



BICENTENARIO
URUGUAY
1811 - 2011



MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Diálogo Nacional por el Empleo

Eje Temático:

**“POLITICAS DE EMPLEO PARA LAS
DIFERENTES FASES DEL CICLO ECONOMICO”**

Agosto 2011



Organización
Internacional
del Trabajo

Diálogo Nacional

Por El Empleo



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY

Índice

- 1) Empleo y ciclo económico en Uruguay.....Pág. . 2
- 2) Empleo y la crisis de 2002.....Pág. 9
- 3) La economía uruguaya y las políticas públicas implementadas
entre 2005-2010.....Pág.13
- 4) Políticas de empleo y ciclo económico.....Pág. 23

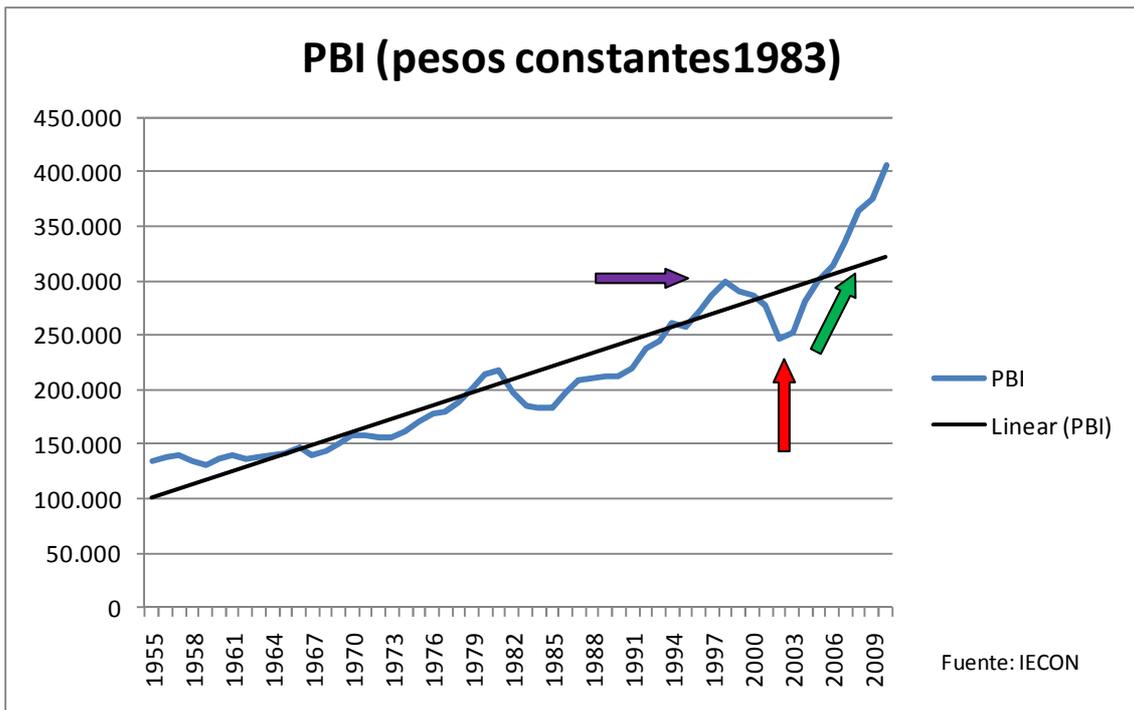
Políticas de empleo para las diferentes fases del ciclo económico

1) Empleo y ciclo económico en Uruguay

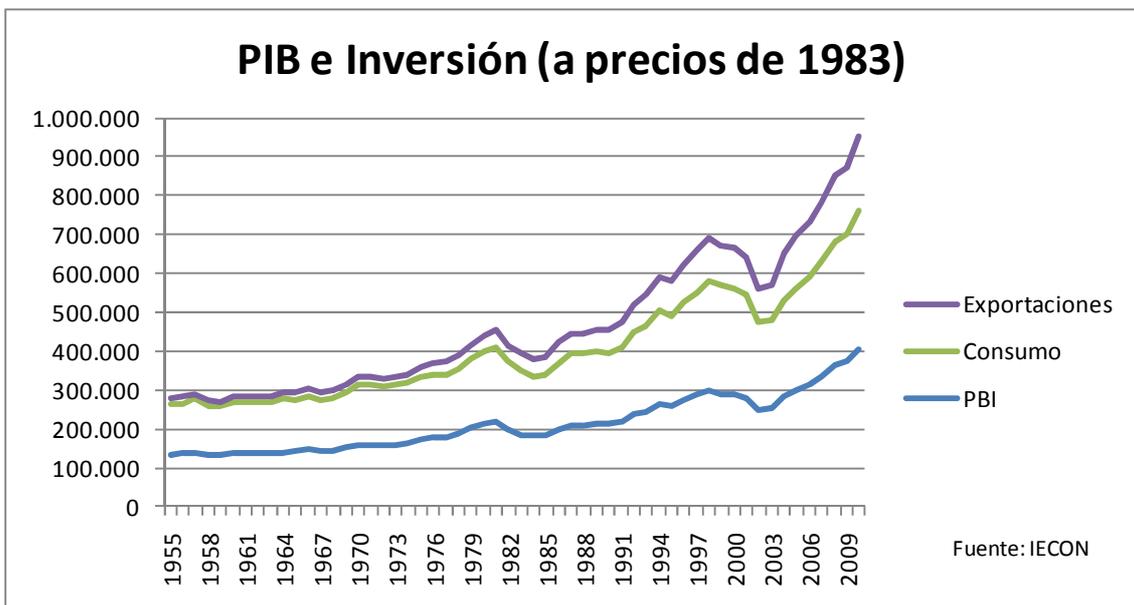
La actividad económica se encuentra sujeta a ciclos económicos. Siguiendo a Burns y Mitchell (1946): “Los ciclos económicos son una forma de fluctuación que se encuentra en la actividad agregada de las naciones que organizan su trabajo principalmente en empresas: un ciclo consiste en expansiones que ocurren al mismo tiempo en múltiples actividades económicas, seguidas de recesiones de igual modo generales, contracciones y recuperaciones que se funden con la fase expansiva del ciclo siguiente.” O sea que el ciclo económico presenta diferentes fases:

- **Auge o cima:** es el momento más alto del ciclo económico, se caracteriza por altos niveles de inversión y de empleo, y alta utilización de la capacidad instalada por parte de las empresas.
- **Recesión:** es la fase descendente del ciclo económico, técnicamente se define como dos trimestres consecutivos de caída del PIB.
- **Depresión o valle:** es el momento más bajo del ciclo económico, caracterizado por caída en las inversiones, aumento del desempleo.
- **Recuperación:** es la fase ascendente del ciclo donde las inversiones, el consumo y el empleo comienzan a aumentar.

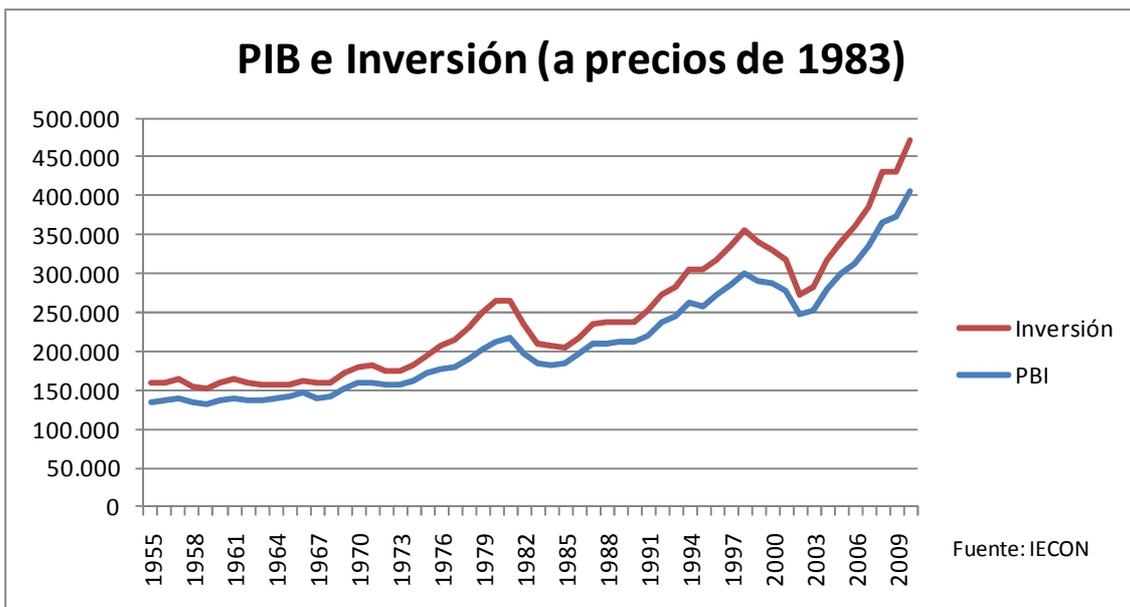
En el gráfico siguiente se observa la evolución del PIB de Uruguay desde 1955 a 2010, en él se nota claramente las fluctuaciones del ciclo económico. Tras el estancamiento económico que sufrió el país en los 50 y 60's, se identifican dos períodos de auge (1979-1981 y 1996-1998) seguido de dos períodos de recesión y depresión (1982-1984 y 1999-2009). Se destaca la fuerte recuperación que sigue a la crisis del 2002.



