

cinve

---

Documentos de Trabajo

**Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de  
Uruguay**

**Informe final**

**Marisa Bucheli**

**Adrián Fernández (coord.)**

**Magdalena Furtado**

**Juan Manuel Rodríguez**

**Agosto 2004**

cinve

Av. Uruguay 1242, C.P. 11.100  
Montevideo, Uruguay

**INDICE**

Glosario .....	3
INTRODUCCIÓN .....	4
1. MARCO INSTITUCIONAL.....	6
Banco de Previsión Social.....	6
La DINA E y la JUNAE.....	7
2. REGULACIÓN Y FIJACIÓN DE SALARIOS .....	8
2.1. Obligaciones y tributos asociados al trabajo.....	8
Seguro de Accidentes Laborales y enfermedades profesionales.....	8
Aportes a la seguridad social.....	9
Impuesto a las Retribuciones Personales y al Fondo de Reversión Laboral .....	9
Contribuciones asociadas al salario y flexibilidad.....	10
2.2. Salario Mínimo Nacional y regulaciones especiales.....	12
Salario Mínimo Nacional .....	12
Regulación del trabajo femenino.....	16
Regulación del trabajo juvenil .....	17
2.3. La negociación colectiva.....	19
El sector público.....	20
Sector privado .....	22
Evolución de la negociación .....	22
Cambios en la duración y en el contenido de los convenios.....	25
¿Son los convenios colectivos y su legislación un factor de rigidez?.....	26
3. POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO .....	31
3.1. Seguro de Desempleo.....	31
La cobertura.....	33
La suspensión como causa del amparo .....	34
Requisito de acceso: no contar con otro ingreso monetario.....	34
Monto y duración efectiva del subsidio .....	34
Las prórrogas.....	35
3.2. Intermediación Laboral .....	35
3.3. Capacitación .....	36
El mercado de capacitación.....	37
Los programas públicos .....	38
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	40
4.1. Aspectos institucionales.....	41
4.2. Convenios colectivos .....	42
4.3. Regulación del tiempo de trabajo.....	43
4.4. Modificaciones en el seguro de desempleo.....	43
4.5. Propuestas sobre Capacitación.....	45
4.6. Salario Mínimo.....	46
BIBLIOGRAFIA.....	47

**INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS**

Figura 1. Beneficiarios de las prestaciones a activos del BPS.....	7
Figura 2. Contribuciones generales a la SS e impuestos sobre ingresos laborales.....	10
Figura 3. Contribuciones generales a la SS e impuestos sobre ingresos laborales.....	11
Figura 4. Salario Mínimo Nacional y salario medio, en términos reales.....	13
Figura 5. SMN y salario medio de los trabajadores privados por niveles educativos.....	14
Figura 6. Modalidades de contratación de jóvenes.....	19
Figura 7. Contenido de los convenios.....	23
Figura 8. Trabajadores cubiertos por negociación en el sector privado.....	23
Figura 9. Nivel de negociación. (En %).....	24
Figura 10. Tasa de sindicalización sobre trabajadores asalariados.....	24
Figura 11. Vigencia temporal de los convenios en la actividad privada.....	25
Figura 12. Altas de seguro de desempleo (promedio anual). Años 1994-2002.....	32
Figura 13. Cobertura del Seguro de Paro (%).....	33
Figura 14. Programas financiados por el FRL que funcionaron en 2002 y/o 2003.....	39

## **Glosario**

AJL – Anuario de la Jurisprudencia Laboral  
ANCAP – Administración de Combustibles, Alcohol y Portland  
ANEP – Administración Nacional de Educación Pública  
ANTEL – Administración Nacional de Telecomunicaciones  
BPS – Banco de Previsión Social  
BTPV – Buscan Trabajo por Primera Vez (desocupados)  
CIT – Convenio Internacional del Trabajo  
COCAP – Consejo de Capacitación Profesional  
COFE - Confederación de Obreros y Empleados del Estado  
DINAE – Dirección Nacional de Empleo (dependiente del MTSS)  
DINATRA - Dirección Nacional del Trabajo (dependiente del MTSS)  
DPD – Desocupados Propiamente Dichos  
ECA - Entidad de Capacitación (oferentes de los cursos en los programas de la JUNAE)  
ECH – Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística  
FRL – Fondo de Reconversión Laboral  
IMM – Intendencia Municipal de Montevideo  
INAME – Instituto Nacional del Menor  
INE – Instituto Nacional de Estadística  
INJU – Instituto Nacional de la Juventud (dependiente del Ministerio de Deporte y Juventud)  
IRIC – Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio  
IRP – Impuesto a las retribuciones Personales  
JUNAE – Junta Nacional del Empleo  
MEF – Ministerio de Economía y Finanzas  
MTSS – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  
OIT – Organización Internacional del Trabajo  
ONG – Organización No Gubernamental  
OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
PE – Poder Ejecutivo  
PEA – Población Económicamente Activa  
PIT CNT – Plenario Intersindical de Trabajadores – Central Nacional de Trabajadores  
PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo  
PRSS – Programa de la Reforma de la Seguridad Social  
SMN – Salario Mínimo Nacional  
SP – Seguro de Paro  
SS – Seguridad Social  
UTE – Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas  
UTU – Universidad del Trabajo del Uruguay (dependiente del Consejo de Educación Técnico Profesional)

## INTRODUCCIÓN

La profunda recesión que soportó la economía uruguaya entre 1999 y 2002 tuvo importantes repercusiones sobre el mercado de trabajo. Además de un significativo descenso de los salarios reales<sup>1</sup>, a la salida de la crisis el desempleo se ubicó en 19% de la PEA urbana<sup>2</sup> (ene-mar de 2003), frente a 11% en sus comienzos (ene-mar de 1999). La tasa de empleo pasó en el mismo período de 52% a 48%, respecto de la población de 14 años y más.

En el año 2003 la economía uruguaya superó la recesión iniciada en 1999, iniciando una fase de expansión, con altas tasas de crecimiento en 2004. Más allá de factores estacionales, el mercado de trabajo está mostrando una mejora en diversos indicadores, ligada al incremento en la actividad, posiblemente en forma más temprana que en otras experiencias recesivas.

Sin embargo, ya antes de 1999 el mercado laboral presentaba problemas de cariz estructural. Tomando como punto de análisis el año 1998, previo a la fase recesiva y al final de un ciclo “largo” de crecimiento de casi 14 años, Uruguay presentaba una tasa de desempleo comparativamente alta (cerca a 11%), casi dos puntos porcentuales superior al promedio simple de 18 países latinoamericanos<sup>3</sup>, agravado en el caso de las mujeres.

En la comparación regional, la situación de los adolescentes y adultos jóvenes (menores de 25 años) era singular, con una tasa de desempleo de 19 y 28%, para hombres y mujeres respectivamente, seis puntos superior al promedio latinoamericano en el caso de los primeros, y más de diez puntos para las segundas.

Como se plantea en un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2004) en la discusión pública sobre el mercado de trabajo se presentan a menudo dos posiciones antagónicas: los que pregonan una mayor intervención estatal a través de regulaciones más vigorosas y más eficientes; y aquellos que propugnan el desmantelamiento de las herramientas de intervención públicas, por otro lado.

Ambas posiciones son extremas y, en nuestra opinión, erradas. Se erra en la primera al no tener en cuenta que la efectividad de las políticas laborales depende principalmente de los incentivos a los trabajadores y a las empresas, y de la habilidad del Estado en hacerlas cumplir. También se equivocan los segundos, ya que el mercado de trabajo está lejos del “ideal” de los mercados competitivos de los libros de texto.

Pese a las afirmaciones de algunos “extremistas” de la segunda posición, el mercado laboral uruguayo está lejos de ser un mercado con regulaciones significativas, al menos en la comparación regional. Sin embargo, es posible que algunas políticas incidan en una mayor rigidez de los salarios y con ello estén

---

<sup>1</sup> El descenso fue de 19% en el caso de los empleados públicos y de 23% en privados, considerando el promedio del año 2003 respecto del promedio de 1998.

<sup>2</sup> Las referencias son, en todos los casos, a zonas urbanas mayores (localidades de 5.000 habitantes y más).

<sup>3</sup> Los datos fueron tomados de BID (2004).

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

contribuyendo a un mayor desempleo. Aún en estos casos se debe sopesar los beneficios que se obtienen con las regulaciones existentes desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, frente a los perjuicios que se derivan de una menor demanda de trabajo.

Más allá de estas consideraciones, las políticas laborales uruguayas, particularmente las activas, presentan lagunas en su cobertura, comparando tanto a nivel regional como global. Por ejemplo, los instrumentos de intermediación laboral descansan casi enteramente en el mercado, cuando es clara la existencia de externalidades, economías de escala y otras imperfecciones que aconsejan una mayor presencia pública en este punto.

En el presente artículo se analizan algunos aspectos del entorno regulatorio e institucional del Uruguay con vistas a identificar si las características de estas regulaciones o instituciones (o una combinación de ellas) inciden en una asignación ineficiente de recursos en el mercado laboral uruguayo.

A continuación se presenta sintéticamente el marco institucional de las políticas públicas relativas al mercado de trabajo. En el segundo capítulo se analiza la legislación y las regulaciones en el mercado laboral, con especial énfasis en lo relativo a la fijación de salarios. Se presenta el régimen de negociación colectiva en Uruguay, su alcance actual así como la evolución en la última década, cuando se pasó por parte del Poder Ejecutivo de una postura activa de convocatoria de los consejos de salarios a la actual prescindencia. Las políticas de mercado de trabajo, tanto activas como pasivas, son discutidas en el Capítulo 3. Se describe el sistema de Seguro de Desempleo: requisitos para acceder a sus beneficios, modalidades y cobertura. En dicho capítulo se analizan también dos políticas activas: la intermediación laboral y la capacitación en el trabajo, en particular los programas implementados con el financiamiento del Fondo de Reversión Laboral, en primera instancia dirigidos a trabajadores desocupados. Finalmente, en el Capítulo 4 se presentan las conclusiones sobre los diagnósticos previos, así como distintas reflexiones enfocadas a la mejora en la institucionalidad, la regulación y las políticas de mercado de trabajo.

## **1. MARCO INSTITUCIONAL**

Los principales organismos con competencias en políticas laborales son el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), que tiene a su cargo las políticas activas y la intermediación en las relaciones laborales, y el Banco de Previsión Social (BPS), con responsabilidades en las políticas pasivas (Seguro de Desempleo, licencia maternal), además de sus cometidos en el sistema de pensiones y jubilaciones.

Sin embargo, el mapa institucional uruguayo es más complejo, con otros organismos involucrados en el diseño, el financiamiento o la operación de políticas laborales. En particular, la Junta Nacional de Empleo, organismo tripartito, tiene a su cargo la administración del Fondo de Reconversión Laboral, y la capacidad decisoria en los programas de capacitación laboral financiados con éste.

Dentro de las instituciones y políticas de regulación del mercado de trabajo, cabe mencionar la obligatoriedad del seguro de accidentes de trabajo, que es provisto en forma monopólica (por disposiciones legales) por el Banco de Seguros del Estado (BSE).

