



**Instituto de Economía**

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República

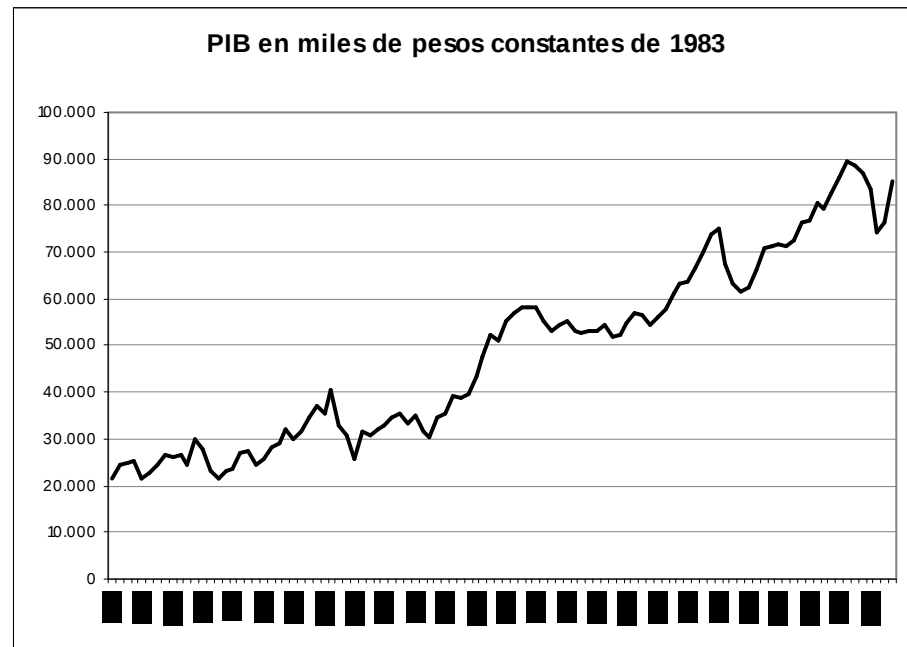
# Políticas de empleo y ciclo: algunas reflexiones para el caso uruguayo



**Diálogo nacional por el empleo**  
**23 de agosto de 2011**

## Relevancia del tema

- Uruguay, así como otros países de la región, se ha caracterizado en la historia reciente por la presencia de períodos de crecimiento seguidos de profundas crisis de modo que el promedio de crecimiento de los últimos 35 años fue tan sólo 2,4% acumulativo anual.
- En este contexto, es relevante contar con políticas contracíclicas, en particular con políticas de empleo que contribuyan a:
  - en períodos de recesión, atenuar la caída y sus impactos
  - en períodos de auge, reducir los desajustes del MT, mejorar la empleabilidad de grupos vulnerables y mejorar la calidad del empleo.
- Asimismo, la evidencia indica que la efectividad de las políticas de empleo guarda una relación directa con las fases del ciclo económico en las que se aplican. Por lo cual es relevantes pensarlas teniendo en cuenta la fase del ciclo



## Clasificación de las Políticas de empleo

- Se entiende como **políticas de empleo** al conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en el mercado de trabajo con el objetivo explícito de combatir o evitar el desempleo, apoyar a la población activa en riesgo de desocupación, etc.
- No se tomarán en cuenta otras políticas con impacto en el empleo tales como:
  - **Políticas macroeconómicas:** aquellas vinculadas al contexto económico y social de un país y que están inmersas en la conducción general de la política económica y en la estrategia de desarrollo del país (instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico, educación, etc).
  - **Políticas en el ámbito de derechos laborales y de las relaciones laborales:** disposiciones relativas a la garantía de derechos como los salarios mínimos, prestaciones obligatorias, seguridad social, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, restricciones al trabajo de menores, derecho de huelga, etc.