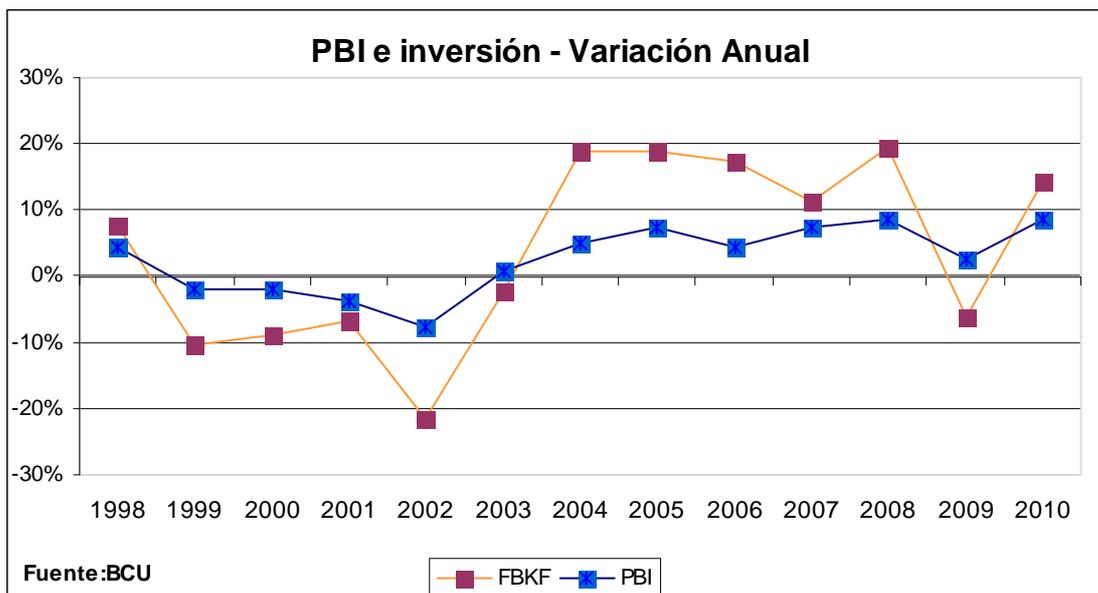
Considerando los otros componentes del PIB, vemos que tanto el consumo como las exportaciones se comportan de forma procíclica.



La inversión en Uruguay se comporta de forma similar a la evolución del producto, pero presenta un comportamiento más volátil que éste. Por tanto, al ser un componente de la demanda agregada, contribuye al aumento de la volatilidad del ciclo económico con consecuencias en el nivel de empleo.



Adicionalmente, la inversión tiene incidencia indirecta en determinar el nivel de producción tendencial en el mediano plazo, al reponer y/o ampliar el acervo de capital existente.



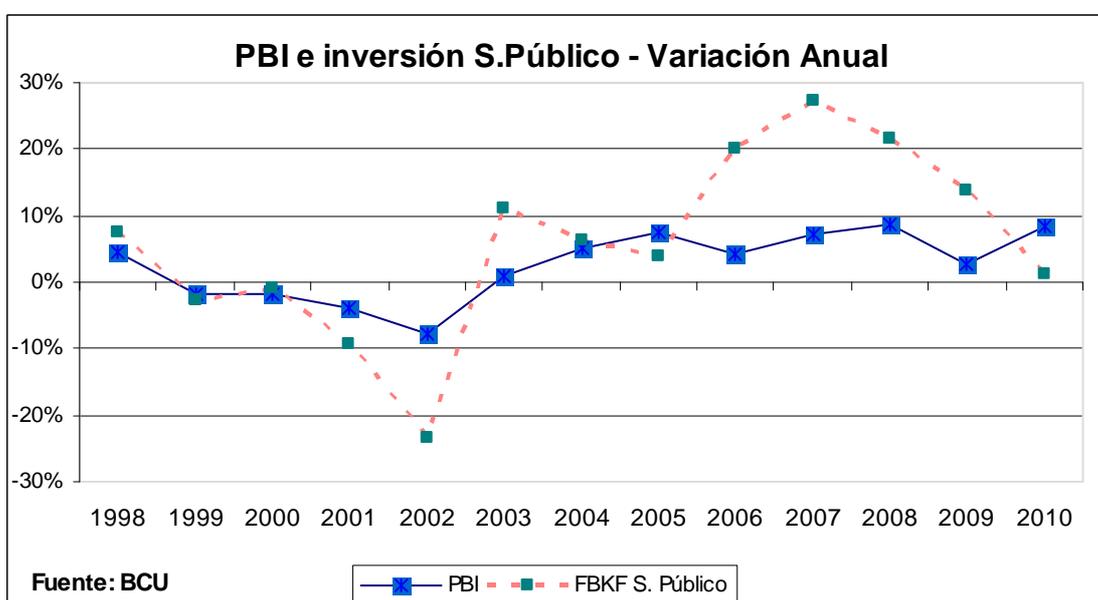
Con respecto a la inversión pública se destaca su utilización en el pasado como variable de ajuste en procura de atenuar los desequilibrios macroeconómicos, pero exacerbando su comportamiento procíclico.

A título de ejemplo la inversión contenida en el Presupuesto Nacional disminuye un 35% entre 1998 y 2004. Ello no fue consecuencia de una reducción del Presupuesto

Total en la misma magnitud, reduciéndose la importancia relativa de la inversión de un 11% en 1998 a menos de un 7 % en 2004.

Una situación similar se observa en la inversión realizada por las empresas públicas en el quinquenio 2000-2004, con caídas superiores al 30 % respecto del quinquenio anterior.

Como contracara observamos que en el año 2009 la inversión pública jugó un papel contracíclico, contribuyendo con su aumento (14 % respecto a 2008) en atenuar la caída de la inversión privada para ese año (13 %). En 2010 la inversión privada se recupera aumentando un 20 % y la inversión pública continúa amortiguando la variabilidad de la inversión total, aumentando levemente (1%)



Cabe destacar el importante peso de la inversión pública en Uruguay (25-30 % de la inversión total) y la existencia de una relación de largo plazo positiva entre la inversión pública y la privada a nivel agregado, denominado efecto crowding-in¹.

Participación de la inversión en el PBI por sectores

	FBKF/PBI	S _{pub} /PBI	S _{priv} /PBI
1997	16,0%	3,4%	12,7%
1998	16,4%	3,5%	12,9%

¹ INVERSIÓN PÚBLICA E INVERSIÓN PRIVADA EN URUGUAY: ¿CROWDING-IN O CROWDING-OUT? 1955-2005 Federico Gonzalez

1999	15,2%	3,6%	11,7%
2000	14,3%	3,7%	10,7%
2001	13,7%	3,5%	10,2%
2002	12,4%	2,9%	9,4%
2003	12,5%	3,2%	9,3%
2004	14,4%	3,3%	11,1%
2005	16,5%	3,4%	13,2%
2006	18,6%	3,9%	14,6%
2007	19,0%	4,7%	14,3%
2008	20,4%	5,1%	15,3%
2009	18,8%	5,7%	13,1%
2010	18,8%	5,4%	13,4%

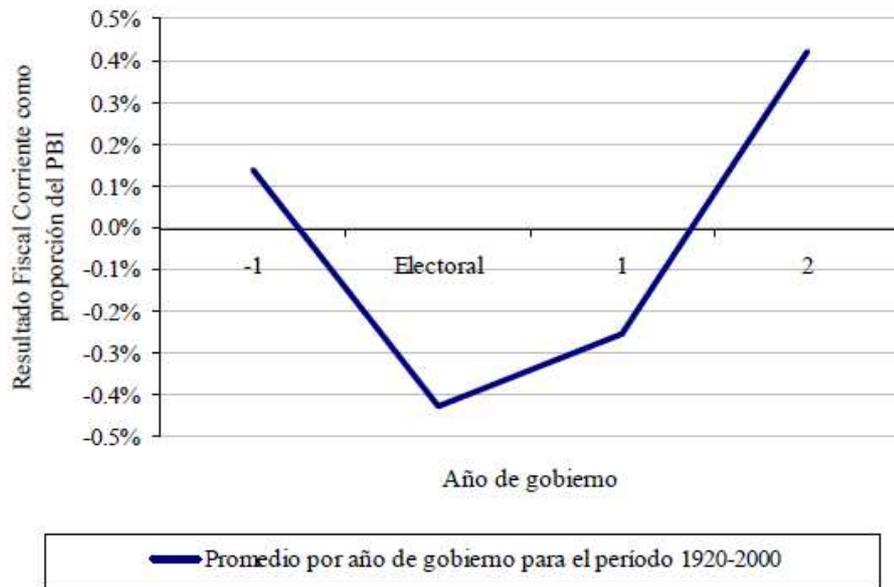
Fuente: En base a
BCU

De acuerdo a lo anteriormente señalado, surge la factibilidad de utilizar a la inversión pública como un instrumento que colabore en atenuar los ciclos y contribuya a la creación de empleo en épocas de recesión. Para que ello pueda realizarse eficientemente es necesario contar con un sistema de inversión que permita formular, evaluar y priorizar los proyectos de inversión pública

La política fiscal en Uruguay durante el Siglo XX no logró tener un carácter contracíclico ni en el gasto total ni en el gasto público social. “la evidencia muestra que en promedio los gobiernos fundamentalmente de postguerra han desarrollado una política fiscal oportunista. Básicamente, esta conducta muestra que los gobiernos han sido propensos a incrementar el gasto público en los años electorales y preelectorales, desmejorando consecuentemente el balance fiscal. Asimismo, como consecuencia de las políticas expansivas derivadas del ciclo electoral, los segundos años de gobierno verifican en promedio un importante ajuste fiscal”².