Según que la negociación salarial sea en el sector privado o en el público, el organismo interviniente de parte del Estado es diferente. Y también son diferentes las políticas desarrolladas, tanto en cuanto al salario como a la productividad. En la negociación de las partidas salariales de los funcionarios públicos intervienen el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), además de cada Intendencia (gobierno local), en su ámbito. Para el sector privado la intermediación en la negociación salarial y la agenda de empleo es llevada adelante por el MTSS, interviniendo la Dirección Nacional de Trabajo (DINATRA), dependencia de dicho ministerio, en la negociación.

A continuación se describe sintéticamente las características de funcionamiento y cometidos del BPS y de la DINAE, una dirección especializada del MTSS.

### **Banco de Previsión Social**

En el Uruguay el Banco de Previsión Social (BPS) es el organismo encargado de planificar, coordinar y administrar la seguridad social para un amplio colectivo de trabajadores. Es dirigido por un Directorio de siete miembros, de los cuales tres representan a los trabajadores activos, los pasivos y las empresas contribuyentes.

Hasta 1996 el sistema de pensiones del BPS podía caracterizarse como “de reparto”. A partir de la Ley No. 16.713 de 1995 de Reforma de la Seguridad Social, el sistema predominante de pensiones y jubilaciones es “mixto”, con un pilar de solidaridad y otro de capitalización, éste último obligatorio para la mayor parte de los trabajadores asalariados.

En relación a prestaciones a activos, el BPS administra el sistema de Asignaciones Familiares, de Seguro por Enfermedad (que incluye el pago de la cuota mutual), Subsidios por Maternidad y Seguro

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

por Desempleo. En los últimos años, el programa del seguro de paro ha representado cerca de 3 – 4% de los egresos del BPS (BPS, 2003).

Las contribuciones al BPS se calculan en base a los salarios declarados (ver punto 2.1.). Los aportes no alcanzan a cubrir los egresos del BPS en prestaciones a activos y pasivos por lo que el organismo requiere de transferencias del Gobierno Central, las cuales representan alrededor de la mitad de los recursos del organismo. En el cuadro siguiente puede apreciarse la población beneficiaria.

Figura 1. Beneficiarios de las prestaciones a activos del BPS.  
Número de beneficiarios a diciembre de cada año.

	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>ASIGNACIONES FAMILIARES 1/</b>	370.299	399.570
<b>SEGURO POR ENFERMEDAD</b>	8.920	7.684
<b>MATERNIDAD</b>	871	844
<b>CUOTA MUTUAL 2/</b>	519.313	468.377
<b>SEGURO POR DESEMPLEO</b>	29.756	35.761

1/ Incluye prestaciones no contributivas

2/ Incluye la cobertura de salud de pasivos (jubilados y pensionistas)

Fuente: BPS

### **La DINAE y la JUNAE**

Hasta el año 1992, la creación, ejecución y gestión de las políticas activas de mercado de trabajo no tenían un tratamiento específico legal. En dicho año se crea la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) en el MTSS con el cometido de tomar a su cargo esas políticas (ver ley N° 16.320 y sus modificaciones en la ley N° 16736 de 1996).

La ley también creó la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), órgano tripartito dirigido por el Director Nacional de Empleo. Sus funciones principales consisten en asesorar, coordinar y colaborar con la DINAE en los diferentes aspectos relacionados con la implementación de políticas activas de mercado de trabajo. Un cometido de particular relevancia es la administración del Fondo de Reversión laboral (FRL), creado en la misma ley a efectos de financiar los programas: todos los gastos realizados a cargo del Fondo deben ser aprobados por la Junta, cuyas resoluciones deben ser adoptadas por consenso. El FRL se financia con recursos provenientes de un impuesto sobre los salarios (de 0,25% sobre el sueldo nominal, ver Punto 2.1.).

Cabe señalar que si bien las dos leyes que crean esta institucionalidad mencionan en forma global a las políticas activas de mercado de trabajo, al especificar los cometidos de la DINAE y JUNAE y los destinos del FRL se enfatiza en la intermediación laboral y en la capacitación. Desde 1992, estos dos programas han sido los principales destinos del Fondo.

## **2. REGULACIÓN Y FIJACIÓN DE SALARIOS**

No existe en Uruguay una norma que de manera general regule el contrato de trabajo, su nacimiento, su desarrollo, su interrupción o su extinción, ya que el legislador interviene regulando el trabajo subordinado al margen de un enfoque contractual.

Las condiciones de la contratación laboral pueden realizarse en forma individual o estar reguladas por una negociación colectiva. En este último caso rige el derecho colectivo de trabajo, que en Uruguay se asienta sobre la base de la autonomía de los actores. Esto implica, por ejemplo, que no existen normas que regulen la organización sindical ni sus formas de interacción a través de la negociación y el conflicto. Es por ello que, entre otras cosas, no hay registros públicos sobre las tasas de afiliación sindical, las autoridades de los sindicatos, ni de la población cubierta por convenios colectivos.

Las regulaciones de la contratación laboral atienden a diversos objetivos. Hay normas sobre grupos especiales, como las mujeres y los jóvenes, y legislación sobre el salario mínimo. Estas normas rigen tanto para los contratos individuales como para las negociaciones colectivas. Por otro lado, hay regulaciones de la negociación colectiva particulares para los diversos ámbitos en que se realiza. Las instituciones que intervienen en la misma también son diferentes según los ámbitos. El análisis de la negociación colectiva requiere, entonces, de un análisis sectorial.

Asimismo, con carácter general, existen obligaciones asociadas al contrato de trabajo que implican aumentos en los costes laborales, como la obligatoriedad del seguro de accidentes de trabajo y los aportes a la seguridad social, que incluyen el seguro por desempleo.

En este capítulo se trata, en primer lugar, los costos asociados al contrato laboral e impuestos al trabajo; en segundo lugar, las regulaciones de casos especiales; y, posteriormente, la negociación colectiva y las instituciones que intervienen en la misma, en los ámbitos en que se realiza, así como las principales tendencias de las mismas. En cada caso se analiza en qué medida las regulaciones provocan rigidez en el funcionamiento del mercado de trabajo.

### **2.1. Obligaciones y tributos asociados al trabajo**

Los tributos sobre los salarios se pueden dividir en tres grandes componentes: seguro por accidentes laborales y enfermedades profesionales; contribuciones a la Seguridad Social e impuestos. Entre estos últimos cabe destacar el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) con destino a Rentas Generales y la contribución al Fondo de Reversión Laboral (FRL) para financiar políticas activas de empleo.

#### **Seguro de Accidentes Laborales y enfermedades profesionales**

El Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales es obligatorio de acuerdo con lo establecido en la Ley No. 16.074 y es realizado en forma monopólica por el Banco de Seguros del Estado (BSE). Debe ser contratado por todo patrono a efectos de suministrar protección a sus empleados y obreros en caso de accidentes laborales o enfermedades profesionales debidamente tipificadas. La cobertura comprende gastos de asistencia y prestación económica durante el tiempo que dure el tratamiento.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

El importe de este seguro es calculado en cada caso por el BSE en función de varias variables, en principio sobre bases actuariales: las características de la actividad y el riesgo laboral inherente a la misma.

Las cámaras empresariales han reclamado que esta área de seguros sea desmonopolizada (en línea también con otros productos anteriormente brindados únicamente por el BSE, hoy en competencia con empresas privadas), argumentando que resultan demasiado onerosos, por un lado, y a la existencia de subsidios cruzados, por la forma en que se calculan las primas sectoriales y por categorías de trabajadores.

### **Aportes a la seguridad social**

Está integrado por los aportes para IVS (Invalidez, Vejez y Supervivencia) y para otros servicios del Banco de Previsión Social (BPS), que en la legislación se denominan Montepíos; y los aportes para el Seguro de Enfermedad (la Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad - DISSE). La institución recaudadora y administradora de los mismos es el BPS.

En el régimen general, los aportes son actualmente de 18,5% (sobre el sueldo nominal) a cargo del empleado, y de 17,5% a cargo del empleador (aporte “patronal”). Como se observa en la Figura 2, las contribuciones generales a la Seguridad Social no han presentado cambios relevantes en los últimos 10 años. A través de distintas leyes de fomento de la competitividad y de reactivación se han dispuesto excepciones al régimen general. El sector rural fue exonerado totalmente de este aporte y desde 1996 la industria manufacturera tuvo una reducción de los aportes patronales a 2,5% (en lugar de 17,5%). También se redujo el aporte de la construcción.

Una empresa puede quedar exonerada del aporte a DISSE (personal y patronal) en la medida que se implemente una Caja de Auxilio sectorial o por empresa. Tiene que brindar, como mínimo, los siguientes beneficios a sus empleados: el pago de la mutualista (Instituciones de Afiliación Médica Colectiva) y la cobertura del seguro por enfermedad (después del cuarto día de falta por enfermedad, el sueldo o jornal es pagado por DISSE o por la Caja de Auxilio). En general la implementación de una Caja de Auxilio es rentable para empresas con sueldos promedio elevados. Los servicios son en general tercerizados (en particular, se contratan seguros para cubrir los riesgos de enfermedad de los empleados).

Por otro lado, la legislación autoriza a abonar parte del salario en forma de *tickets* de alimentación, transporte y similares hasta el 20% del valor nominal, exonerando esta parte del salario de aportes jubilatorios. Fuentes privadas han estimado que el mercado de *tickets* en Uruguay correspondería a una facturación ligeramente superior a los US\$ 30 millones anuales, en comparación con una masa salarial de US\$ 2.530 millones (salarios de empleados privados formales no agropecuarios).

### **Impuesto a las Retribuciones Personales y al Fondo de Reversión Laboral**

El más importante de los impuestos sobre los sueldos es el Impuesto a las Retribuciones Personales

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

(IRP) cuyo destino es Rentas Generales. La base imponible de este impuesto son los salarios de empleados públicos y privados, pasividades (jubilaciones y pensiones) y algunas formas de contratos personales con el Estado. En las Figuras 2 y 3 se presentan las tasas de aporte personales y patronales. El impuesto es de tasa creciente con los montos salariales. En el año 2003 recaudó aproximadamente US\$ 240 millones, un 10% de los ingresos totales del Gobierno Central.

Recientemente el Poder Ejecutivo redujo las alícuotas para los sueldos más altos, y actualmente el impuesto alcanza a 6% sobre sueldos nominales para ingresos superiores a 6 SMN<sup>4</sup>, y de 2% para ingresos entre 3 y 6 SMN. A estos porcentajes se agregan los de cargo del empleador (ver Fig. 2 y 3).

El Fondo de Reconversión Laboral (FRL) se integra con un impuesto de 0,125% sobre el sueldo nominal a cargo del empleado, y un porcentaje igual a cargo del empleador. Es destino de este aporte es financiar las políticas activas de empleo que implementa la Dirección Nacional de Empleo.

Figura 2. Contribuciones generales a la SS e impuestos sobre ingresos laborales.  
Régimen general (% sobre el sueldo nominal)

	Aportes Personales				Aportes Patronales		
	Montepío	Disse	IRP 1/		Montepío	Disse	IRP
			2 SMN	10 SMN			
1994	15%	3%	1%	2%	12%	5%	1%
1998	15%	3%	1%	6%	12,5%	5%	1%
2000	15%	3%	1%	6%	12,5%	5%	1%
2002	15%	3%	0%	7,5%	12,5%	5%	1%
2004 - Ene	15%	3%	0%	6%	12,5%	5%	1%

NOTA: El sueldo nominal corresponde al sueldo líquido (o de bolsillo) más los aportes personales (a cargo del empleado).