## Por qué son necesarias las PE

- Si bien el rol de las políticas de empleo es más claro en las recesiones: buscan atenuar los impactos sobre el empleo y la pérdida de ingresos
- La dinámica del proceso económico implica la coexistencia de procesos de contracción y expansión simultánea de sectores y por lo tanto empresas, aún en fases de auge
- Los cambios en la demanda de trabajo producidos por la dinámica del crecimiento económico generan reasignación de trabajadores entre actividades económicas
- La existencia de problemas de información que dificultan el encuentro entre la oferta y la demanda tanto de puestos como de calificaciones
- Finalmente, la dinámica económica afecta a distintos segmentos de trabajadores de forma diferencial, dada la fuerte heterogeneidad de la mano de obra

## Objetivos de las políticas de empleo

- Estas políticas pueden ser sub-clasificadas a su vez como políticas pasivas de empleo (PPE) y políticas activas de empleo (PAE).
- Así, las **políticas activas** pueden contribuir a varios objetivos (Betcherman et al., 2001):
  - **Moderar las fases recesivas**, por ejemplo proveyendo empleos en forma directa a través de programas públicos de empleo.
  - **Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo**, porque contribuyen a su mayor integración e intermedian entre oferta y demanda de empleo.
  - **Incrementar las habilidades y la productividad**, en tanto promueven la formación y el desarrollo de competencias vinculadas los requisitos del mercado
  - **Apoyar a los trabajadores desfavorecidos o en riesgo**, porque tienden puentes concretos para incorporar o re-integrar a grupos específicos con dificultades especiales para insertarse en el empleo.
- Por su parte, las **políticas pasivas** suelen tener una orientación social, en virtud de la cual permiten la provisión de ingresos a trabajadores que perdieron su fuente de trabajo.
  - Dentro de estas se destaca el seguro de desempleo, que es una política marcadamente contracíclica