² Aboal et. al (2001). Pág. 24.

Ciclo Político Electoral en el Resultado Fiscal

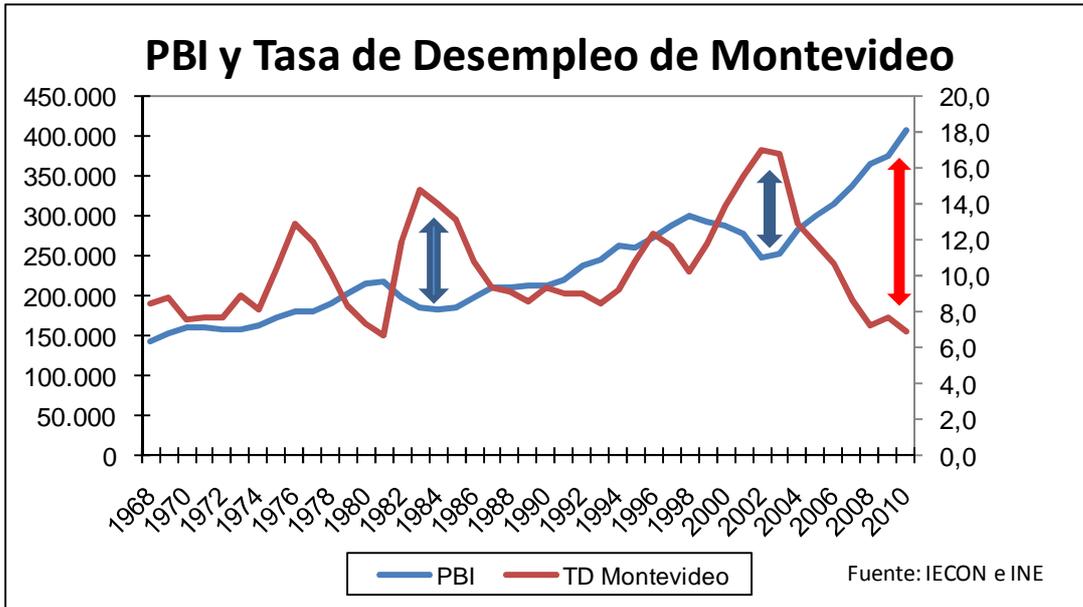


Fuente: Aboal et. al (2010)

La parte del gasto público destinado al área social es relevante para atenuar los impactos sobre la población de la fluctuación del ciclo. El gasto público social es aquel destinado a la educación, salud, vivienda, seguridad social y asistencia social. “El gasto público y el destinado a áreas sociales mostraron, en términos globales, un comportamiento altamente pro-cíclico. Así, en las fases bajas del ciclo no se contó con mecanismos para atender las demandas emergentes de las recesiones y crisis ni para conservar los programas de inversiones. En los períodos de alza, se procuró cubrir rápidamente todos los vacíos surgidos en las etapas anteriores, sin realizar reservas para futuras épocas de escasez”³.

La variación de la actividad económica tiene efectos muy importantes sobre el mercado de trabajo. La tasa de desempleo tiene un carácter contracíclico mientras que la tasa de empleo tiene un carácter procíclico y los salarios reales son moderadamente procíclicos. En el siguiente gráfico se puede observar la evolución del PIB de Uruguay y la tasa de desempleo de Montevideo en el período 1968-2010. Se observa las repercusiones sobre la tasa de desempleo de las crisis de los 80’s y de 2002 (flechas azul), a su vez se observa el período de reactivación y auge de los últimos años con caídas muy importantes de la tasa de desempleo. Estas caídas de la tasa de desempleo es consecuencia del cambio de fase del ciclo económico pero también son caídas de carácter estructural de la misma. En otras palabras el actual ciclo de crecimiento, estaría cambiando la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía así como la tasa de desempleo estructural y friccional, además de tener efectos cíclicos.

³ Azar y Fleitas (2009). Pág. 27.



Sin duda es de extrema importancia que las políticas macroeconómicas contribuyan en disminuir la volatilidad de la actividad económica. Pero resulta relevante también pensar como las políticas de empleo pueden ayudar a atenuar los efectos de la volatilidad del PIB sobre el mercado de trabajo. Las políticas de empleo contribuyen a mejorar el funcionamiento imperfecto de los mercados de trabajo. Pero estas políticas deben adquirir diferentes énfasis según cuál sea la fase del ciclo económico ya que la efectividad de las mismas difiere según cada fase como se muestra a continuación.

Mayor efectividad de las políticas activas según fases del ciclo económico

Tipo de programas	Fases del ciclo económico		
	Caídas	Recuperación	Crecimiento
Programas de empleo directo	X		
Programas de empleo indirecto		X	
Programas de retención en el empleo	X		
Programas de apoyo a emprendimientos			X
Programas de capacitación laboral			X
Servicios de empleo		X	X

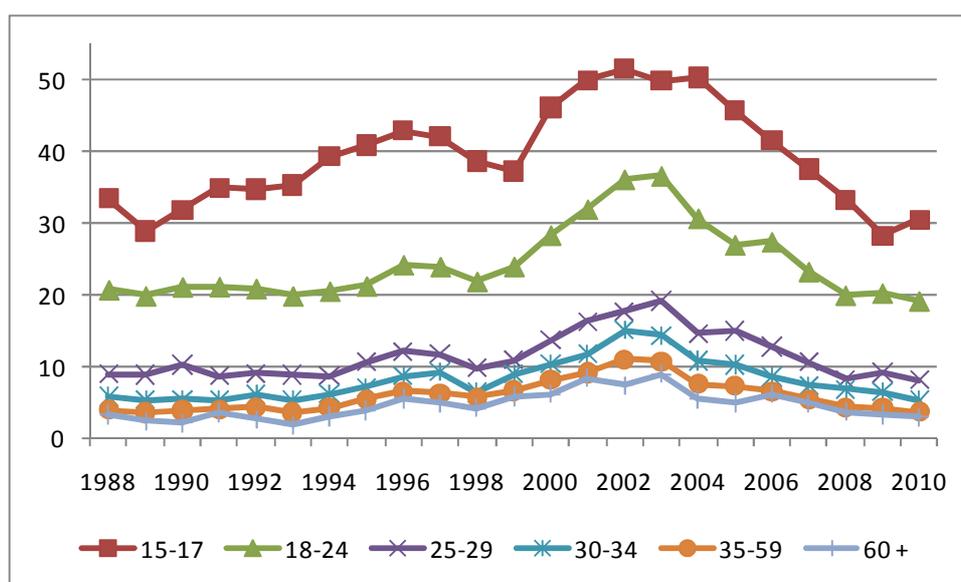
Fuente: OIT 2010

Por lo tanto los programas y los recursos destinados a los distintos programas deberían variar según la fase de ciclo económico en la que se encuentre la economía. “La evidencia también muestra que bajo determinadas condiciones estas políticas pueden ser eficaces en otras fases del ciclo económico, aunque en tales circunstancias tanto la

focalización de los beneficiarios como la escala de operación deben ser sustancialmente alteradas, o deberán desempeñar roles distintos a los originales”⁴. En general en la fase de caída de la actividad económica es cuando se realizan recortes presupuestales, con lo cual es importante prever desde antes los tipos de programas a implementar en caso de existir una crisis, presupuestarlos y asignar presupuesto que se puedan “activar” en dicha fase.

2) Empleo y la crisis de 2002

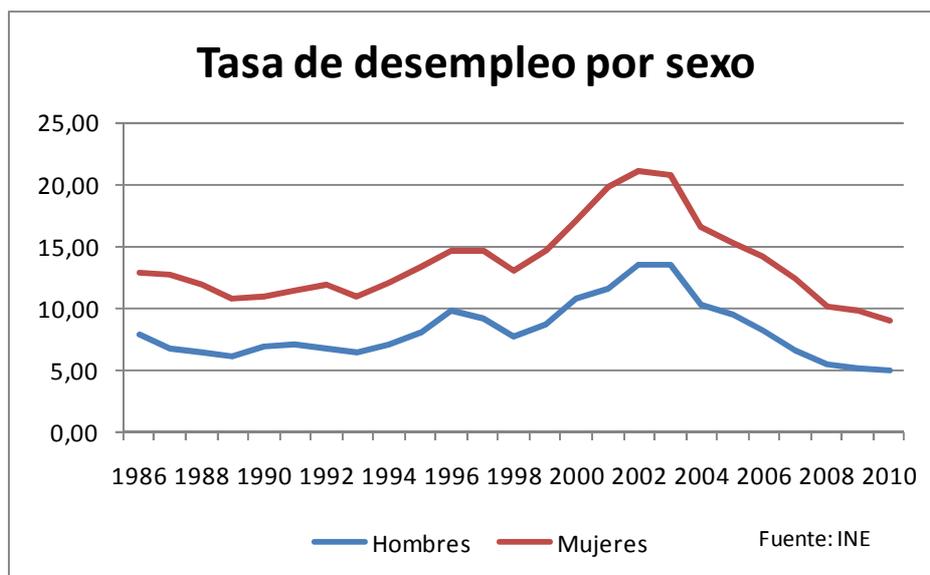
Nuestro país comenzó en 1999 un período de caída del PBI (recesión) que se transformó en una depresión tocando un punto mínimo en el año 2002. Esta crisis tuvo importantes repercusiones en el mercado laboral con un aumento importante en la tasa de desempleo, aumento de informalidad, y caída del salario real. Estos impactos no fueron homogéneos entre todos los trabajadores sino que afectaron más a jóvenes, mujeres, trabajadores no calificados además de existir diferencias por sectores de actividad y tipos de ocupación. “Si bien el empleo crece en casi todos los sectores y para todos los tipos de calificaciones entre el principio y el final de la década, se advierten efectos diferenciales del ciclo económico asociados a sectores, ocupaciones y calificaciones”⁵. En el siguiente gráfico se muestra la tasa de desempleo por tramo de edad donde se observan los efectos de la crisis económica de 1999-2003.