1/ Se tomaron sueldos de 2 y 10 SMN como referencia, aunque en el período las tasas del IRP se definieron para más franjas.

### **Contribuciones asociadas al salario y flexibilidad**

Sumando las contribuciones e impuestos en el régimen general se alcanza una cifra del orden de 37% (sobre valores “nominales”) para sueldos inferiores a 3 SMN, y con carácter progresivo, desde 39% hasta 43% para los mayores niveles (salarios superiores a 10 SMN).

<sup>4</sup> El Salario Mínimo Nacional (SMN) en valores nominales se ubica actualmente en US\$ 45 mensuales.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

Figura 3. Contribuciones generales a la SS e impuestos sobre ingresos laborales.  
Régimen general (% sobre el sueldo nominal)

<b>Según sueldo 1/</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>2004 Ago</b>
<b>Menor que 3 SMN</b>	37%	38%	38%	37%	37%	37%
<b>Entre 3 y 6 SMN</b>	38%	39%	39%	40%	39%	39%
<b>Entre 6 y 10 SMN</b>	38%	43%	43%	44%	43%	43%
<b>Entre 10 y 15 SMN</b>	38%	43%	43%	46%	43%	43%
<b>Entre 15 y 25 SMN</b>	38%	43%	43%	47%	44%	43%
<b>Entre 25 y 30 SMN</b>	38%	43%	43%	50%	47%	43%
<b>Entre 30 y 35 SMN</b>	38%	43%	43%	51%	48%	43%
<b>Entre 35 y 40 SMN</b>	38%	43%	43%	52%	49%	43%
<b>Entre 40 y 50 SMN</b>	38%	43%	43%	54%	51%	43%
<b>Más de 50 SMN</b>	38%	43%	43%	55%	52%	43%

1/ Porcentajes sobre el sueldo nominal, de acuerdo a su relación con el SMN

NOTA: Incluye cargas personales y patronales (a cargo del empleador).

Cabe plantearse la pregunta de cuál es la incidencia de los distintos tributos sobre la oferta y demanda de trabajo, y sobre la composición del empleo (formal e informal). Al respecto, un elemento relevante corresponde al tipo de régimen de Seguridad Social (SS): de ahorro previo o de reparto. El régimen uruguayo fue reformado en 1996, pasando a un sistema mixto. Por las particularidades del sistema previo a la Reforma, las contribuciones a la SS eran visualizadas por los trabajadores como contribuciones sin contrapartida: éstas sólo contaban en los últimos años de actividad, para la definición del Sueldo Básico Jubilatorio, al tiempo que la acreditación de los años de antigüedad podía realizarse sin realizar los aportes correspondientes.

En el caso uruguayo, es posible plantear como antecedente un estudio realizado en el momento de la implementación de la Reforma de la SS, que analizó los efectos de las contribuciones a la SS sobre la oferta y demanda de trabajo, así como su incidencia en los incentivos al trabajo formal. Este estudio de Labadie y Caputi (1997 y 1998) tuvo en cuenta la existencia de una oferta de trabajo formal y otra informal, y los efectos de cambios en el sistema de seguridad social sobre el sector informal, aún cuando no se produzcan efectos sobre la oferta general o global de trabajo.

De acuerdo a los resultados reportados los efectos sobre el empleo total de equilibrio son relativamente pequeños. Para el caso agregado, un incremento de 10% en el impuesto (previsional) generaría un aumento del empleo menor al 0,03% en el caso de los sectores sindicalizados hacia 1994. El “impuesto previsional” corresponde a la diferencia entre el Valor Actual Neto de las contribuciones a la Seguridad Social y las prestaciones por pasividades, una vez retirado el trabajador.

Cabe preguntarse si modificaciones en los tributos sobre el salario tienen influencia sobre la formalidad o informalidad de los trabajadores. En el estudio mencionado se concluye que para algunos grupos (mujeres con sueldos bajos) existe una propensión a mayor trabajo y mayor formalidad ante reducciones de los tributos. En el caso de los hombres se observan coeficientes negativos en el tramo de ingresos altos, aunque poco significativos.

Como conclusión, y en concordancia con los resultados reportados en la literatura, no es dable esperar un efecto significativo a nivel del conjunto del mercado de trabajo como resultado de cambios en los tributos sobre los salarios, y solamente para algunas categorías laborales (por ejemplo, mujeres con ingresos bajos) es posible observar alguna incidencia.

## **2.2. Salario Mínimo Nacional y regulaciones especiales**

En este punto se analizan las disposiciones sobre salarios mínimos y las regulaciones sobre dos grupos sociales: los jóvenes y las mujeres.

### **Salario Mínimo Nacional**

El Salario Mínimo Nacional (SMN) fue fijado por primera vez a través del Decreto 1534/969 del Poder Ejecutivo del 28 de noviembre de 1969, de forma de establecer un “*piso por debajo del cual no puede estar ninguna remuneración*”, con alcance a todo el territorio nacional.

En la actualidad, la cobertura del SMN abarca a todos los asalariados privados mayores de 18 años de edad, excepto a los trabajadores rurales y a los del servicio doméstico. Para los trabajadores rurales existen salarios mínimos específicos por categorías (peón, tractorista, etc.) a partir de 1978. Para el servicio doméstico se comenzó a fijar un mínimo desde 1990 y difiere según la región. Para estos dos grupos de trabajadores, los salarios mínimos específicos son superiores al SMN.<sup>5</sup>

Cabe señalar que entre 1975 y 1985 existió un salario mínimo específico para los menores de 18 años de edad, equivalente al 75% del SMN. Como los menores sólo podían trabajar como máximo 6 horas, en los hechos correspondía al mismo valor horario de los mayores.

El Poder Ejecutivo reajusta el SMN en forma discrecional. Entre 1986 y 1997, los reajustes se basaron en la Ley N° 15.809 del 8 de abril de 1986, que regula tanto el ajuste del SMN como de los salarios públicos. La misma establecía que “los reajustes serán realizados tomando en consideración la variación del índice general de precios del consumo (IPC) y las disponibilidades del Tesoro Nacional”. En la práctica, mientras esta ley estuvo vigente los ajustes se realizaron en forma cuatrimestral, salvo en 1996, año en que hubo ajustes trimestrales.

Luego, los ajustes se basaron en la Ley N° 16.903 del 31 de diciembre de 1997 que establece bandas según la inflación pasada, para determinar la frecuencia de los ajustes.<sup>6</sup> En los hechos, entre 1998-1999,

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en promedio desde que fue creado, el mínimo del servicio doméstico ha sido un 20% superior al SMN en Montevideo y un 15% en el Interior. Sin embargo, como es posible descontar hasta un 10% por alimentación y hasta un 20% por vivienda, el piso monetario efectivo es similar al SMN.

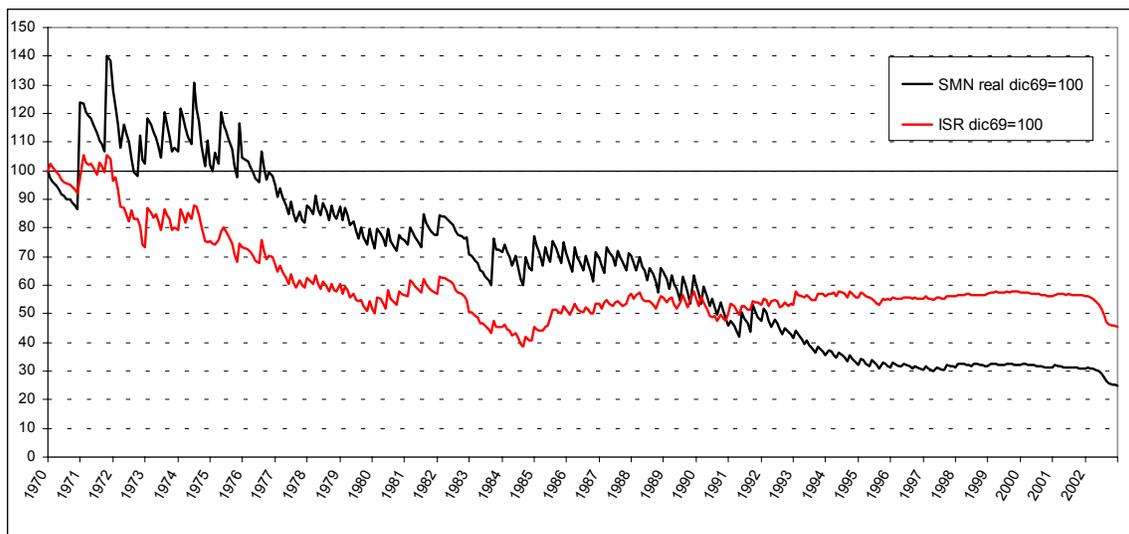
<sup>6</sup> De acuerdo a la disposición legal, cuando la inflación es menor al 10% anual en cada uno de los meses posteriores al último ajuste, los reajustes salariales se realizarán por periodos no menores de 6 meses ni mayores de 12 meses; cuando la inflación es superior al 10% pero inferior al 23%, la periodicidad del ajuste se ubicará entre los 4 y 6 meses posteriores al último ajuste; cuando la inflación es igual o mayor al 23%, los reajustes salariales se realizarán por periodos no menores de 3 meses ni mayores de 4 meses.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

los ajustes se realizaron semestralmente y en el período 2000-2002 fueron anuales. En 2003 se efectuaron 3 ajustes, luego del repunte de la inflación en 2002.

Desde sus orígenes, el SMN ha presentado una tendencia decreciente en términos reales (deflactando por IPC), alcanzando en 2003 a un cuarto del valor en términos reales que tenía en diciembre de 1969 (ver Figura 4). En los primeros años luego de la recuperación democrática de 1985 el SMN permaneció relativamente estable. Entre 1989 y 1994, en cambio, se redujo a la mitad; a partir de entonces se estabilizó hasta el comienzo de la crisis reciente cuando comienza a caer nuevamente. Durante todo ese período, la relación entre el SMN y el Salario Medio tendió a disminuir: el SMN representaba en 1986 el 76% del salario medio de los asalariados privados con menos de 6 años de educación y, en 2002, sólo el 35% (ver Figura 5).