## PE en Uruguay

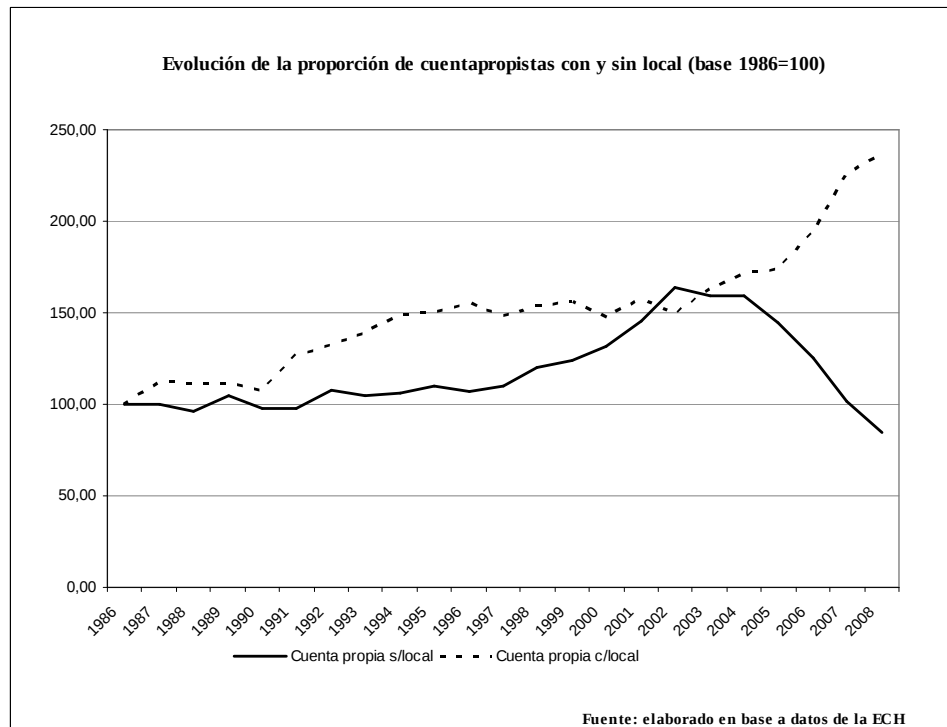
- **Servicios de empleo:**

- Los SE tienen como objetivo mejorar la fluidez y calidad del intercambio entre la demanda y la oferta de empleo, facilitando el contacto entre el empleador con vacantes y los desocupados que buscan trabajo.
- Están presentes en todo el mundo pero su efectividad es mayor en períodos de auge
- Los SE se desarrollan a través de la DINAE desde sus comienzos (PROCOL), servicio que en los últimos años ha sido modificado:
- Pero pueden ser útiles en situaciones de crisis si modifican su función tradicional por la de seleccionar beneficiarios y articular programas a nivel local
- La evidencia muestra que en muchos países estos servicios coordinan los servicios de colocación con otro conjunto de políticas activas y pasivas, en particular el SD, lo que les permite dar coherencia al conjunto de resultados.

- **Programas de creación de empleo indirecto:**
  - Distintas formas de incentivos legales para promover la contratación de trabajadores se experimentaron desde mediados de la década de los noventa y siguen vigentes.
  - En la actualidad existen dos instrumentos de este tipo desplegados, ambos focalizados en poblaciones vulnerables: el programa Objetivo Empleo (también tiene un componente de capacitación e intermediación) y PROJOVEN (con un mayor énfasis en la capacitación)
  - Su efectividad es mayor en los períodos de recuperación siendo un estímulo para anticipar decisiones de contratación
  - En fases recesivas las empresas son renuentes a contratar, aún cuando se pudieran beneficiar de un subsidio.
  - En períodos de crecimiento económico el subsidio puede terminar financiando parcialmente nuevos empleos que de todas maneras se habrían creado.
  - No obstante, pueden ser efectivos cuando se trata de promover la inserción productiva de determinados grupos vulnerables al mercado de trabajo y sean a su vez complementados con programas de capacitación en el puesto de trabajo.

- **Programas de creación de empleo directo:**
  - Estos programas son de implementación más reciente, al menos como líneas permanentes, y se encuentran principalmente en la órbita del MIDES (Uruguay Trabaja por ejemplo). Forman parte de una política más integral de reducción de la pobreza y la exclusión. También existen experiencias de larga data en los municipios, como el programa Barrido Otoñal de la IMM.
  - En el país se han usado mayormente para asistir a población en riesgo.
  - La experiencia internacional indica que son efectivos para hacer frente a situaciones de recesión dado que genera beneficios de corto plazo pero no son efectivos para una reinserción permanente.
  - Pueden ser muy útiles para enfrentar grandes contingentes de desempleados y en períodos de consolidación del crecimiento, estos programas deberían reducir su tamaño centrándose en una población de riesgo, pasando a ser parte de una estrategia de políticas para resolver problemas estructurales del mercado de trabajo y reducción de la pobreza