Fuente: OMT-MTSS en base a ECH de INE

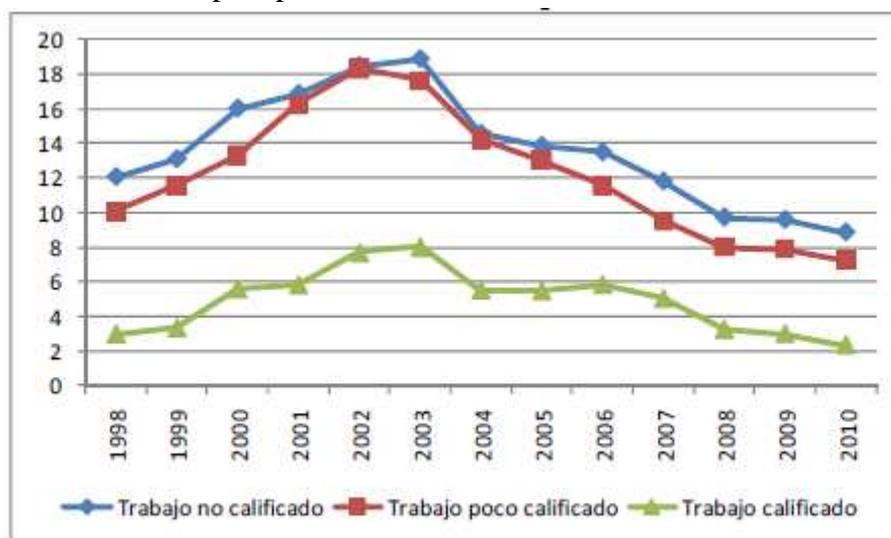
⁴ OIT 2010. Pág. 4.

⁵ Donsechi y Patrón 2011. Pág. 19.



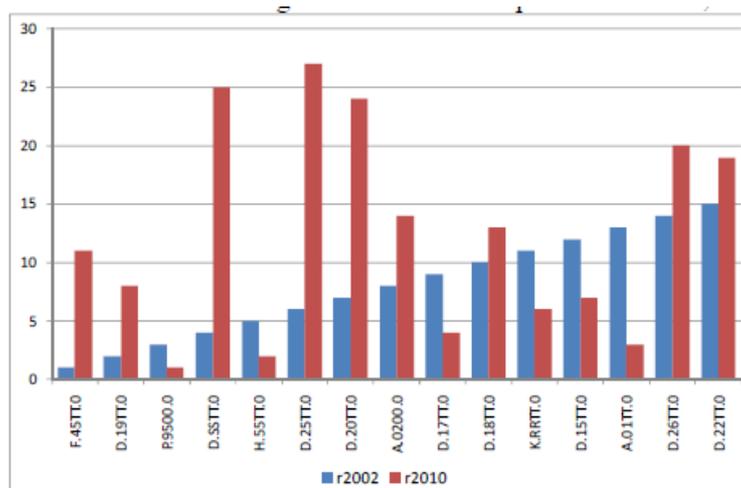
En Doneschi y Patrón (2011) se define el trabajo calificado como el que tiene más de 15 años de educación, trabajo poco calificado entre 9 y 15 años, y trabajo no calificado menos de 9 años de educación. Durante la crisis el desempleo de los trabajadores calificados aumenta por 2,6 mientras que el desempleo de los no calificados lo hace por 1,5. Sin embargo mientras el desempleo calificado alcanza el 8% el de los no calificados y poco calificados alcanza el 18%.

Gráfico: Desempleo por nivel de calificación



Fuente: Doneschi y Patrón (2011)

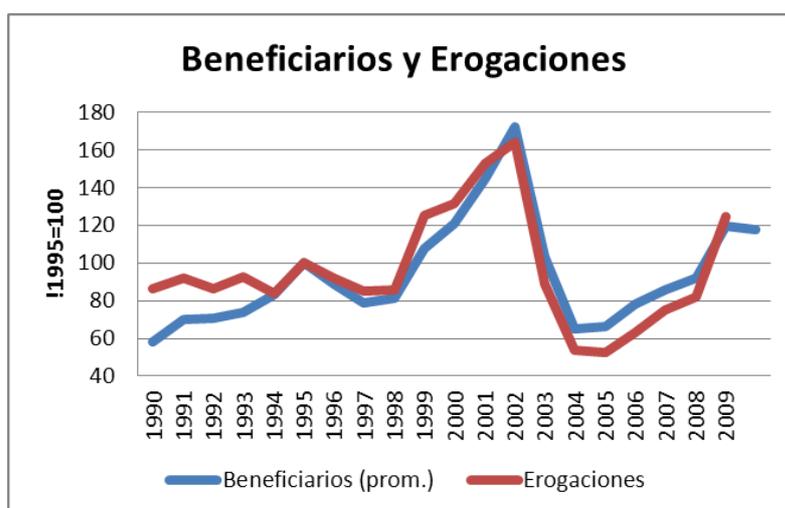
A continuación se presentan los diez sectores con mayor tasa de desocupación en 2002 y en 2010. El sector con mayor nivel de desocupación en 2002 fue la construcción, luego las curtiembres y en tercer lugar los hogares privados con servicio doméstico.



Notas: a) Se presentan los 10 sectores con mayor tasa de desocupación en 2002; b) la tasa de desocupación fue aproximada por: $\text{desocupados}/(\text{ocupados}+\text{desocupados})$, ver Anexo I; c) por clasificación de sectores ver Anexo I.

Distintas políticas y programas de empleo fueron utilizados durante esta crisis, algunas ya existentes como el seguro de desempleo que es la principal política pasiva, mientras que algunos programas se implementaron de apuro para atender las demandas sociales en un contexto de crisis con recortes de gasto público y la inversión pública.

El seguro de desempleo se ejecuta desde el año 1981, teniendo un carácter contracíclico ya que aumenta la cobertura cuando el ciclo económico se encuentra a la baja, y reduce su cobertura cuando el ciclo económico se encuentra al alza. Tiene derecho a este subsidio un trabajador que se quede sin trabajo contra su voluntad, por un período de hasta 6 meses. El trabajador tiene un plazo de 30 días a partir del cese o suspensión de actividad para solicitar este beneficio. Además debe cumplir algunos requisitos y está previsto algunas excepciones al régimen general.



Existe un conjunto amplio de programas de empleo que se venían ejecutando entre los que se encuentran:

- PROCOL – Programa de Colocación Laboral: Su finalidad estuvo orientada a informar a las empresas demandantes de trabajo sobre los trabajadores capacitados por el Programa de Reconversión Laboral; facilitar al trabajador la búsqueda empleo y orientarles en dicho proceso y apoyar a trabajadores independientes.
- PROCAL – Programa de Calificación para Trabajadores en Seguro de Desempleo: Programa de reconversión laboral por el que se recalifica (capacita) a trabajadores que estuvieran amparados por el seguro de desempleo. Se reformula en 1996, extendiendo su cobertura a otros trabajadores desocupados y ocupados, amplió aportes al Fondo de Reconversión Laboral (incorporando el de los empresarios), además de ampliar cometidos de DINAE. A partir 2000 se ampliaron nuevamente aportes y Estado comienza a participar en el FRL.
- PIP – PROYECTOS DE INVERSIÓN PRESUPUESTAL: Programa centralizado, cuya finalidad está dirigida a apoyar iniciativas locales relacionadas con emprendedurismo que generen o mejoren el empleo. A través de pequeños préstamos se apoya la compra de maquinaria, herramientas y/o equipamientos necesarios, que serán reintegrados a un Fondo Local para el apoyo de otras iniciativas locales.
- PROJOVEN: Programa de formación e inserción laboral de los jóvenes con mayores dificultades para obtener un empleo. Vincula las acciones de capacitación con las necesidades y oportunidades identificadas en los sectores productivos del país.
- TSD – CAPACITACIÓN PARA TRABAJADORES EN SEGURO DE DESEMPLEO: Este Programa se propone mejorar las competencias laborales de dichos trabajadores, a través de cursos de capacitación transversal y específicos, vinculados a la demanda del mundo del trabajo; y mediante nuevas oportunidades de ingreso al sistema educativo.
- PROCLADIS: Es un Programa de orientación y capacitación laboral para personas con discapacidad, que tiene como objetivo promover la inclusión social de las personas con discapacidad contribuyendo a formar su identidad como trabajador.
- CAPACITACION LABORAL PARA TRABAJADORES RURALES: Su objetivo está vinculado a la mejora de la situación laboral de los trabajadores que residen en el medio rural. Con este fin, organiza e implementa acciones de capacitación para aumentar la calificación de los trabajadores, de acuerdo a las

necesidades de empleo de cada zona, favoreciendo así la generación de puestos de trabajo.