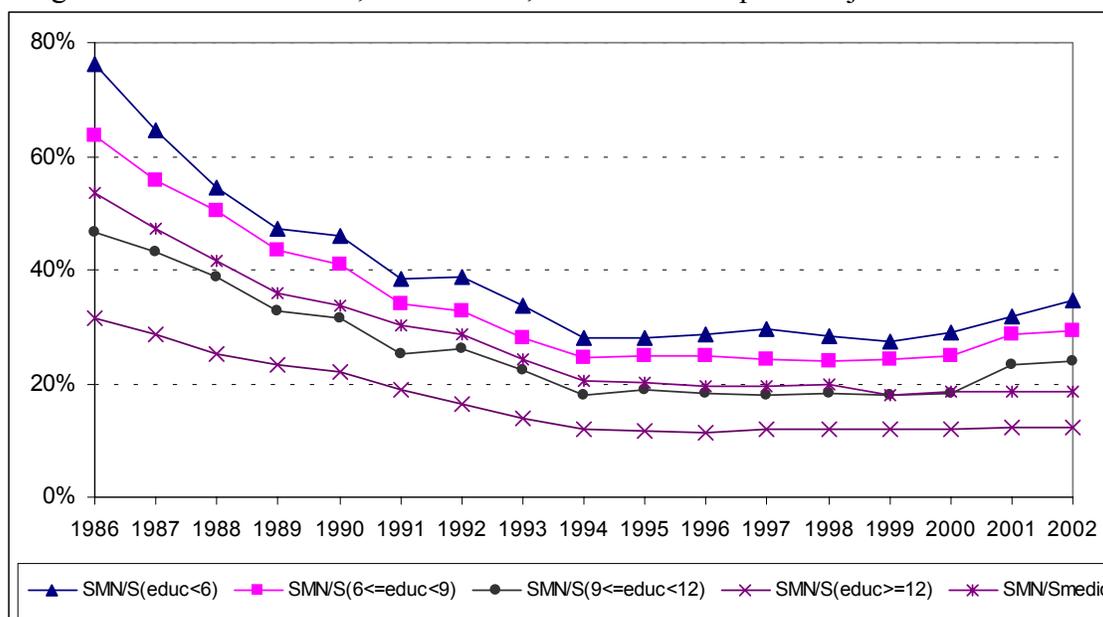
Figura 4. Salario Mínimo Nacional y salario medio, en términos reales.  
Índices. Base diciembre de 1969 = 100.



Fuente: En base a datos del INE.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

Figura 5. SMN y salario medio de los trabajadores privados por niveles educativos. Según años de escolaridad, total urbano, 1986-2002. En porcentaje.



Fuente: Furtado (2004).

Dada la discrecionalidad del PE para determinar los aumentos del SMN, la persistente tendencia a la baja (especialmente en relación al salario medio) permite inferir una política deliberada al respecto. Habitualmente se esgrimen dos argumentos para explicar esta caída en términos reales. Por un lado, las sucesivas administraciones fueron adquiriendo un perfil cada vez más pronunciado hacia la no intervención del Estado en la esfera económica, lo que se reflejó en la política salarial<sup>7</sup>. La reducción del SMN hasta convertirlo en términos prácticos en inoperante sería una manifestación más de la desregulación de los salarios privados.

Por otro lado, el SMN ha sido utilizado como “indexador” de numerosas variables fiscales, lo que hace que su aumento provoque un incremento neto del déficit fiscal. Por lo tanto, hay un incentivo para el Gobierno a no incrementar el SMN por razones fiscales<sup>8</sup>. Uno de los ejemplos que se puede citar tiene que ver con su uso en la recaudación de algunos impuestos, como el IRP. Este impuesto se basa en porcentajes progresivos de acuerdo a franjas salariales establecidas en función de múltiplos del SMN; puesto que el SMN se ha ajustado por debajo de los salarios, el peso de los asalariados en las franjas superiores tendió a aumentar. Otro ejemplo es el de algunas prestaciones sociales, como el hogar constituido y la asignación familiar: su diseño es tal que el monto del beneficio y el número de beneficiarios disminuyen a medida que disminuye la relación entre el SMN y el resto de los ingresos. Sin perjuicio de un objetivo de menor intervención, en los hechos el SMN se ha convertido en un

<sup>7</sup> En referencia al período de mayor caída (1989-1994), Rodríguez et al. (2001) señalan: “un hecho particular de este período es que la política salarial se volvió (...) más prescindente en el sector privado (...)”.

<sup>8</sup> Furtado (2004) pone énfasis en la utilización “fiscal” del SMN, y enumera los impuestos y aportes que están referidos al SMN.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

instrumento de política fiscal.<sup>9</sup>

En este contexto de caída del SMN, Uruguay presenta actualmente el menor valor en la comparación de 12 países latinoamericanos (Marinakís, 2003): en el último trimestre de 2002, el SMN ascendía en Uruguay a US\$ 41, seguido por Bolivia, Brasil y Argentina con un salario mínimo de aproximadamente US\$ 55<sup>10</sup>; en seis países (Colombia, Perú, México, Paraguay, Venezuela y Chile) superaba los US\$ 100 y, finalmente, en Costa Rica y Panamá era mayor a US\$ 200. Actualmente, el trabajador que es remunerado con un SMN en Uruguay sería considerado pobre de acuerdo a la línea de pobreza oficial.

La normativa del SMN se cumple prácticamente en su totalidad: en el año 2002 un 3% de los asalariados privados tenía ingresos inferiores a un SMN<sup>11</sup>. Incluso para los jóvenes de bajo nivel educativo<sup>12</sup> -grupo de baja remuneración- esta situación comprendía solamente al 6% de los asalariados privados.

Existen dos explicaciones posibles de esta situación: i) hay una aplicación rigurosa de la normativa del SMN; y/o ii) el valor del SMN es muy bajo y por lo tanto no impone una restricción en el mercado de trabajo. Existe una opinión generalizada de que la segunda explicación es la adecuada y que el SMN no es operativo como precio de referencia. Varios argumentos pueden esgrimirse al respecto.

En primer lugar, Furtado (2004) estimó las elasticidades de la oferta y demanda de trabajo con respecto al SMN para el período 1986-2001. Los resultados indicaron que el SMN no resulta estadísticamente significativo en la ecuación de demanda ni en la de oferta. En otras palabras, aumentos o disminuciones del SMN no tienen impacto sobre la tasa de actividad y de ocupación en el Uruguay.

En segundo lugar, Uruguay presenta en general dificultades para el riguroso cumplimiento de las regulaciones laborales. Una manera de ver la importancia del incumplimiento de la norma del SMN es compararlo con la evasión del aporte a la Seguridad Social<sup>13</sup>: mientras que el 51% de los asalariados

---

<sup>9</sup> Enfatizando las consecuencias de su uso, Barbagelata (1999) considera que “el SMN no es una categoría salarial sino una medida de valor para el cálculo de determinadas prestaciones a la seguridad social”. A su vez, según Plá Rodríguez (1994), “hasta hoy, el SMN se mantiene como protección para un sector residual de trabajadores y como punto de referencia para múltiples aplicaciones”.

<sup>10</sup> Con posterioridad a dicho estudio, en el año 2004 el salario mínimo se duplicó en Argentina y ahora supera los US\$ 100.

<sup>11</sup> El salario de los trabajadores privados se estimó con los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH). Para realizar los cálculos se utilizó el SMN en términos líquidos, ya que es el comparable al concepto de ingreso utilizado en la ECH. El SMN es un valor mensual que establece el mínimo aplicable a una ocupación de referencia de 40 horas semanales; para hacer la comparación con el salario de la ocupación principal declarado en la ECH, este último fue dividido por las horas trabajadas en la semana. Cabe señalar que las horas relevadas en la ECH son las habitualmente trabajadas en el momento de la entrevista mientras que el salario corresponde al del mes anterior a la entrevista.

<sup>12</sup> Se tomaron en cuenta los jóvenes de 18 a 23 años de edad con menos de 12 años de educación.

<sup>13</sup> El incumplimiento de la normativa del SMN generalmente va acompañada de la no registración del trabajador ante el MTSS y el BPS. El trabajador con una remuneración inferior al SMN puede presentarse ante el MTSS y reclamar las diferencias correspondientes. Ante un fallo (administrativo) desfavorable, la empresa deberá además afrontar los pagos de los aportes al BPS y las multas correspondientes, si el trabajador no estaba registrado. Si sólo se incumple con el BPS, el trabajador no tiene mayores incentivos para realizar la denuncia, especialmente en el caso de jóvenes. Las diferentes penalizaciones y los incentivos para denunciar las infracciones relativiza la comparación sobre el incumplimiento entre ambas situaciones.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

privados jóvenes de baja educación no realiza contribuciones a la Seguridad Social, tan sólo en el 6% de los casos no se cumple con la normativa del SMN, como se mencionó. Una situación similar se encuentra cuando se focaliza en el grupo de jóvenes de bajo nivel educativo del Interior del país, donde las remuneraciones son menores que en la capital<sup>14</sup>.

En tercer lugar, pocos trabajadores por cuenta propia sin local –cuyos ingresos dependen estrictamente del mercado- tienen ingresos inferiores a un SMN, aún cuando la remuneración promedio es menor que la de los asalariados. En el año 2002 solamente el 8% de estos trabajadores se encontraba en dicha situación; para los cuentapropistas jóvenes de baja educación, esta cifra era de 15%.

Por tanto, si bien en algún momento el SMN pudo haber cumplido su rol de “piso” en el mercado laboral, en la actualidad estos datos sugieren que no opera como referente ni siquiera en el caso de los trabajadores jóvenes con menor calificación. El SMN en los 90s no habría jugado un papel sustantivo en la explicación del alto desempleo juvenil.

### **Regulación del trabajo femenino**

La legislación establece algunas diferencias entre el trabajo masculino y femenino, específicamente en cuanto a la licencia y el salario por maternidad. El Decreto Ley N° 15.084 indica que toda trabajadora de la actividad privada que vaya a ser madre debe cesar en su labor seis semanas antes de la fecha presunta del parto y no reintegrarse hasta seis semanas después del mismo. Se incluyen en el beneficio las mujeres que están trabajando, las que se encuentran en seguro de paro, y las que han extinguido la relación laboral durante el período de gravidez o el descanso posparto. Esta licencia por maternidad puede ampliarse cuando el parto sobreviene después de la fecha prevista, cuando se origina una enfermedad a consecuencia del embarazo o cuando se origina una enfermedad a consecuencia del parto.

Durante el período de licencia, la mujer tiene derecho a percibir un subsidio por maternidad a cargo del Banco de Previsión Social (BPS) y que consiste en un sustituto de igual monto al salario de actividad, con el fin de que la madre siga manteniendo su ingreso mientras dure la licencia maternal. El derecho a la licencia maternal está extendido a las funcionarias públicas por Ley N° 16.104 de enero de 1990.

Otra forma de proteger la maternidad es la prohibición de despedir a la mujer en estado de gravidez o que ha sido madre recientemente, prevista en la Ley N° 11.577 del 1° de octubre de 1950 en sus artículos 16 y 17. La consecuencia del incumplimiento es el pago adicional a la trabajadora de una indemnización equivalente a 6 meses de sueldo. Cuando la trabajadora amamanta a su hijo está autorizada a interrumpir la jornada laboral por dos períodos de media hora, que serán considerados como trabajo efectivo; en la práctica, esta disposición no se adecua a la realidad y habitualmente la mujer interrumpe una única vez por una hora. Existe un vacío legal sobre la duración del período de amamantamiento y en la práctica se extiende de tres a seis meses luego del parto. Finalmente la Ley N° 16.045 sobre igualdad de trato y oportunidades prohíbe todo tipo de discriminación.

---

<sup>14</sup> En el Interior urbano el 61% de los asalariados privados jóvenes de baja educación no realiza las contribuciones a la Seguridad Social, en tanto el 10% no cumple con la normativa del SMN.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

Dado que la licencia por maternidad está a cargo de la seguridad social y no se requiere aportes específicos adicionales por este motivo, la diferencia de costos salariales entre la mujer y el hombre provienen del derecho a lactancia<sup>15</sup>. Adicionando a este monto el derecho a un día de licencia anual para realizar un examen génito-mamario, Espino y Salvador (2002) estimaron un costo monetario directo del empleador asociado a estas regulaciones muy exiguo (respecto del correspondiente a un trabajador masculino), lo que no justificaría una brecha salarial.