## » Programas de apoyo al autoempleo y el desarrollo de microempresas:

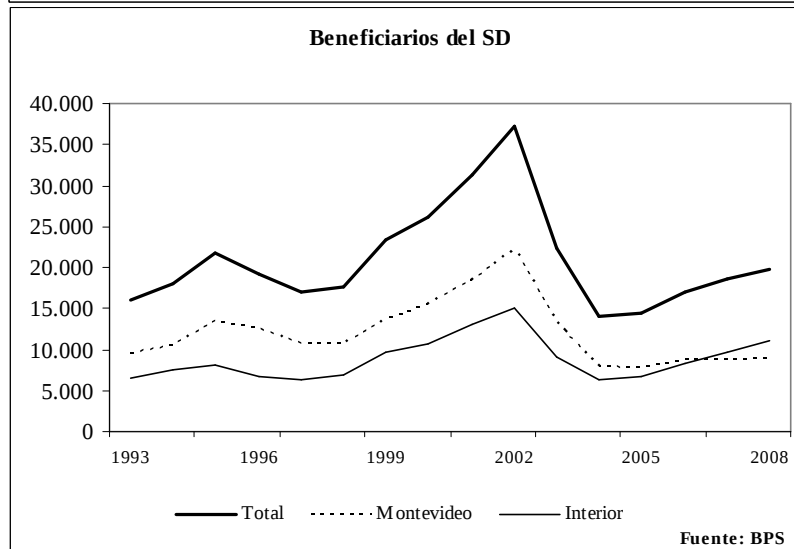
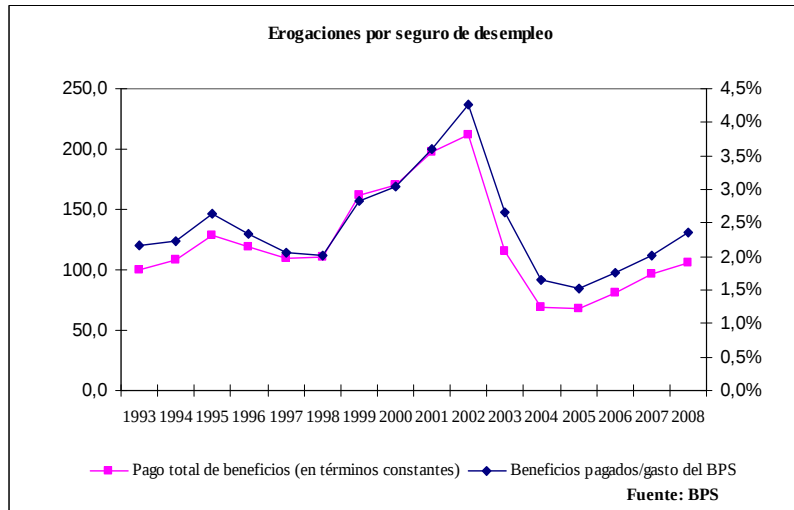


- Estos programas tienen una mayor tradición en el ámbito de la DINAIE (programa PIP)
- Cabe señalar que estudios realizados en el país (Mazzuchi, 2008, Notaro y otros, 2006) indican que existe una alta superposición de programas de este tipo en otros ámbitos tales como el MIDES, el Ministerio de Industria, la IMM
- La evidencia indica que presentan mayor efectividad cuando son implementados durante períodos de expansión económica
- En momentos de crisis, cuando se crean una importante cantidad de emprendimientos como parte de una estrategia de supervivencia, puede ser menor la creación de emprendimientos que se constituyen en alternativas productivas sustentables

- **Programas de capacitación laboral**

- Esta política se inscribe en un marco más amplio de políticas de educación y formación.
- Es un instrumento fundamental para impulsar la empleabilidad, la productividad y la capacidad de obtener ingresos de los trabajadores así como para corregir el frecuente desajuste existente entre las necesidades de los empleadores y las habilidades y conocimientos que tiene la mayor parte de la fuerza de trabajo, generado por las transformaciones en la estructura productiva.
- Es una política permanente y de larga data en el país, en particular en lo que refiere a capacitación de trabajadores en seguro de desempleo (PROCAL)
- Asimismo, existen varios programas focalizados que incluyen componentes de capacitación (Projovent, Proimujer, Procladis)
- También se integran con otras políticas, principalmente las destinadas a habilitar a grupos vulnerables para superar situaciones de pobreza e indigencia y promover su inserción productiva en los mercados de trabajo (Uruguay trabaja por ejemplo)
- La evidencia sugiere que sus resultados muestran una alta dependencia del ciclo económico presentando mayor efectividad cuando son implementados durante períodos de expansión económica. Se señala también la conveniencia de focalizar a los participantes y diseñar programas de escala relativamente pequeña