- PROIMUJER – Programa de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Empleo y la Formación Profesional: Programa de capacitación laboral con enfoque de equidad de género. Tiene como objetivo el contribuir a la igualdad de oportunidades y de trato en la formación profesional y en el empleo mediante el desarrollo de acciones de formación con calidad y equidad.

Aparte de estos programas que funcionan de forma mas o menos permanente, o sea que su funcionamiento no se encontraba relacionado con la crisis en si (aunque pueden tener adaptaciones según el ciclo), se generaron una serie de programas durante la crisis, diseñados y ejecutados en el medio de la crisis:

- PROGRAMA DE ACTIVIDADES COMUNITARIAS: Programa transitorio de actividades comunitarias que generaba ingresos mínimos para los desocupados, a través de su participación en la ejecución de proyectos que mejoraban el equipamiento y el medio ambiente local. Descentralizado a través de ONG
- PROGRAMA DE INGRESOS POR TRABAJOS TRANSITORIOS: Programas que se implementan a partir de la crisis de 2002, por parte de la comuna capitalina, que tenían como objetivo la generación de ingresos por trabajo de carácter transitorio a través de una experiencia sociolaboral.

3) La economía uruguaya y las políticas públicas implementadas entre 2005-2010.

En este período se introdujeron importantes modificaciones en las políticas públicas, muchas de las cuales tuvieron efectos durante la crisis internacional. Uruguay fue destacado por OIT por ser uno de los cinco países en el mundo que logró crecer en el año 2009 con caída de desempleo al mismo tiempo. Si bien el crecimiento del PIB se desaceleró de forma importante, igualmente nuestro país logró crecer a una tasa nada despreciable para su historia (2,9%) mientras que el desempleo se redujo 0,4 puntos porcentuales, alcanzando el 7,3%, junto con un importante crecimiento del salario real (5,62%). En este desempeño relativo influyeron diversos aspectos: una mayor diversificación de las exportaciones uruguayas, un conjunto de reformas estructurales implementadas en el gobierno anterior que fortalecieron la capacidad del país para enfrentar shocks negativos, modificaciones en el mercado de trabajo como ser los consejos de salarios y mayores niveles de protección laboral, etc.

Durante los años 2005-2010 la economía uruguaya se caracterizó por 1) fuerte crecimiento económico, 2) una red de protección social fortalecida para abatir la pobreza, la indigencia, y la desigualdad; y 3) un mejor funcionamiento del mercado de trabajo ya sea con mayor calidad del empleo, menos informalidad y más políticas activas de empleo.

Este desempeño de la economía se explicó en gran parte por las políticas implementadas, que han priorizado la reducción de vulnerabilidades existentes a nivel económico, social, financiero y fiscal; y han transformado la matriz productiva y social bajo una política fiscal sustentable y ordenada.

Dicho posicionamiento más fuerte de Uruguay permitió enfrentar la crisis internacional 2008-2009, la más profunda luego de la de 1929, sin sufrir impactos significativos en los indicadores económicos y sociales y en las condiciones de vida de la población.

En relación a la evolución de la actividad económica, a partir de 2004 la economía uruguaya ingresó en una fase de elevado y sostenido crecimiento, luego de la marcada contracción de la actividad que se registró en los años previos. Esta trayectoria de crecimiento sólo se vio afectada durante el año 2009, como consecuencia de la profunda crisis que enfrentó la economía mundial a partir del segundo semestre de 2008. A pesar de las adversidades provenientes del contexto exterior, en el segundo trimestre de 2009 la economía retomó la senda de crecimiento, mostrando desde entonces un marcado dinamismo.

Más precisamente, entre los años 2005 y 2010 Uruguay alcanzó un crecimiento acumulado del PIB del 35%, lo que equivale a una tasa promedio anual del 7%, habiendo crecido por encima del promedio de América Latina, y registrando tasas superiores a los promedios históricos del país. En 2009 la economía uruguaya creció 2,9%, situación que contrasta con el desempeño que tuvo la economía mundial, que cayó 0,6%, y las economías latinoamericanas, que en promedio se contrajeron 1,8%, a partir del marcado deterioro que se verificó en las economías más avanzadas.⁶

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR COMPONENTES DEL GASTO
Variaciones reales anuales e incidencia en 2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 Incidencia
Gasto de consumo final	2,9	5,2	5,9	6,3	8,2	2,3	10,1	8,1
<i>Gasto de consumo final privado</i>	3,9	5,9	5,8	6,5	8,7	2,1	11,4	7,9
<i>Gasto de consumo final del gobierno general</i>	-2,7	1,3	6,7	5,6	5,6	3,9	2,2	0,2
Formación bruta de capital	16,8	9,1	16,8	8,1	28,9	-12,7	13,2	2,7
Formación bruta de capital fijo	18,9	18,9	17,4	11,4	19,6	-6,3	14,4	2,8
<i>Sector público</i>	6,2	4,0	20,2	27,2	21,5	13,9	1,3	0,1
<i>Sector privado</i>	23,6	23,5	16,6	7,3	19,0	-12,8	19,9	2,7
Exportaciones de bienes y servicios	23,4	16,0	3,2	7,4	10,0	2,5	9,1	2,8
(-) Importaciones de bienes y servicios	23,4	16,0	15,3	5,3	22,1	-8,6	16,5	-5,1
PRODUCTO INTERNO BRUTO	5,0	7,5	4,3	7,3	8,6	2,6	8,5	8,5

Fuente: BCU.

En este contexto económico favorable entre 2005-2010, se lograron avances sustanciales en materia social, apoyados en un fuerte incremento del gasto concentrado en fortalecer las redes de protección social. En particular, cabe destacar la reducción de

⁶ La actividad económica en Estados Unidos, por ejemplo, se contrajo 2,4% en 2009, en tanto que en la Unión Europea la caída fue aún mayor: 4,1%.

la indigencia, pasando del 4,6% en 2004 al 1,2% en 2010, en tanto que la pobreza disminuyó de manera sistemática, pasando del 40% al 18% en igual período.⁷

Las políticas sociales han logrado impactar fuertemente sobre la distribución de los ingresos, y el mayor impacto distributivo del gasto público social se atribuyó a su mayor progresividad y tamaño. A su vez, la mayor progresividad se explicó por la mejor focalización de las transferencias hacia los sectores más vulnerables.

En materia de distribución del ingreso, la estrategia fiscal resultó clave para mejorar la misma. Dentro de ella, se destaca por un lado, la reforma tributaria implementada en el año 2007 y los ajustes posteriores realizados en el sistema. A través de esta reforma se estableció una estructura tributaria más justa, en donde se redujeron los impuestos indirectos, se incorporó el IRPF y se eliminó el IRP, y además se mejoró la eficiencia en la recaudación a través de una reducción de la evasión. El diseño del IRPF y del IASS contribuyeron a dotar de mayor progresividad la carga tributaria, es decir, la carga tributaria aumenta a medida que los niveles de ingresos son más elevados. La progresividad del IRPF se acentuó al incluir dentro de las rentas de los trabajadores, a los ingresos por cuenta propia y las rentas del capital, que no estaban gravadas en el régimen anterior con el IRP.

Además, esto se complementó con la reducción del IVA y la eliminación del COFIS, que grava mayormente a los hogares de menores ingresos, los cuales destinan todo su ingreso a consumo, y por lo tanto, se vieron más beneficiados por dichas modificaciones.

Por otra parte, la Reforma tributaria generó efectos positivos sobre la inversión y el empleo, ya que se otorgaron estímulos a la inversión, se eliminaron impuestos distorsivos sobre la producción y se unificaron las tasas de aportes patronales.

Además del sistema tributario, dentro de los instrumentos que tiene el gobierno para lograr una mejor distribución del ingreso, el Gasto Público Social es el instrumento más potente, y para fortalecerlo se requiere de más ingresos públicos sustentados por el crecimiento económico.

El Gasto Público Social se ha incrementado significativamente desde la administración anterior. Entre 2004-2009 el mismo creció en más de 3 puntos porcentuales del PIB, y este gobierno ha continuado incrementando al mismo a través de transferencias de carácter progresivo, como las asignaciones familiares, tarjeta alimenticia, plan CAIF, educación, salud pública, etc.

En materia laboral, se registró un extraordinario aumento del empleo y de su calidad, así como una sostenida caída de la tasa de desocupación y de los niveles de informalidad. De esta forma, en la actualidad el país presenta tasas de empleo que se ubican en

⁷ Datos de país urbano (localidades de 5.000 y más).

máximos históricos y tasas de desempleo en niveles mínimos. Esta favorable evolución fue acompañada por un incremento significativo de los salarios y las pasividades reales, atribuido en gran parte a los aumentos de salarios y jubilaciones mínimas; contribuyendo de esta forma al aumento general de los ingresos de los hogares.