### **Regulación del trabajo juvenil**

El empleo de los jóvenes tiene, por un lado, requisitos especiales para los menores de 18 años y, por otro, políticas específicas para facilitar su ingreso al mercado laboral.

La legislación fija la edad mínima para el trabajo en 18 años. Como excepción se admite el trabajo de menores (pero mayores de 14 años), que en cada caso debe ser autorizado por el INAME. Para este grupo de edades, la legislación establece límites para realizar trabajo nocturno y diferencias en cuanto al período intermedio entre jornadas, con respecto al trabajo de los mayores.

El Instituto Nacional de Estadística realizó un estudio en 1999 (INE, S/F) a partir de un módulo de la Encuesta Continua de Hogares, que arrojó que 1,0% de los niños de 5 a 11 años trabajaban. Para el tramo de 12 a 17 años (que incluye situaciones admitidas por la legislación), 12,7% del total trabajaron. La encuesta se dirigió a hogares en localidades urbanas de 5.000 habitantes o más, por lo que está excluido prácticamente del universo el trabajo infantil rural. En el primer tramo de edad, más del 60% de los niños trabajadores lo hacen “para familiares”, mientras que casi un 30% lo realizan “por cuenta propia”. En el segundo tramo, que incluye situaciones admitidas en la legislación, el 50% de los niños y jóvenes ocupados realiza un trabajo en situación de dependencia (“para otras personas”).

En relación a los incentivos para el empleo de jóvenes adultos (mayores de 18 años), en la administración pública hay una utilización frecuente de las pasantías, particularmente de estudiantes universitarios y, en menor medida, de institutos de formación técnica.

El gobierno municipal del departamento de Montevideo (Intendencia Municipal de Montevideo - IMM) ha desarrollado políticas de empleo juvenil a través de la utilización de pasantías y la realización de convenios con ONGs, que suelen incluir realización de trabajos (cuidado de jardines, recolección de residuos, reparaciones y limpieza de edificios comunales, etc.) desempeñados por jóvenes. Las pasantías son vistas como mecanismos para que el joven tenga una primer experiencia laboral y le facilite el ingreso al mercado laboral.

La Ley N° 16.873 del 3 de octubre de 1997 y el Decreto reglamentario 318/98 del 4 de noviembre de 1998 crean distintas modalidades contractuales, con la finalidad de facilitar la empleabilidad de los jóvenes, a través de la promoción de un aprendizaje articulado entre la formación teórica y práctica. Aquellas empresas que realicen contrataciones bajo las formas y condiciones previstas por dicha ley

---

<sup>15</sup> Puede argumentarse que el empleador enfrenta otros costos por la sustitución de la trabajadora durante la licencia maternal: capacitación del sustituto, disminución de la productividad por menor experiencia, etc.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

están exoneradas del aporte patronal con destino al régimen jubilatorio y del aporte patronal con destino al seguro social de enfermedad.

Para poder incorporarse al régimen, las empresas deben: a) estar al día con los pagos a la seguridad social; b) no haber efectuado despidos o envíos a seguro de paro de personal permanente que realice tareas similares a las del joven que se pretende contratar, dentro de los 60 días anteriores a la contratación; c) tener por lo menos un año de actividad en el país; d) que el porcentaje de contratados no exceda el 20% del total del personal de la empresa.

Los jóvenes contratados deben inscribirse en todos los organismos de seguridad social y tienen los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores permanentes, salvo la paga de indemnización por despido al vencimiento del contrato. Las modalidades de contratación previstas se presentan en la Figura 6, en la página siguiente.

Además de lo mencionado, la Ley N° 17.230 del 7 de enero de 2000 y su decreto reglamentario 425/01 del 31 de octubre de 2001, establecen un sistema de pasantías laborales, como mecanismo regular de formación curricular de los alumnos reglamentados pertenecientes a la Educación Técnico Profesional, tanto pública como privada, mayores de 15 años.

Los beneficiados por las pasantías cobran una retribución equivalente a los dos tercios del salario vigente para la actividad en que se desempeñe. Sin embargo, por considerarse la naturaleza de la actividad técnico pedagógica, lo trabajado no tiene efectos jubilatorios, no constituyendo materia gravada ni para los tributos de seguridad social ni para el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP). La pasantía tiene un período mínimo de 3 meses y puede prorrogarse por dos trimestres más.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

Figura 6. Modalidades de contratación de jóvenes.

<b>Denominación</b>	<b>Requisitos</b>	<b>Duración</b>
<b>Práctica Laboral para egresados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tener estudios terminados en Universidades Públicas o Privadas, Instituto de Formación docente o Enseñanza Técnica.</li> <li>Buscar el primer empleo vinculado a su titulación.</li> <li>Tener hasta 29 años</li> <li>El contrato debe figurar por escrito y se debe registrar en el MTSS (Inspección de Trabajo)</li> </ul>	<p>No inferior a tres meses ni mayor a 12 meses. El período trabajado es remunerado. Vencido el plazo de contratación no genera despido. Si el empleador opta por mantenerlo se considera una contratación definitiva. Vencido el contrato se entregará una constancia que acredite la asistencia, el comportamiento y la adaptación al trabajo.</p>
<b>Becas de Trabajo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pertenecer a sectores sociales de bajos ingresos (hogares cuyos ingresos no superen 30 Unidades Reajustables).</li> <li>Buscar el primer empleo.</li> <li>Tener entre 15 y 24 años</li> <li>El contrato debe figurar por escrito y debe registrarse en el MTSS (Inspección de Trabajo)</li> <li>El INJU, el INAME y la ANEP serán quienes acuerden las becas y supervisarán que se cumpla el objetivo de posibilitar la adquisición y el desarrollo de actitudes y hábitos de trabajo.</li> </ul>	<p>El plazo máximo es de nueve meses. El período trabajado es remunerado. Vencido el plazo de contratación no genera despido. Si el empleador opta por mantenerlo se considera una contratación definitiva. Vencido el contrato se entregará una constancia que acredite la asistencia, el comportamiento y la adaptación al trabajo.</p>
<b>Aprendizaje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tener hasta 29 años</li> <li>Disposición para aprender un oficio de acuerdo a los programas de formación técnico profesional.</li> <li>El contrato debe pactarse por escrito entre la empresa, el aprendiz y la institución responsable del proceso de formación.</li> <li>El contrato debe contener: a) el oficio para cuya formación y desempeño se contrata al aprendiz, b) el plazo, c) la remuneración, d) el horario y las tareas asignadas al aprendiz e) la forma como se coordinará y supervisará el aprendizaje.</li> <li>El contrato debe ser autorizado por la Junta Nacional de Empleo.</li> </ul>	<p>El plazo se adecuará a los programas de formación y a los conocimientos de base del aprendiz, con un máximo de 24 meses. Se puede prorrogar en caso de que el aprendiz se enferme o accidente y lo acredite fehacientemente. Si el aprendiz cumple horas de formación teórica fuera del establecimiento, se considerarán como tiempo efectivamente trabajado. El contrato puede acordar un período de prueba no mayor a noventa días. Vencido el plazo de contratación no genera despido. Si el empleador opta por mantenerlo se considera una contratación definitiva. Finalizado el aprendizaje la Institución Formadora otorga un certificado en el que consta la formación profesional obtenida y el empleador otro en el que conste la práctica efectuada en la empresa. El trabajo es remunerado.</p>
<b>Aprendizaje simple</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tener hasta 25 años</li> <li>No cursar estudios en organismos públicos o privados vinculados al aprendizaje.</li> <li>Recibir del empleador capacitación práctica.</li> <li>El contrato debe figurar por escrito y registrarse ante el MTSS</li> <li>Debe contener un plan de aprendizaje, que deberá ser autorizado previamente por la JUNAE, quien supervisará el proceso.</li> </ul>	<p>El plazo es de 4 meses mínimo y máximo de 6. Es remunerado. Vencido el plazo de contratación no genera despido. Si el empleador opta por mantenerlo se considera una contratación definitiva. Al finalizar se entrega una constancia acreditando la experiencia adquirida.</p>

### **2.3. La negociación colectiva**

A diferencia de muchas otras experiencias de pactos sociales o acuerdos macroeconómicos con intervención de los sectores sociales, en Uruguay no ha habido una negociación centralizada a nivel de todo el país ni coordinación de las negociaciones de los distintos sectores, ni al interior de cada uno de ellos (salvo en las empresas públicas).

En los años 1985, 1986 y 1990 hubo conversaciones del Poder Ejecutivo (PE), empresarios y sindicatos al máximo nivel sobre la realización de acuerdos de nivel macroeconómico, pero en ningún caso hubo

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

coincidencias.

En el período 1985-1991 cuando había una política salarial definida y una muy fuerte intervención del PE en la negociación, todos los convenios del sector privado eran muy similares, lo que a veces se extendió a las empresas públicas. Podría decirse que hubo una coordinación de hecho inducida por el PE. Cuando éste decide retirar su participación activa, también la uniformidad de los convenios desaparece.

Los actores sociales (sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales) tampoco habrían coordinado sus acciones en los consejos salariales. A nivel de los trabajadores, puede haber influido el hecho de que la organización sindical no es una “central” sino un “Plenario”<sup>16</sup>. Para los empresarios, durante el período de negociaciones generales a menudo se observaron intereses contrapuestos, inclusive al interior de un sector o rama de actividad.

El análisis debe hacerse, entonces, en los diversos sectores y, específicamente, distinguiendo el público del privado, porque sus características son muy diferentes. En el sector privado existen dos modalidades de negociación: bipartita o tripartita. En los dos casos participan las organizaciones de trabajadores y empresarios, pero en la segunda, además, interviene el Estado. En el sector público los actores son el Estado y los sindicatos. Sin embargo, la repartición oficial interviniente varía según cual sea el subsector en que se realiza la negociación. También cambia la legislación de la contratación y las políticas de fijación de los salarios y su ajuste. Para analizar esta multiplicidad de situaciones en los puntos siguientes se desglosan los principales ámbitos de negociación colectiva.

### **El sector público**

Dentro del sector público pueden diferenciarse tres subsectores: la Administración Central, las empresas públicas y los gobiernos descentralizados.

La presencia sindical en la negociación del sector público es muy significativa y la tasa de afiliación promedio es del 40%, pero llega al 80 % en varios subsectores. Por otro lado la garantía en el empleo hace que el riesgo laboral sea muy inferior a la del sector privado. Este hecho tiene una influencia importante en las características de la negociación colectiva.

En la **Administración Central**, a nivel general, por el Gobierno interviene el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), responsable del presupuesto, y por los trabajadores la Confederación de Obreros y Empleados del Estado (COFE).

En este subsector no existe, estrictamente, una verdadera negociación salarial, al menos a nivel general. Se registran instancias de diálogo donde las partes expresan sus posiciones y llevan sus propuestas, pero no configura una negociación, pues la decisión siempre fue tomada por el PE en forma unilateral.