## » Seguro de desempleo:



- Es dentro de las políticas de empleo la que presenta una mayor contraciclicidad dado que no requiere de una decisión administrativa para su activación, sino que reacciona a los cambios del ciclo económico de forma automática.
- Es una política de larga data en el país, en octubre de 2008 se votó una nueva ley que entre sus modificaciones incluye:
  - aumenta la duración del subsidio en caso que la economía atravesase por una fase recesiva;
  - se propone la articulación del seguro de desempleo con las políticas activas, en particular la capacitación y formación profesional para trabajadores despedidos
- Uno de los principales problemas de esta política es que su efectividad se reduce en contextos de alta informalidad. Depende también de la duración de las crisis

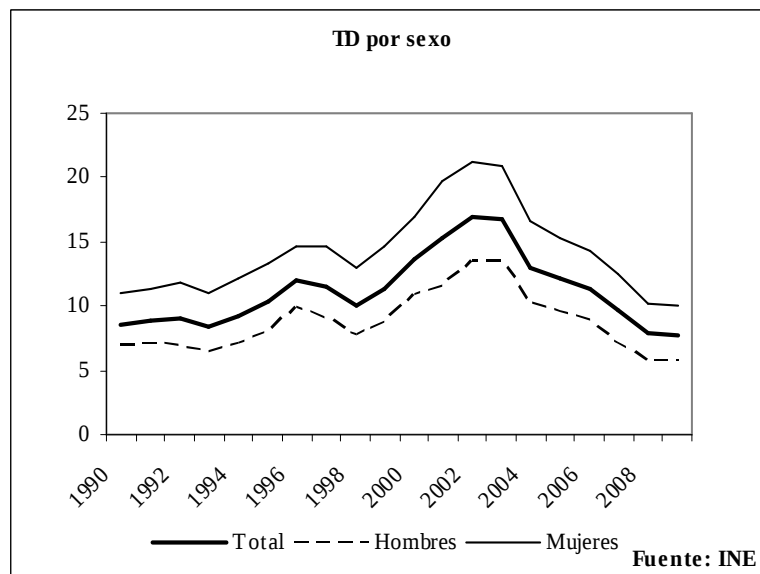
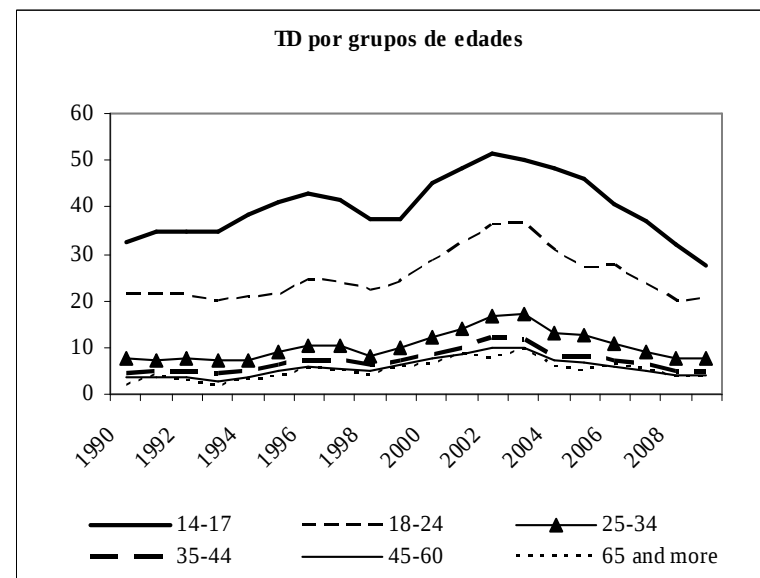
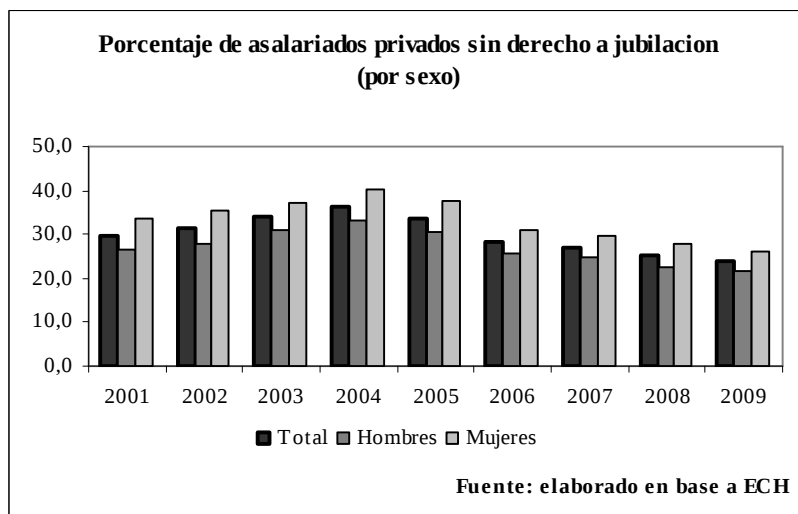
## Programas de repartición del tiempo de trabajo