Por otra parte, en relación a las finanzas públicas la economía uruguaya presentó una mejor administración de la deuda pública, recuperando liquidez, reduciendo el peso de la deuda en términos del PIB y mejorando el perfil y composición de la misma. En este sentido, la disminución de la deuda condicionada contraída con organismos multilaterales, le permitió al país disponer de mayores alternativas de crédito para enfrentar situaciones de acceso restringido al financiamiento en los mercados, como sucedió durante el periodo posterior a la crisis. Asimismo, el importante aumento de los activos de reserva acumulado en los años previos, constituyó un reaseguro de singular importancia para enfrentar un contexto financiero adverso.

Por otra parte, durante este período el sistema bancario nacional se caracterizó por presentar elevados niveles de capitalización y solvencia, junto a una alta liquidez y una baja morosidad, en el marco de un menor grado de dolarización del crédito, en particular del crédito a las familias, lo que determinó una reducción del riesgo de descalce de moneda de los deudores.

En relación al mercado cambiario, el mantenimiento de la política de flotación del tipo de cambio resultó fundamental a efectos de poder amortiguar los shocks externos negativos que enfrentó la economía uruguaya, evitando desalineamientos cambiarios que afectarían la competitividad de la producción local. La política implementada permitió, a su vez, evitar las fluctuaciones y la volatilidad excesiva del tipo de cambio, interviniendo en el mercado para evitar situaciones de esta naturaleza. La flotación cambiaria constituyó una diferencia fundamental respecto a las políticas aplicadas en el pasado, que no otorgaron la flexibilidad necesaria para dar una respuesta adecuada a los shocks provenientes del exterior. En efecto, una vez que se hicieron evidentes los efectos de la crisis internacional, el valor de la divisa norteamericana en el mercado uruguayo tendió a acompañar las fluctuaciones de las principales monedas de referencia, lo que evitó que se generaran problemas adicionales en los sectores productivos.

Por último, la consolidación fiscal alcanzada previo a la más reciente crisis internacional, junto al buen manejo en materia de endeudamiento, permitió reducir las necesidades de financiamiento del Gobierno Central que se debieron afrontar en 2009 y 2010. De esta manera, se redujeron las tensiones financieras que se debieron administrar en el marco de la crisis, aumentando notoriamente el margen de acción con que contaba el gobierno. La gestión económica llevada adelante permitió restablecer a la política fiscal como instrumento eficaz de manejo macroeconómico, sentando las bases para poder llevar adelante una política contracíclica, rompiendo con el manejo fiscal tradicional aplicado por gobiernos anteriores.

En el ámbito de la seguridad social se realizaron importantes modificaciones en las condiciones de acceso a la jubilación, flexibilizando estas condiciones de forma de atender a una situación estructural que provocaba que amplios contingentes de la población no pidieran acceder a la misma. Como se recordará, el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social que se desarrolló en nuestro país entre junio de 2007 y abril de 2008 – cuya segunda edición se halla actualmente en curso – dio, entre otros frutos, un conjunto de propuestas consensuadas entre representantes del gobierno, trabajadores, empresarios y jubilados y pensionistas.

De acuerdo al horizonte temporal en que se sugirió materializarlas, se identificaron propuestas de reforma de corto, mediano y largo plazo, y entre las de corto plazo, se contó la de implementar el acceso a una jubilación con 30 años de servicios - analizando los restantes parámetros y previo estudio de su impacto financiero -, y establecer soluciones que contemplaran las discontinuidades en la historia laboral de las mujeres, por razón de sus cargas familiares.

Poco después, recogiendo esas propuestas, la ley N° 18.395 de 24 de octubre de 2008, que puede considerarse un genuino producto del Diálogo, flexibilizó las condiciones de acceso a las jubilaciones.

En primer lugar, admitió el acceso a la jubilación común con 30 años de servicios – y no necesariamente con 35, como se exigía hasta ese momento -. Sobre el particular, estudios especializados habían reconocido, por entonces, que sólo el 16 % de los trabajadores privados completaría 35 años de servicios al cumplir los 60 años de edad y sólo el 32 % lo haría con 65 años de edad

En segundo lugar, facilitó la configuración de la causal jubilatoria por incapacidad total y de los supuestos para obtener el subsidio transitorio por incapacidad parcial, removiendo obstáculos injustificados, como lo eran la exigencia de que hubiera actividad en los seis meses inmediatamente previos a la incapacidad y, tratándose de incapacidad sobrevenida después del cese en la actividad, el requisito de que esa incapacidad se produjera dentro de los dos años siguientes al cese.

En tercer lugar, flexibilizó también el acceso a la jubilación por edad avanzada, permitiendo que la misma se configure no sólo con 70 años de edad y 15 de servicios, sino también con 69 y 17, 68 y 19, 67 y 21, 66 y 23, y 65 y 25 años de edad y de servicios, respectivamente.

En cuarto lugar, estableció un subsidio al que pueden acceder trabajadores con 58 o más años de edad y 28 o más años de servicios, que hayan permanecido en situación de desocupación forzosa por no menos de un año inmediatamente antes de la solicitud del beneficio. Su monto es el mismo que el del subsidio por desempleo para despedidos mayores de 50 años – que puede llegar a servirse por un año – y se abona hasta por dos años, computándose a los efectos jubilatorios, por lo que constituye un indudable puente a la jubilación para trabajadores que se ven enfrentados a la desocupación, con graves

problemas de reinserción laboral debido a su edad. La forma de actualización de este subsidio, que tiene en cuenta la variación del Índice de Precios al Consumo, procura el mantenimiento del poder adquisitivo del mismo y tiene una lógica contracíclica.

Finalmente, se dispuso reconocer a las mujeres madres, por cada hijo nacido vivo o adoptado, un año de servicios con un máximo de cinco, habida cuenta, como se viera, de las interrupciones que las obligaciones familiares suelen causar en la historia laboral de las mujeres.

Estas normas de flexibilización permitieron jubilarse a miles de personas que, tras larga vida de trabajo y extensos períodos de contribuciones, se encontraban impedidos de acceder a aquel beneficio. Estos resultados no solamente son deseables por su carácter de justos, sino que también, al facilitar el retiro, contribuyen a la creación de puestos de trabajo.

Las cifras, en este relativamente corto período transcurrido desde la vigencia de la Ley, son elocuentes.

Así, por ejemplo, de acuerdo a datos del Banco de Previsión Social, entre 2005 y 2008, el número de personas mayores de 64 años protegidas por una pensión o jubilación servida por ese Instituto aumentó anualmente a razón de 0,64 % en 2005, 0,33 % en 2006 y 0,41 % en 2008 – en 2007 no creció -. Pero tras la vigencia de la ley N° 18.395, ese incremento anual fue de 1,75 % en 2009 y 2,52 % en 2010. En números absolutos, mientras que entre 2005 y 2008, la cantidad de jubilados y pensionistas del BPS mayores de 64 años se incrementó en menos de 2.800, en el correr de 2009 y 2010 esa cifra creció en más de 17.000 personas respecto de la de 2008.

En cuanto al total de altas anuales de jubilaciones a cargo del BPS, entre 2004 y 2007 éstas se mantuvieron en una cifra que no superó las 17.000, mientras que en 2008 llegaron a casi 20.000 y tanto en 2009 y como en 2010 se superaron las 30.000 altas anuales

Es notorio, en tal sentido, el aumento en las altas de las jubilaciones servidas por el BPS en el caso de las mujeres, fruto de las modificaciones introducidas por la ley citada. Así, de acuerdo a datos de ese organismo, las altas de jubilaciones comunes y por edad avanzada de mujeres fueron 6.775 en 2008, 14.261 en 2009 y 17.091 en 2010, mientras que las de hombres fueron 9.605 en 2008, 13.396 en 2009 y 14.798 en 2010. Como se advierte, estas cifras no han cesado de aumentar desde la vigencia de la ley N° 18.395, pero ese incremento fue notoriamente superior en el caso de las mujeres, cuyas altas aumentaron más de un 100 % en 2009 respecto de las del año anterior y casi un 20 % en 2010 respecto de las de 2009.

Estos números revelan el nivel de obstrucción que existía en el acceso a los beneficios jubilatorios y la importante cantidad de personas que, luego de prolongada vida laboral,

se hallaba impedida de alcanzar en tiempos razonables un legítimo derecho, extremo que ocasionaba además, y por esas razones, efectos distorsivos en el mercado de trabajo.

Modificaciones en el seguro de paro

La ley_Nº 18.399 de febrero de 2009 introdujo modificaciones en el régimen de seguro de paro. Las principales modificaciones fueron: sistema de pago decreciente durante los seis meses de duración del seguro (antes era el mismo monto los seis meses), extensión a ocho meses en caso de recesión (no ha sido aplicado ya que en 2009 el PIB cayó solo un trimestre), extensión del seguro de desempleo a un año en el caso de los mayores de 50 años, compatibilidad con mantener un segundo empleo formal, reducción del período de cobertura en el caso de seguro de desempleo por causal suspensión, exigencia a los beneficiarios de realizar cursos de capacitación (como forma de coordinar las políticas pasivas con las políticas activas de empleo).

