelo desarrollista de aquel entonces que definía estímulos fiscales y financieros para el valor agregado industrial.

Si bien la ley de promoción de inversiones incluye un estímulo ligado a la generación de empleo, el no tener un enfoque sectorial de “ganadores y perdedores” limita su capacidad de transformar la matriz productiva. Al mismo tiempo el incentivo al desarrollo local está presente pero, a nuestro juicio debería incrementarse e incluir el componente de mano de obra local en el diseño de los estímulos.

El papel de las compras e inversiones públicas es el segundo aspecto central de una estrategia de desarrollo productivo nacional y de generación de empleo. En este caso es muy importante el rol de la Inversión pública en la generación de empleo y la prioridad que las

compras públicas establezcan al definir impactos diferenciales según el nivel de empleo de la empresa vendedora.

Al mismo tiempo que el enfoque sectorial debería estar presente, también es necesario un enfoque diferenciador sobre las poblaciones con mayor riesgo laboral. En ese sentido la ley de empleo juvenil aprobada en 2014, tiene un componente activo de subsidio al empleo de jóvenes. Es necesario tener una evaluación de sus impactos a dos años de funcionamiento. En esa misma dirección de sectores con problemas de empleo, es necesario priorizar en los subsidios al empleo en poblaciones de menor acceso al empleo, entre los que se destacan la población afro, la población con discapacidad y en general los sectores que viven en hogares de mayor nivel de pobreza. Más allá de lo que tiene que ver con la capacitación y formación profesional de estos sectores, es necesario incluirlo en las políticas activas como población vulnerables al momento de insertarse al mercado laboral.

Una de las formas tradicionales de inclusión de estos sectores es a través de cupos en el sector público o subsidios diferenciados en su favor en el sector privado. En este sentido la ley de empleo juvenil dio un paso atrás con su reglamentación ya que inicialmente daba un subsidio de “hasta 25% del salario en el empleo de un joven teniendo en cuenta la situación familiar, social y económica del beneficiario” permitiendo subsidios mayores a sectores con menores posibilidades de inserción laboral. Sin embargo, la reglamentación eliminó el “hasta” dejando un subsidio de 25% para todos los casos.

Otro aspecto a considerar del caso uruguayo se refiere al hecho de que la cobertura del riesgo laboral expresada en el seguro de desempleo presenta una cobertura baja. Es decir, un segmento importante de la población desocupada muestra dificultades para acceder a esta prestación. Por lo tanto es necesario pensar en una prestación que pueda abarcar un universo mayor de la población desocupada y por ende al mismo tiempo que se accede a la prestación, se incluya a los beneficiarios en los planes de capacitación e intermediación laboral.

En síntesis creemos que el sistema uruguayo de políticas de empleo ha avanzado respecto a la liberalización de la década del 90 y que es necesario profundizar su patrón de políticas activas de demanda, en especial en lo que se refiere al enfoque sectorial y al enfoque de respaldo a los sectores con mayores dificultades de inserción laboral; fortalecer los espacios de intermediación laboral y la amplitud de acceso al seguro de desempleo y su vínculo con las políticas activas.

Junio 2017