- Para sectores afectados por la crisis internacional, se utilizó el seguro de paro parcial como instrumento para evitar despidos
- Se combinó el apoyo a través del seguro de paro parcial, financiado por un fondo del BPS, con capacitación, cuyo financiamiento provenía del Instituto Nacional del Empleo y la Formación Profesional.
- Se mantiene el nivel de empleo y se incrementa el capital humano de los trabajadores incluidos en el programa
- Si bien su utilización no es automática (hay que evaluar las dificultades de la empresa y se debe contar con el acuerdo entre empresa y sindicato), las experiencias de los países que han utilizado este instrumento confirman que su implementación es contracíclica.
- Cuando la actividad se recupera, las empresas se retiran del programa y los trabajadores retoman la jornada completa de trabajo.
- Cabe señalar que pese a lo novedoso de la propuesta no fue muy utilizada y las empresas con dificultades optaron mayoritariamente por el SD tradicional.

## Algunas reflexiones para el caso uruguayo

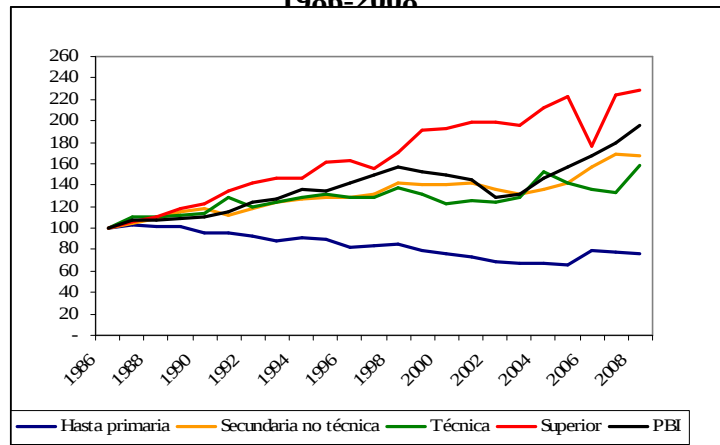
- El diseño de políticas de empleo en el país no obedece mayormente a las etapas del ciclo
  - Desde la creación de la DINAE la economía uruguaya atravesó por fases del ciclo económico muy diferentes.
  - Pero la política y los programas se mantuvieron prácticamente incambiados (Mazzuchi, 2008).
- Sería deseable lograr una mayor flexibilidad tanto para reorientar el gasto como para adaptar programas a la fase del ciclo
  - Para lo cual podría existir una “ cartera de programas” prediseñados para distintas etapas del ciclo, factibles de ser adaptados con rapidez a las circunstancias específicas, que idealmente deberían ser anticipadas
  - Asimismo existen programas como los servicios de empleo o los programas de empleo directo que no requieren desmontarse sino readaptarse
  - Podría existir también un fondo de recursos contingente para afrontar períodos recesivos.