---

<sup>16</sup> En su nacimiento, en 1966, fue una “convención”. El proceso por el que se unificó concluyó en un acuerdo que reconocía la autonomía de los sindicatos miembros. Las negociaciones de cada sector son independientes, al igual que los objetivos de cada sindicato, aunque existen coincidencias generales que se resuelven en Congresos.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

En materia de retribuciones a los funcionarios públicos rige la ley No. 16.903 de 31 de diciembre de 1997 que marca los plazos de adecuación salarial en función de la variación de los precios al consumo. Si en el año móvil la variación del índice de precios al consumo es menor al 10% la adecuación se hará por un período no menor de seis meses ni mayor de doce; si supera el 10% pero es inferior al 23%, se hará por períodos no menores de cuatro meses ni mayores de seis, en tanto que si fuere más del 23% se hará en períodos no menores de tres ni mayores de cuatro. En lo que hace referencia al monto del aumento, la legislación establece que se efectuará de acuerdo a las disponibilidades de las arcas públicas, lo que en los hechos otorga una gran discrecionalidad al PE.

Si bien la normativa señalada rige para todos los funcionarios públicos, la realidad indica que sólo se aplica a los de la Administración Central y los pertenecientes a organismos del artículo 220 de la Constitución (organismos de enseñanza, Poder Judicial, entre otros), pues las empresas públicas tienen acuerdos especiales.

Además de la negociación a nivel general, en cada repartición existen negociaciones especiales, que han dado lugar a beneficios y modelos de relacionamiento muy diferentes. En estos casos los interlocutores son los sindicatos y las autoridades de cada lugar<sup>17</sup>.

El segundo subsector es el de las **empresas públicas** (Entes Autónomos y Servicios Descentralizados), donde los interlocutores de la negociación central son la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) por el Gobierno, y la Mesa Sindical Coordinadora por los trabajadores. En este caso si se han producido negociaciones, particularmente intensas desde hace quince años. Desde 1993 está vigente un convenio que abarca a todas las empresas públicas y que establece los indicadores del reajuste salarial, cuyo resultado ha sido de mantenimiento de los ingresos reales.

Además del convenio anterior desde 1995 la OPP impulsó la firma de convenios de productividad en las diversas empresas. Aunque el impulso fue central, solo se concretó cuando hubo acuerdo a nivel de cada empresa concreta. Estas negociaciones fueron realizadas por el Directorio y el sindicato de cada empresa, aunque era supervisado y aprobado por la OPP. En cinco empresas (ANTEL, UTE, ANCAP, Puerto y Correo) se firmaron convenios de este tipo que dieron lugar a aumentos de salarios especiales, que se agregaban a los derivados del convenio general.

Finalmente en cada empresa pública existe una negociación de aspectos específicos para determinar categorías laborales, incentivos, primas diversas (por trabajo insalubre o por riesgos laborales, etc.), etc.

El tercer subsector es el de los **gobiernos departamentales** (municipios). No hay una negociación centralizada sino a nivel de cada uno de ellos. Los municipios son autónomos del Gobierno Central, las situaciones entre ellos son muy diferentes. En varias Intendencias hay convenios colectivos formales,

---

<sup>17</sup> La enseñanza primaria y la salud pública probablemente sean los sectores en que los modelos de relacionamiento sean más diferentes. Mientras en el primero se ha priorizado el diálogo, en el segundo existe una muy elevada conflictividad, la mayor de este subsector.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

en otros hay acuerdos poco formalizados.

### **Sector privado**

En el ámbito privado, tradicionalmente, por la aplicación de la Ley de Consejos de Salarios N° 10.449 del 12 de noviembre de 1943, las negociaciones colectivas se han realizado a nivel de sector económico. Sin estar prohibida legalmente la negociación por empresa, ésta fue históricamente marginal. El sistema establecía ámbitos de integración tripartita (Gobierno, empresarios y sindicatos) para fijar salarios a nivel de rama de actividad.

La Ley N° 10.449 fue suspendida en su aplicación en 1968, suspensión que se prolonga durante el Gobierno de facto. Con la vuelta de la democracia, en el año 1985, los Consejos de Salarios volvieron a funcionar, por lo que la negociación salarial volvió a realizarse a nivel de sector económico. En 1990 se aplicó por última vez la ley a prácticamente toda la economía<sup>18</sup> y ese año marca el mayor nivel de cobertura de trabajadores por convenios colectivos.

Tanto en las décadas pasadas como actualmente existe una activa participación estatal. En este caso quien interviene por el Estado es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y, dentro de éste, la Dirección Nacional de Trabajo (DINATRA). Es DINATRA quien implementa la política oficial de convenios y quien nombra los delegados a los Consejos de Salarios.

En 1992 el PE modificó su política, al decidir no convocar de oficio los Consejos de Salarios, y también dejó de homologar los acuerdos que se alcanzaban en negociaciones obrero-patronales<sup>19</sup>. Es decir, la Ley N° 10.449, sin ser derogada, deja de aplicarse. El Ministerio en este terreno decide intervenir solamente cuando los actores se lo solicitan y cumple un rol básicamente de intermediación en conflictos.

A partir de ese año comienzan una serie de cambios en la negociación con tendencias que se sostuvieron en el tiempo, y que obligan a reflexionar si en el país se estaba gestando un nuevo modelo de relaciones laborales. La respuesta a esta reflexión es afirmativa. Las modificaciones en el nivel de negociación y en el carácter de los convenios (ahora no son homologados) son acompañados por otros cambios que han efectivamente conducido a configurar un nuevo modelo de relaciones laborales. A continuación se indican algunas tendencias de la negociación colectiva en el sector privado desde 1992.

### **Evolución de la negociación**

En la medida que en Uruguay no existe la obligación de “acordar” (tampoco existe la de “negociar”) se requiere la voluntad de las partes para que un convenio se concrete. La década del noventa es un período de grandes modificaciones estructurales en el país con una reducción de la competitividad en

---

<sup>18</sup> No hubo acuerdo en el sector vestimenta, por no coincidir las partes y en otros muy pequeños por no presentarse delegados a la negociación.

<sup>19</sup> Si estos acuerdos o convenios no son homologados no tienen aplicación en todo el sector sino solamente para las empresas afiliadas a la cámara firmante.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

sectores como la industria manufacturera, sector tradicionalmente de fuerte sindicalización. En estas condiciones los empresarios no tenían estímulos a concretar convenios que introdujeran rigideces a los costos salariales. Por otra parte, como se mencionó, tampoco se promovió la negociación colectiva por parte del Estado. La consecuencia fue una reducción de la cantidad de convenios firmados por año. Esta tendencia se verifica hasta el presente (ver Figura 7).

Figura 7. Contenido de los convenios  
Promedio anual (en %)

<b>Año</b>	<b>Solo salarios</b>	<b>Salarios y otros</b>	<b>No salarios</b>
1985-89	64	36	0
1990-94	17	75	8
1995- 98	20	62	18
1999-2002	22	61	22
2003	16	59	16

Fuente: Universidad Católica.

No existe información sistemática sobre el número de los trabajadores cubiertos por convenios colectivos. En la Figura 8 puede apreciarse la gran reducción que se produjo en la cobertura a partir de 1990, último año en que el PE tuvo una posición activa en la negociación, cuando alcanzó casi al 90% de los trabajadores. En el año 2003 solo el 17% de los trabajadores está cubierto por un convenio colectivo.

Figura 8. Trabajadores cubiertos por negociación en el sector privado  
(En %)

<b>Sector</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>
Construcción	100.0	100.0	100.0
Industria	82.9	11.7	13.3
Comercio	91.5	1.6	1.3
Servicios	91.3	37.5	15.7
Total	88.8	27.8	17.0

Fuente: Universidad Católica

Las causas de este descenso son varias. Hay una reducción de la cantidad de convenios, pero además casi han desaparecido los convenios de sector, sumado a que el PE no homologa los convenios, como había ocurrido hasta 1990. De esta forma, aunque se logre un acuerdo obrero-patronal, sólo rige para las empresas afiliadas a la cámara empresarial firmante, y no para todas las del sector. Aunque crecieron los convenios de empresa, los trabajadores amparados son sustancialmente menos.

Al mismo tiempo, se aprecia una clara tendencia hacia la descentralización de la negociación, en función de la cual los convenios de sector se reducen y crecen los de empresa (ver Figura 9). En el año 2003 estos últimos fueron el 93% del total de convenios inscritos en el Ministerio de Trabajo<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> En el año 2003, en el sector privado, se mantiene la negociación a nivel de rama de actividad solamente en los siguientes sectores: Grupo 1, Comercio, Subgrupo Cooperativas de Consumo; Grupo 4, Banca; Grupo 5, Transporte Urbano de

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

Figura 9. Nivel de negociación. (En %)

<b>Nivel</b>	<b>1985-89</b>	<b>1995-99</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>
Rama	94	35	13	7
Empresa	6	64	87	93
Grupo de empresas	-	1	-	-
Total	100	100	100	100

Fuente: Universidad Católica

Así como existe una fuerte oposición empresarial, el movimiento sindical ha reivindicado sistemáticamente la convocatoria de los Consejos de Salarios, pero no ha tenido éxito<sup>21</sup>. Su forma de organización es por sector económico, pues los sindicatos actualmente existentes se conformaron para adaptarse a la negociación por sector como establecía la legislación. Por lo mismo, la organización por empresa está poco desarrollada.

La tasa de afiliación general a los sindicatos se ubicaba entre 30 y 37% en los primeros cinco años que siguen a la reapertura democrática (1985), cuando los sindicatos se reconstituyen luego del período de ausencia de libertad (ver Figura 10).

Figura 10. Tasa de sindicalización sobre trabajadores asalariados  
(en %, en años de congresos sindicales)

<b>Año</b>	<b>Públicos</b>	<b>Privados</b>	<b>Total</b>
1985	42.4	34.7	37,5
1987	48.2	27.2	34
1990	50.3	21.5	30.2
1993	33.8	11.1	17.2
1996	37.6	9.8	16.9
2000	39.8	8.5	15.9
2001	41.9	10.3	18.5
2003	41.3	11.6	19.7

Fuente: Elaboración propia en base a PIT-CNT e INE

En los años siguientes se observa un descenso muy importante, y en la actualidad la tasa se ubica en valores cercanos al 20%. Debe marcarse que la fuente de estas estimaciones corresponde a las declaraciones de afiliados de los distintos sindicatos. En los primeros congresos de la central sindical no

---

Personas y Transporte Interdepartamental; Grupo 13, Industria Metalúrgica; Grupo 17, Subgrupo Curtiembres; Grupo 22, Industria de la Bebida sin alcohol; Grupo 25, Hogares de Ancianos sin asistencia médica; Grupo 37, Industria de la Construcción. En todos ellos existe voluntad de las dos partes (trabajadores y empresarios) de realizar convenios. Solamente en el transporte (Grupo 5) y la construcción (Grupo 37) hay intervención activa del Poder Ejecutivo. En el primer caso por existir precios administrados, en el segundo por influir el convenio en el reajuste de los contratos de obra pública y, por lo tanto, en el presupuesto.

<sup>21</sup> La crisis de la industria y la dificultad de organización de los trabajadores en el comercio y los servicios, entre otros factores, ha debilitado a los sindicatos.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

se fue muy exigente con las declaraciones de los sindicatos y no se requirió por parte de la Central estar al día en las cuotas (los sindicatos deben pagar al PIT CNT por la cantidad de sus afiliados). Para tener una influencia superior en el Congreso, los sindicatos sobredimensionaron la afiliación en los primeros tiempos. Recién en el Congreso de 1990 se fue más exigente en los registros y en los pagos de las cuotas, por lo que probablemente sea la primera información sólida del cuadro. Considerando esto, hay igualmente una tendencia descendente, pero de magnitud muy inferior.