En una reciente evaluación de Amarante et. al (2011) se encuentra que la reducción del período de cobertura bajo la causal suspensión lleva como es esperado a una reducción del período de desempleo, a su vez que los trabajadores que retornan a su trabajo previo no tienen cambios significativos en sus ingresos. El cambio en el esquema de pago conduce a una leve reducción del desempleo, mientras que la extensión del seguro en los trabajadores mayores de 50 años conduce a una extensión del seguro de desempleo.

Seguro de desempleo parcial y por causal de suspensión⁸

En respuesta a los efectos de la crisis económica internacional iniciada en el año 2008 y aún cuando en el transcurso del año 2009 sus efectos sobre Uruguay aparecían como moderados (Uruguay fue de los pocos países en el mundo que mostró tasas de crecimiento positivas en el año 2009) el gobierno uruguayo tomó medidas para apoyar a los sectores económicos más afectados y para atenuar el impacto negativo sobre el empleo.

Las consecuencias de la crisis económica mundial se verificaron en la economía uruguaya en el primer trimestre del año 2009, cuando el Producto Bruto Interno (PBI) en términos desestacionalizados registró una caída de 1,9%. Los efectos sobre la economía -y el mercado de trabajo- resultaron ser más moderados de los que se llegó a temer. La economía no llegó a estar técnicamente en recesión, ya que en el segundo trimestre de 2009 se registró un moderado crecimiento (1,3%) y en promedio la economía creció moderadamente en el año 2009. La tasa de desempleo, que ascendió a 8,0% en el segundo trimestre del año, en los trimestres siguientes volvió a descender.

En el marco del régimen general de seguro de desempleo de Uruguay, que faculta al Poder Ejecutivo a establecer un régimen especial de subsidio por desempleo parcial⁹,

⁸ Tomado de documento interno del OMT-MTSS

⁹ Por lo dispuesta en el artículo 10 del Decreto- Ley No 15.180 de 20 de agosto de 1981, en redacción dada por el artículo 1º de la Ley No 18.399 de 24 de octubre de 2008.

por Decreto de 7 de julio de 2009¹⁰ se crea este régimen especial, por el plazo de un año. Abarcaba a trabajadores pertenecientes a los sectores cuero, textil y vestimenta, madera y productos de madera y metalmecánica.

El programa de Seguro de paro parcial implementado en Uruguay, tiene importantes similitudes con las respuestas a la crisis internacional que se verificaron en varios países de América (ver OIT 2010).

Dentro de una estrategia general de preservación del empleo, el diseño del programa buscaba atender dos objetivos principales simultáneamente: por un lado, minimizar la pérdida de ingresos de los trabajadores por el tiempo no trabajado mediante prestaciones amparadas por la figura del seguro de paro parcial. Este objetivo es similar al del régimen de seguro de desempleo “clásico”. Por otro lado, brindar la oportunidad de que el tiempo no trabajado –por la caída de actividad- se utilizara en capacitación. Este segundo factor atiende varios aspectos: del lado del trabajador, aumentar su calificación para mejorar sus condiciones de empleabilidad y su productividad. Del lado de la empresa, al sostener la permanencia del trabajador en la empresa, aumenta la probabilidad de mantener el vínculo laboral y reduce los costos asociados a la rotación de personal (que sería mayor cuando se envía los trabajadores a seguro de paro ya que una parte de la misma busca y encuentra otro empleo).

Asimismo, el programa ofrecía ventajas adicionales a la preservación del empleo, según Casanova (2009):

- no implicar un incremento de la presión sobre las finanzas nacionales

En la medida que el déficit del BPS se cubre con recursos de rentas generales e impuestos, esta ventaja estaría asociada a la cobertura acotada sectorialmente y a que la capacitación es financiada por los recursos acumulados en el Fondo de Reversión Laboral, FRL.

- El programa posee un efecto anticíclico, en la medida que estimula la retención de trabajadores en una situación de contracción económica, evitando el incremento del desempleo.
- Es también un ejemplo innovador de combinación de políticas pasivas (seguro de desempleo) y activas (capacitación).
- Aporta en el sentido del diálogo social, en la medida que la negociación colectiva y el acuerdo entre empleadores y trabajadores en torno a la presentación de las solicitudes como un requisito excluyente para acceder a las prestaciones. Simultáneamente, favorece que el tiempo de trabajo sea distribuido entre todos los trabajadores de la empresa.

¹⁰ N° 2009/00510

Se refieren en el decreto el conjunto de condiciones que se debían cumplir para acceder al referido subsidio:

- La reducción de la actividad económica de la empresa en el trimestre previo a la presentación de la solicitud de amparo al régimen especial, en un porcentaje de un 15% o más respecto al promedio del mismo trimestre de los dos años anteriores.¹¹
- La reducción de la cantidad de jornadas de labor de cada trabajador involucrado en un día de trabajo semanal, como mínimo, y dos días de trabajo semanal como máximo.
- Que la empresa no haya despedido a más del 5% de su personal en el trimestre previo a la presentación de la solicitud de amparo al régimen especial (no computándose los despidos en razón de notoria mala conducta).
- Que en caso de haber trabajadores amparados al seguro de paro por la causal suspensión, la empresa los reintegre al puesto de trabajo con anterioridad a la presentación de la solicitud.
- Que durante la vigencia del beneficio la empresa no suspenda ni despida trabajadores, salvo los casos de suspensiones disciplinarias o por notoria mala conducta.
- La realización de un convenio colectivo que incluya, para todos los trabajadores y durante el plazo de amparo al régimen especial, lo previsto en b) y e), el reparto del trabajo y, eventualmente, la obligación de los trabajadores de participar en cursos de capacitación o reinserción en el sistema de educación formal.

El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, INEFOP, que administra el Fondo de Reconversión Laboral, FRL, debía implementar los cursos de capacitación, siempre que así se hubiere acordado en el convenio colectivo indicado en f).

El resultado más destacable de la creación del seguro de paro parcial en el año 2009 es su mínimo uso por parte de las empresas. Se registraron altas de trabajadores en seguro de paro parcial solamente en tres meses (noviembre 2009, febrero y marzo 2010) en el año de vigencia del seguro de paro parcial. A partir de su promulgación en julio 2009 suman apenas 730 altas de seguro de trabajadores en seguro de paro parcial (con causal Reducción por decreto) en el período julio 2009-junio 2010, que representa 0,3% del total de trabajadores en seguro de desempleo en este período y 1,3% de los trabajadores en seguro de desempleo por causal suspensión y reducción (excluyendo los despidos).

¹¹ Esto requiere la comprobación de que el nivel de ventas del trimestre previo a la presentación de la solicitud sea por lo menos un 15% menor medido en precios constantes que el promedio simple de las ventas del mismo trimestre de los dos años anteriores.

A modo de ilustración, en noviembre de 2009, mes en que se produjo el mayor número de altas, eran cuatro las empresas con trabajadores en seguro de paro por la causal asociada al seguro de paro parcial (por decreto): una del sector curtiembre, dos del sector textil y una de metalmecánica.

A partir de la evidencia que surge de la evaluación de la aplicación del programa de seguro de paro parcial, que incluye un componente de capacitación, en el que el número de empresas participantes fue mínimo (cuatro empresas en el mes de mayor actividad del programa), se abre la siguiente interrogante: ¿la capacitación interesa a las empresas?. En definitiva, los programas y oferta de capacitación disponible en Uruguay ¿satisface las necesidades de las empresas?, o ¿son básicamente una respuesta a los requerimientos de los participantes de las acciones de capacitación, que en muchos programas públicos son grupos de población con dificultades de inserción laboral?

Este legítimo cuestionamiento a la oferta de capacitación pertinente para las empresas no sería respaldado por la evidencia, por lo menos para el conjunto de los sectores productivos. La mayor parte de empresas que están realizando inversiones en Uruguay, que se encuentran en proceso de instalación o expansión, realizan capacitación intensamente, asumiendo el costo de esta capacitación en la mayoría de los casos.

Los factores que habrían tenido mayor incidencia en la falta de interés por parte de las empresas en participar en el programa de seguro de paro parcial son, coincidiendo con los mencionados en las entrevistas:

- i. Se había superado en buena medida la coyuntura económica negativa que afectaba a las empresas al momento en que se dispuso de esta opción para el seguro de desempleo (julio 2009).
- ii. Las empresas no conocían ampliamente los beneficios del nuevo régimen; las campañas informativas fueron insuficientes para un período de aplicación de un año.
- iii. Las empresas que requerían reducir la actividad optaron por acogerse al seguro de paro con causal suspensión, por otorgar el beneficio económico que le interesa a la empresa. Una de las principales causas de la baja utilización del seguro de paro parcial es que las empresas recurrieron a una alternativa a través de la que se lograba un subsidio económico que permitía interrumpir temporalmente la actividad del trabajador (y los costos laborales) sin desvinculación laboral. El diferencial fundamental para la empresa entre recurrir a la suspensión y al seguro de paro parcial es que el primero no tiene componente capacitación. Las empresas claramente utilizaron como alternativa al despido de los trabajadores enviar al seguro de desempleo por las causales reducción o suspensión que venían siendo utilizadas (que no incluían capacitación). En el período de vigencia del seguro de paro parcial, julio 2009-junio 2010, los trabajadores en seguro de desempleo sumando las causales suspensión y reducción (excluyendo el parcial) representaron 21% del total de trabajadores en seguro de desempleo (más de cinco mil

personas promedio mensual). Su incidencia es notoriamente superior a la del seguro de paro parcial (que representa 0,3% del total).