- Para que dicha flexibilidad sea efectiva se requiere tener presentes las características del mercado laboral uruguayo.
  - Importancia de contar con un buen diagnóstico (oferta y demanda) que permita determinar con claridad problemas del MT uruguayo.
  - Detectar grupos vulnerables y problemas de empleo estructurales: alto nivel de no registro, desempleo diferencial por sexo, edad y calificaciones.



- Comportamiento diferencial de la demanda por calificaciones: Amarante y Brum (2010) encuentran que el trabajo no calificado cae en la época de crecimiento económico, pero cae mucho más en la de crisis. El trabajo calificado, sube mucho en épocas de crecimiento económico, y aumenta también en época de crisis

**Evolución del empleo por nivel educativo.  
1986-2008**



Fuente: Amarante y Brum, 2010

- En el mismo estudio se señala que entre 1986 y 2009 la ocupación creció un 35,9%, si se mantiene la tendencia, en seis de los doce escenarios estimados la mano de obra se configura como una fuerte restricción al crecimiento, teniendo en cuenta las restricción de cantidad y la no adecuación de calificaciones.

**Cuadro 2. Elasticidad producto empleo**

|           | Hasta primaria | Secundaria no técnica | Técnica | Superior | Total |
|-----------|----------------|-----------------------|---------|----------|-------|
| 1986-1998 | -0,26          | 0,75                  | 0,67    | 1,25     | 0,34  |
| 1998-2003 | 1,36           | 0,44                  | 0,4     | -0,96    | 0,51  |
| 2003-2008 | 0,3            | 0,55                  | 0,46    | 0,33     | 0,43  |
| 1986-2008 | -0,25          | 0,71                  | 0,61    | 1,34     | 0,34  |

Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE

- Por tanto, también es importante contar con un análisis prospectivo. En períodos de auge poder anticipar los cuellos de botella en función de las características de la oferta y los sectores dinámicos. En períodos de recesión para poder amortiguar adecuadamente sus impactos

- Mejoraría sustancialmente el diseño y efectividad de las políticas si se dispusiera de evaluaciones sistemáticas
  - La evaluación deberían tenerse en cuenta desde el diseño de los programas dado que la misma requiere de información adecuada. En Rodríguez (2002) se señala que no fue posible calcular el costo de los diferentes programas de la DINAE porque todos procesaron la información de forma diferente y algunos no contaban con toda la información necesaria.
  - La evidencia internacional indica que el éxito/fracaso de las políticas parece ser altamente dependiente del contexto de aplicación (no existe una receta sobre que funciona y que no), por lo que la evaluación permanente y la flexibilidad para montar y desmontar programas es relevante.
  - Algunos aspectos a considerar en las evaluaciones son:
    - Efecto peso muerto: el resultado de la política es similar al que se hubiera producido en ausencia de la política
    - Efecto sustitución: un trabajador contratado en el marco de una política puede sustituir a un trabajador no amparado por la misma.
    - Efecto desplazamiento: empresas que utilizan un programa aumentan producción pero a costa de desplazar empresas que no utilizan el programa.

- Distintos estudios coinciden en señalar la falta de coordinación entre los organismos del Estado que desarrollan programas de empleo e incluso al interior del MTSS (Notaro y otros, 2006; Rodríguez, 2002; Mazzuchi, 2008)
- Sería deseable que existiera una mayor coordinación
  - Al interior del MTSS, entre los otros programas existentes y con el Observatorio del MT. Así como una mayor articulación PAE-seguro de desempleo.
  - Entre organismos del Estado que desarrollan programas de empleo similares, en particular con el MIDES.
  - Dado que la sumatoria de programas no define una política de empleo, las políticas activas del mercado de trabajo deberían ser pensadas y diseñadas desde un organismo que tome en cuenta los ciclos económicos, el conjunto de la política económica y especialmente otras políticas del mercado de trabajo como las pasivas, las restricciones presupuestales, etc.
  - La creación del INEFOP genera una coyuntura óptima para la reflexión y reformulación de acciones y programas así como para una mayor coordinación de los mismos.



**Instituto de Economía**

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República