### **Cambios en la duración y en el contenido de los convenios**

En relación a la duración de los convenios, hay varios períodos bien definidos. Desde 1986 la política oficial fue ampliar la duración de los convenios (cuya vigencia era en general de cuatro meses) para dar mayor estabilidad a los acuerdos y reducir la conflictividad. Es así que los firmados en 1990 tienen una vigencia de entre 20 y 24 meses. En la década del noventa hubo situaciones muy dispares, pero la tendencia fue que los convenios siguieron teniendo una vigencia extensa. Durante la recesión de 1999-2002 no hay un cambio en esta tendencia. En el año 2003 el 27,8 % de los convenios firmados no tienen fecha de conclusión, por lo que son de vigencia indefinida y el 54,2 % son de más de un año. (ver Figura 11). El alargamiento del período de vigencia está directamente relacionado con el nuevo contenido que tienen los convenios.

Figura 11. Vigencia temporal de los convenios en la actividad privada  
(En %)

<b>Años</b>	<b>Sin plazo</b>	<b>Menos de 1 año</b>	<b>1 año y más</b>	<b>Total</b>
1985-89	0.1	75.0	24.9	100
1995-99	14.4	20.2	65.4	100
2000	20.5	27.7	51.8	100
2003	27.8	18.0	54.2	100

Fuente: Universidad Católica

Históricamente los convenios colectivos en Uruguay tuvieron un contenido salarial. Sin duda ello está determinado porque los Consejos de Salarios tenían entre sus competencias acordar sobre ese tema. Con el tiempo abordaron otros como la definición de categorías y derechos laborales. Cuando se reinstituyen en 1985, la temática salarial vuelve a ser casi exclusiva en los convenios.

En la década del noventa los convenios comienzan a cambiar su contenido en dos aspectos centrales: una reducción relativa de la importancia del tema salarial, y el crecimiento de los acuerdos que incluyen cláusulas de flexibilidad laboral. Sobre el primer aspecto, los acuerdos sobre salarios siguen siendo muy importantes, pero comienzan a aparecer otros temas, por lo que los convenios crecientemente son “menos salariales”. Desde 1995 aproximadamente el 20% del total de los convenios no tiene contenido salarial, sino que abarcan otros temas como reglas de relacionamiento entre las partes, o creación de comisiones para analizar la situación del sector y realizar acciones conjuntas para su dinamización. Con este contenido es comprensible que los convenios no tengan fecha de finalización, en la medida que son actividades permanentes.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

Durante la crisis de 1999-2002 se inscribieron en el Ministerio acuerdos de rebaja de las remuneraciones nominales, es decir, que incluían cláusulas por las que el salario monetario, u otras partidas de remuneraciones, se reducían. La legislación no impide que ésto ocurra cuando existe acuerdo de las partes, y los hechos indican que las rebajas salariales pueden hacerse a partir de contratos individuales o colectivos, tanto si existe un sindicato como contraparte como si no lo hay. En este último caso se hizo mediante los documentos que fueron denominados “pactos de recolección de firmas”, en los que los trabajadores afectados manifiestan su acuerdo con el cambio con su firma.

La segunda tendencia de cambio en el contenido de los convenios es el crecimiento de la flexibilidad en sus diversas modalidades. Cuando no existe un convenio que establezca categorías muy definidas, en Uruguay no hay limitaciones para introducir flexibilidad funcional; asimismo, como se mencionó anteriormente, no hay trabas para la firma de contratos de duración determinada o por jornadas menores de 8 horas, por lo que las formas de flexibilidad que más aparecen en los convenios son la flexibilidad salarial (como convenios por productividad), la “numérica” (entendiendo por tal la que ajusta la cantidad de trabajadores al nivel de actividad) y la horaria (es decir, la que flexibiliza la jornada de trabajo).

En los años de la crisis las formas de flexibilidad más incluidas en los convenios fueron la numérica, a través de la rotación de trabajadores en el seguro de paro, y la horaria, con el diseño de los horarios de trabajo con ciclos semanales en los que las jornadas laborales no eran uniformes. La legislación no ampara estos sistemas de trabajo, pero desde hace unos años igualmente se han aplicado por acuerdo de las partes.

### **¿Son los convenios colectivos y su legislación un factor de rigidez?**

La modalidad de negociar dentro del sector público por sub-sector o área de actividad determina que los acuerdos se realicen en función de las condiciones económicas del sector involucrado y de la presión de los trabajadores. Esto no tiene por qué derivar en el mejor acuerdo macro. De hecho ha habido un fuerte cuestionamiento a la estructura salarial resultante, particularmente en el sector público. Atender esta problemática requeriría reflexionar sobre cuáles son los mejores niveles para negociar estos temas macroeconómicos.

En cuanto a los convenios colectivos del sector privado, su existencia puede considerarse, en sí misma, como un factor de rigidez. Sin duda proporciona más estabilidad a las condiciones laborales y al salario que la inexistencia de toda regulación. Su firma responde precisamente al deseo de las partes de tener una relación más estable. Este es una aspiración del trabajador, pero también del empresario, para el que estabilizar su fuerza laboral le permite tener políticas de recursos humanos necesarias para agregar valor a la producción y elevar el valor agregado. Igualmente existen particularidades para cada forma de flexibilidad.

En el caso de la **flexibilidad contractual** la legislación de Uruguay no prohíbe la celebración de contratos con duración determinada, si las partes al contratar así lo establecen. Si al comienzo del contrato nada se dice, se considera que se trata de una relación por tiempo indeterminado. La práctica

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

marca la preferencia por la contratación por tiempo indeterminado y aún sin existir un marco legal específico, los empleadores utilizan contrataciones a tiempo determinado básicamente para cubrir tareas transitorias que no integran el giro normal del establecimiento, cubrir ausencias transitorias de personal, o atender aumentos extraordinarios del trabajo normal

Los contratos de trabajo de duración determinada no se diferencian en cuanto a sus efectos de los de duración indeterminada; es decir, que el trabajador tiene derecho a todos los beneficios (por ejemplo, aguinaldo, licencia y salario vacacional en proporción al tiempo trabajado) así como a todas las prestaciones de la seguridad social, con las únicas limitaciones que los propios institutos imponen, respecto a períodos mínimos de aportación para gozar de los beneficios.

Los trabajadores en esa condición no cuentan, en cambio, con el derecho a cobrar indemnización por despido al término contractual de la relación laboral, ya que la Ley N° 10.570 del 15 de diciembre de 1944 excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los trabajadores contratados para tareas transitorias<sup>22</sup> y los que realicen tareas zafrales<sup>23</sup>. La ley no hace referencia a los contratados a prueba, pero la doctrina y la jurisprudencia admiten que el trabajador despedido durante el período de prueba<sup>24</sup> no tiene derecho a indemnización, en tanto que el que sigue trabajando finalizada la misma convierte el contrato en uno de duración indefinida.

En el caso de la **flexibilidad funcional**, como ya se ha mencionado, no hay limitaciones para introducirla, salvo en algunos sectores donde aún están vigentes evaluaciones de tareas sobre las que se diseñaron categorías laborales. En general son muy antiguas y están desactualizadas, por lo que con el paso del tiempo en la práctica se han modificando.

En relación a la **flexibilidad salarial**, la legislación permite firmar convenios con contenidos flexibles, como componentes variables ( productividad, resultados, etc.) al tiempo que no impide reducir los salarios, al menos formalmente.

La legislación establece que una modificación del contrato laboral debe tener las mismas formalidades que el acuerdo original; es decir que debe ser pactada por las partes: no puede ser realizada unilateralmente por la empresa. La reducción del salario implica, justamente, la modificación de una de las condiciones del contrato laboral. En caso que la empresa la realice sin el acuerdo del trabajador, éste tiene derecho a reclamar la indemnización por despido, dado que la modificación unilateral del contrato puede entenderse como un “despido indirecto”.

Es decir, que el derecho del trabajador ante reducciones no acordadas de su salario no es “impedir la modificación” sino reclamar la indemnización por despido. En el caso de trabajadores de elevados salarios, de mucha antigüedad, o si los trabajadores afectados son muchos, las indemnizaciones por

---

<sup>22</sup> Contratados para un trabajo determinado, por un período prefijado o para atender incrementos fuera de lo normal en la actividad de la empresa o fuera del giro normal de la misma.

<sup>23</sup> Tareas que cesan o declinan casi totalmente en un período del año que se conoce anticipadamente.

<sup>24</sup> Primeros meses de trabajo en los que el empresario evalúa si el trabajador se adecua a sus necesidades

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

despido pueden constituir una cifra elevada y desestimular la reducción salarial<sup>25</sup>.

Durante la crisis ha habido reducciones de salarios monetarios y cambios en las fórmulas de ajuste establecidos en convenios. A continuación se indican varias situaciones diferentes.

Una primera situación es la que, existiendo un convenio vigente, éste fuera sustituido por otro cuya fórmula de ajuste determine una reducción de los salarios reales. Es el caso, por ejemplo, del convenio de la construcción, donde existía una cláusula que aseguraba el mantenimiento de los salarios reales. En un contexto de profunda crisis del sector y una muy elevada desocupación, las empresas incumplieron el convenio y las cámaras empresariales plantearon su modificación. Luego de una larga negociación se firmó un nuevo convenio en el que la fórmula de ajuste salarial se modificó introduciendo un indicador nuevo: los salarios de la construcción se ajustarían por la variación del índice medio de salarios del sector privado<sup>26</sup>. En un contexto de reducción salarial (real), ello determina una caída del poder de compra.

Este es un caso donde las partes, en un contexto recesivo, acuerdan una modificación salarial a la baja que se implementa con el cambio del convenio colectivo. Hay situaciones similares en el sector público y privado, algunas con importantes conflictos (sobre todo en el sector público). La iniciativa puede provenir de una parte, si el convenio establece que en situaciones especiales éste puede ser denunciado. Ante una situación así, empresarios o trabajadores pueden denunciarlo o proponer su modificación. Obviamente debe existir un sindicato reconocido, además de un empresario o una cámara empresarial involucrados.

Una segunda situación se configura cuando los empresarios han tratado de reducir los salarios corrientes (monetarios). Existen dos situaciones diferentes: cuando existe un sindicato y un convenio vigente, y otra en la que no existen. En la primera el cambio requiere un nuevo convenio colectivo, por lo que es asimilable a la situación analizada anteriormente.

En caso de no existir un convenio ni un sindicato para la empresa o sector, se observa una situación de características muy particulares. La Ley N° 13.556 del 26 de octubre de 1966 define los convenios colectivos como los celebrados “entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones representativas de empleadores, por una parte y por la otra una o varias organizaciones representativas de los trabajadores involucrados”.

No existiendo organización gremial, la representación será ejercida, para la concertación del convenio, por los delegados elegidos según las formas y garantías previstas en los incisos 4 y 5 del artículo 6°, y los artículos 7° y 12 de la Ley N° 10.449 del 12 de noviembre de 1943. Esta ley establece formalidades muy complejas. Fue elaborada para un período muy especial de la vida del país, cuando solo habían convenios por sector y es totalmente inadecuada para la negociación por empresa.

A vía de ejemplo, el artículo 7° establece que “las elecciones se realizarán bajo el siguiente régimen: 1)

---

<sup>25</sup> La legislación establece el pago de un sueldo mensual por cada año o fracción trabajado, con un máximo de seis.