Otros factores, que se estima son relevantes para explicar el resultado del programa son:

iv. La focalización en un grupo muy reducido de actividades. Los sectores en condiciones de acceder al programa presentan una muy reducida participación en el empleo total (5% de los asalariados en 2009).

v. Uno de los sectores en condiciones de acceder al programa, Textil y vestimenta, se encuentra en proceso de contracción y reestructuración productiva como tendencia de largo plazo. Por consiguiente, es más probable que la inversión en capacitación no se considere atractiva; este sector ha sido en los últimos años un expulsador neto de personal calificado.

En el caso de Uruguay se constata que el seguro de desempleo, por incorporar la causal suspensión, cumple una doble función: proteger al trabajador del riesgo de desempleo forzoso y subsidiar el empleo, ya que permite reducir los costos laborales sin desvincularse del trabajador, cuando la empresa enfrenta una caída transitoria de la actividad.

4) Políticas de empleo y ciclo económico

En la actualidad existen un conjunto de programas de empleo adicionales a los ya mencionados, los cuales se listan a continuación de forma no taxativa:

- **EMPRESARIOS LOCALES DEL MIDES:** Hasta 2008: Básicamente, gestionaba dos iniciativas productivas y de inserción socio-laboral: FONDO INICIATIVAS LOCALES y PROYECTOS OPCION PRODUCTIVA. A partir de 2008: Programa que tiene como finalidad apoyar a personas que estén trabajando en forma asociativa, desarrollando una actividad productiva (emprendimiento) de repercusión local, barrial o en pequeñas localidades del interior, que les permita reinsertarse socio-laboralmente.
- **EMPRENDE URUGUAY DE INEFOP:** Programa de apoyo a la creación y fortalecimiento de micro y pequeños emprendimientos sustentables que agreguen nuevo valor capitalizando las oportunidades del mercado, generen nuevos puestos de trabajo genuinos y contribuyan al incremento real del PBI.
- **FOMYPES:** Programa de fortalecimiento orientado a pequeños y medianos emprendimientos que comienza a implementarse en forma descentralizada, en convenio con UCUDAL. Ofrece apoyo económico (hasta 80% de la inversión requerida) para la contratación de asistencia técnica, o para participación de sus propietarios y trabajadores en actividades de capacitación, que contribuyan a

mejorar la competitividad de la MYPE mediante la calificación de su capital humano. Las modalidades de asistencia son variadas, a los efectos de atender diferentes necesidades y situaciones.

- **CENTROS PUBLICOS DE EMPLEO:** Comenzaron a implementarse en el marco de una reestructura de la DINAE con la cuál se enfatiza sus acciones en lo local y territorial. Estos centros coordinan y prestan diferentes servicios tendientes a facilitar la intermediación entre los trabajadores y las empresas, tales como: orientación, intermediación, asesoramiento e información sobre emprendimientos; información y asesoramiento vinculado al acceso a recursos sociales de distinta índole.
- **POE – PROGRAMA OBJETIVO EMPLEO:** Creado en el marco del Plan de Equidad. Es un Programa de intermediación laboral que subsidia la contratación y capacitación, por parte de empresas privadas, de desocupados de larga duración en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Además, brinda orientación laboral en proceso de búsqueda de empleo y apoyatura, tanto a la persona como a la empresa, en el proceso de acceso y sostenimiento de la población en puesto de trabajo.
- **TRABAJO POR URUGUAY:** Ediciones 1 2 y 3, durante los años 2005, 2006 a 2007 – Se implementaron en el marco del PANES, siendo este programa el único componente vinculado al empleo que se había fijado. Fue la previa a URUGUAY TRABAJA, que empieza a implementarse a partir del 2008. Fue un programa social cuyos dispositivos giraban en torno a actividades laborales y pedagógicas, a tiempo limitado, a cambio de una remuneración. La población objetivo, eran personas mayores de 18 años, pertenecientes a hogares por debajo de la línea de pobreza. Mayoritariamente, participaron mujeres jefas de hogar, en edad reproductiva, con baja calificación formal y que buscaban generarse ingreso y una fuente de empleo estable.
- **URUGUAY TRABAJA:** Creado en el marco del Plan de Equidad, Uruguay Trabaja es un Programa de trabajo protegido que favorece la integración al mundo de trabajo a colectivos sociales en situación de vulnerabilidad socioeconómica y que subsidia la inserción laboral en programas de trabajo implementados con instituciones de valor público (escuelas, liceos, policlínicas), durante un periodo de 5 a 9 meses. La población participante también participa en actividades de capacitación.
- **PROGRAMA DE EMPRENDEDORES:** Dirigido a mandos medios de empresas de más de 20 empleados

Además la introducción de cláusulas de salvaguarda en los convenios salariales es un instrumento que permite reconsiderar de forma tripartita los acuerdos salariales ante cambios importantes en las condiciones económicas a las que se enfrenta el país. Se entiende por lo tanto que es un aspecto positivo que puede colaborar en atenuar los impactos sobre el mercado de trabajo que pueden tener los cambios en el ciclo económico.

En las rondas 2010 – 2011 de los Consejos de Salarios, los grupos que negociaron cláusulas de salvaguarda representan un 56 % del total. Mientras que los que no establecieron cláusula alguna representa el 46 % restante.

Es importante destacar que la cláusula de salvaguarda se presenta en dos modalidades en estas rondas de negociación colectiva. En 42 % de los convenios, se prevé una nueva convocatoria al consejo de salarios de cualquiera de las partes, estableciendo como condición solamente una variación sustancial de las condiciones económicas. En el 14 % de los convenios, en cambio, se establecen condiciones específicas para renegociar (si la inflación alcanza o supera el 10% anual).

Cláusula de salvaguarda			
		Frecuencia	Porcentaje
Válidos	no	87	43,9
	sí	84	42,4
	Salvaguarda que establece condiciones específicas para renegociar	27	13,6
	Total	198	100,0

En definitiva, exista una base de políticas y programas a partir de los cuales pensar las políticas de empleo en relación a las diferentes fases del ciclo económico. Resulta crucial para nuestro país el anticiparnos a las posibles crisis que puedan existir en el futuro y diseñar las respuestas de forma de minimizar los impactos sobre nuestra economía y en particular sobre el mundo del trabajo.

Cualquier política y programas que se entienda conveniente implementar en una época de crisis requerirán la existencia de información sobre los ciudadanos para lo cual la reciente integración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al SIAS (Sistema Integrado de Información del Área Social) permitirá mejorar la coordinación de las políticas de empleo con las políticas sociales en general. En segundo lugar, la creación del SNIP permitirá contar con importante información sobre el impacto socioeconómico de la inversión pública constituyendo en una importante herramienta a la hora de definir prioridades de inversión pública en un contexto de crisis económica. La implantación del Sistema Nacional de Inversión Pública busca optimizar, de acuerdo a criterios técnicos y un correcto desempeño organizacional, la inversión pública para el desarrollo económico y

social del país. El objetivo general del SNIP es contribuir a mejorar la calidad de la inversión pública, ejecutando las opciones más rentables de inversión, desde el punto de vista socioeconómico y ambiental para el país. El objetivo específico es fortalecer el proceso de inversión (**análisis, programación, priorización, asignación, ejecución de recursos, monitoreo y evaluación**) durante todo el ciclo de vida de los proyectos.

La evaluación y posible rediseño de aquellos instrumentos utilizados en épocas de crisis también se observa como algo necesario, para lo cual es extremadamente importante contar con los consensos intergubernamentales y con los actores sociales para aplicarlos de forma rápida en caso de ser necesarios. En el mismo sentido la presupuestación de estos instrumentos y programas a ser utilizados, como los criterios para “activar” los mismos también es relevante en un proceso de planificación. De la misma manera, el redireccionamiento del gasto entre políticas y programas también se constituye en un tema relevante ya que con el mismo nivel de gasto se podría modificar las asignaciones presupuestarias ya que dado una fase del ciclo los programas que previamente eran más efectivos pueden pasar a ser menos efectivos.

Por último, el prever recursos que den sustentos a estos planes en un contexto de crisis (donde los ingresos del Estado tienden a reducirse) también es de importancia, para lo cual pueden existir diversas opciones, las cuales requieran de amplios consensos políticos y sociales.

Bibliografía

Aboal et. al (2001): “La Economía Política de los déficits fiscales en Uruguay”.

Amarante et. al (2011): “Unemployment insurance design and its effects: evidence of the Uruguayan case”.

Azar y Fleitas (2009): “El manejo del gasto público y la protección social: el caso uruguayo en el Siglo XX”.

Burns y Mitchell (1946): “Measuring Business Cycles.” NBER, NY.

Casanova, F. (2009): “Uruguay programa de preservación de empleos mediante la reducción de la jornada laboral combinada con capacitación”, OIT, Notas.

Donsechi y Patrón (2011): “Calificaciones y ciclo económico: radiografía de una década agitada. Uruguay 2000-2010”.

González, F (2006): ¿Crowding-in o Crowding-out? 1955-2005

OIT (2010): “Políticas Activas y ciclo económico”. Notas sobre la crisis.

OMT-MTSS (2010): “Resultados de la aplicación del programa seguro de desempleo parcial y por causal suspensión en Uruguay 2009-2010”. Documento preliminar.