<sup>26</sup> Es la primera vez que un convenio colectivo utiliza este indicador para ajustar los salarios.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

justificación de identidad; 2) voto secreto; 3) decisión válida de los electores que representen la mayoría simple de votantes; 4) Tribunal de Elecciones compuesto por 4 funcionarios designados por la Corte Electoral, bajo la Presidencia del Director o Subdirector del Instituto Nacional del Trabajo, sin perjuicio de que cada lista patronal o obrera se pueda hacer representar por un delegado fiscalizador ...”

Es decir, que la inexistencia de sindicato impide firmar un convenio colectivo, al tiempo que tampoco se pueden cumplir las exigencias legales para elegir representantes de los trabajadores. Igualmente las empresas han intentado varias formas de salvar esta dificultad, aunque se plantea un dilema delicado desde el punto de vista jurídico. Sus alternativas son:

- a) La propia empresa “organiza” un sindicato y firma con él un convenio colectivo. En Uruguay no hay registro sindical, ni ninguna exigencia formal para la constitución de sindicatos, por lo cual basta que se realice una asamblea y se elijan delegados (independiente de la formalidad) para que estas personas queden autorizadas a firmar un convenio colectivo. De hecho, el MTSS registra cualquier convenio que presente una persona que se auto denomine “delegado” de un sindicato.
- b) Hacer acuerdos multilaterales, los que se han denominado “pactos de recolección de firmas”, donde la empresa debajo de un texto (que establece, por ejemplo, la reducción salarial) recoge la firma de sus trabajadores, indicando la conformidad con el mismo. Este documento es presentado al MTSS como probatorio del acuerdo libre de las partes y por lo tanto de la legitimidad de la modificación salarial. Desde 1999 hasta 2002 cada año son más los convenios presentados con esta modalidad.

Sin embargo, han habido algunos reclamos legales de trabajadores firmantes y la jurisprudencia les ha dado la razón, considerando, por lo tanto, inválidos estos acuerdos. Sentencias del año 2001 recogidas en el Anuario de la Jurisprudencia Laboral (AJL), rechazaron dichos documentos sobre la base de que “no recogen los requisitos esenciales para ser categorizados como convenios colectivos”.<sup>27</sup> De hecho, no se sanciona la validez por entender que más allá de tener la firma del trabajador, éste no se sentía plenamente libre (por ejemplo, porque si no firmaba podía ser despedido). En sentencias más recientes, se recogen dictámenes de jueces que sí aceptaron estos documentos como válidos. En conclusión, existe actualmente una inseguridad jurídica sobre el valor de estos documentos, dado que su validez depende del juez actuante.

- c) En tercer lugar se puede tratar de suplir el mecanismo legal con otras formas que prueban fehacientemente la voluntad de las partes y la existencia de una negociación real. Por ejemplo si los trabajadores se reúnen en asamblea, eligen delegados para negociar y luego refrendan lo actuado por ellos (todo debidamente documentado). La experiencia demuestra que en este caso el MTSS igualmente lo registra como convenio colectivo y no se han encontrado antecedentes jurisprudenciales por reclamos de los mismos.

---

<sup>27</sup> “Una de las características principales del convenio colectivo es que el mismo se realice entre representantes de los dos sectores de la relación de trabajo y que no puede admitirse como representantes del personal a la suma de adhesiones individuales, porque ellas no traslucen la acción ni la negociación conjunta que es lo que fortifica a la parte más débil”. AJL (2001).

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

Durante la crisis la opción más utilizada ha sido la (b), pese a que las otras parecen ser las más sencillas. Los hechos indican que ha habido casos de este tipo, donde organizaciones obreras formadas solamente para una negociación salarial, derivan con el tiempo en sindicatos permanentes. Es probable que este “riesgo” para la empresa genere resistencias en algunos empresarios para impulsar procesos de este tipo.

Otra modalidad es la **flexibilidad del tiempo de trabajo u horaria**. Uruguay es uno de los pocos países en los que no hay flexibilidad de la jornada de trabajo. La ley establece que la jornada máxima es de 8 horas y 6 días a la semana (en total, 48 horas semanales) para obreros, y 44 horas para administrativos (“semana inglesa”). En cualquier día que se trabaje más de 8 horas, las horas adicionales deben ser pagadas doble, porque el cómputo es diario. No son admitidos contratos por 48 horas semanales con horario variable dentro de la semana. Tampoco se admiten cómputos mensuales o anuales.

Hay una demanda empresarial de flexibilizar el cómputo del tiempo de trabajo y el MTSS elaboró un proyecto de ley que mantenía los topes horarios pero permitía cómputos semanales y mensuales, pero no fue tratado por el Parlamento.

Algunas empresas cuyo nivel de actividad tiene una fuerte estacionalidad, sin embargo, firmaron convenios estableciendo jornadas variables, trabajando menos horas en el ciclo bajo y más en el alto. Estos convenios, pese a ser cuestionables legalmente, fueron inscriptos en el MTSS y no hubo sanción alguna.

### **3. POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO**

Uruguay cuenta con políticas pasivas y activas de mercado de trabajo. El seguro de paro es gestionado por el Banco Previsión Social (BPS) mientras que diversos programas activos (intermediación laboral, capacitación, apoyo a la microempresa, creación de empleo público, exoneración de impuestos) están en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En este capítulo se presenta en primer lugar el seguro de paro y luego los programas de intermediación laboral y capacitación. En cada caso se realiza una descripción de los programas y se exponen los principales cuestionamientos realizados a sus diseños o instrumentación.

#### **3.1. Seguro de Desempleo**

El programa de seguro de desempleo (o seguro de paro –SP-) fue creado en el año 1958 con el objetivo de realizar transferencias de ingresos a quienes habían perdido su empleo. El actual diseño del seguro de desempleo en Uruguay rige desde enero de 1982 y tiene su origen en el Decreto-Ley N° 15.180 de 1981.

El seguro cubre a los asalariados privados (mensuales, jornaleros o destajistas) contribuyentes al BPS. Los trabajadores rurales están amparados desde mediados del 2001. Están expresamente excluidos los trabajadores en huelga. Están exceptuados de este programa los funcionarios públicos, los trabajadores independientes, el servicio doméstico y los trabajadores que contribuyen a la seguridad social en otros organismos, como por ejemplo los bancarios (para quienes se ha legislado recientemente un régimen más beneficioso<sup>28</sup>).

El subsidio se paga a quienes fueron despedidos, suspendidos o sufrieron una reducción del 25% o más de sus horas trabajadas en épocas normales (salvo que se trate de una característica pactada o implícita de una relación laboral).

Como requisitos de elegibilidad se tiene: i) que la pérdida de trabajo no se deba a renuncia o mala conducta; ii) no contar con otro ingreso monetario regular, con aclaración específica de no tener otro empleo o acogerse a la jubilación; iii) no rechazar un empleo conveniente sin causa legítima.

Existen además requisitos de antigüedad en el sistema. En el caso de los trabajadores mensuales, se exige haber estado registrado en la planilla de una empresa por seis meses o más; en el caso de los jornaleros, deben haber computado al menos 150 jornales; en el caso de los destajistas, se exige haber percibido un mínimo de 6 SMN. En los tres casos, estos mínimos tienen que haberse cumplido en los 12 meses inmediatos anteriores a solicitar el subsidio. A efectos de regular el uso frecuente, la única norma

---

<sup>28</sup> Hasta el año 2002, los trabajadores del sistema financiero no tenían derecho a seguro de paro. En el año 2002 una crisis financiera provocó el cierre de varios bancos, con las consiguientes consecuencias sobre el empleo de los trabajadores. Ante esta situación, la Ley N° 17.613 de diciembre de 2002 creó un subsidio para los trabajadores del sistema de intermediación financiera. Está previsto para aquellos en desempleo forzoso, es decir, no imputable a su voluntad o capacidad laboral. Es similar al diseño general del Seguro de Desempleo pero presenta mayores beneficios: su duración máxima es de 18 meses con posibilidades de prórroga por 18 meses adicionales, y el tope es de 20 SMN.

**cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

prevista es que una vez culminado el período de subsidio, deben transcurrir por lo menos 12 meses para que el trabajador tenga derecho a un nuevo subsidio.

El pago se realiza en forma mensual durante 6 meses. El subsidio es aproximadamente el 50% del ingreso regular, y no puede ser inferior al 50% del SMN ni superar los 8 SMN. El beneficiario tiene derecho a recibir un suplemento del 20% en caso de tener familiares a su cargo. En los hechos, las dos terceras partes de los beneficiarios cobran el 70% del salario perdido (ver Figura 12). Además del subsidio en dinero, todos los beneficiarios tienen derecho a realizar un curso de capacitación en el cual cobran un viático mensual (ver Punto 3.3.).

Figura 12. Altas de seguro de desempleo (promedio anual). Años 1994-2002.

	En personas			En porcentaje		
	1994	2001	2002	1994	2001	2002
<b>Según sexo</b>						
Hombres	2838	4145	5149	69%	68%	67%
Mujeres	1267	1963	2565	31%	32%	33%
<b>Según carga de familia</b>						
Con carga	2630	3947	4973	64%	65%	64%
Sin carga	1474	2160	2741	36%	35%	36%
<b>Según zona geográfica</b>						
Montevideo	2354	3709	4611	57%	61%	60%
Interior	1750	2398	3103	43%	39%	40%
<b>Según duración del subsidio</b>						
Menos de 2 meses	590	917	1027	14%	15%	13%
De 2 a 4 meses	591	637	733	14%	10%	10%
Más de 4 meses	2923	4553	5955	71%	75%	77%
<b>Según causal</b>						
Despido	1859	2266	2541	45%	37%	33%
Suspensión	2194	3839	4511	53%	63%	58%
Reducción	51	2	662	1%	0%	9%
<b>Según tramo etario</b>						
Menores de 20 años	152	122	125	4%	2%	2%
De 20 a 29 años	1380	1983	2529	34%	32%	33%
De 30 a 39 años	1144	1755	2251	28%	29%	29%
De 40 a 49 años	799	1277	1599	19%	21%	21%
De 50 a 59 años	516	819	997	13%	13%	13%
60 y más	113	152	214	3%	2%	3%
<b>Total</b>	<b>4105</b>	<b>6108</b>	<b>7714</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: BPS.

La ley contempla la posibilidad de prórroga hasta un máximo de un año (18 meses en total), y la decisión para otorgarla está a cargo del MTSS. En algunas ocasiones, cuando las prórrogas alcanzaron el tope legal de decisión del Ministerio, el Parlamento aprobó una ley especial otorgando una nueva prórroga.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

Respecto a los trabajadores que pueden ser beneficiados con una prórroga, ello queda a decisión del MTSS, de acuerdo a los criterios legales. La ley establece: “Facúltese al Poder Ejecutivo para establecer, por razones de interés general, un régimen de subsidio por desempleo parcial o total para los empleados con alta especialización profesional en ciertas categorías laborales o actividades económicas”.

Los principales cuestionamientos realizados al programa combinan aspectos de diseño con aspectos de instrumentación y refieren a: la baja cobertura, el uso del seguro para cubrir el período de baja producción en actividades estacionales, la percepción del subsidio por parte de trabajadores que tienen un empleo, el monto y duración del subsidio, y la adjudicación de las prórrogas.

### **La cobertura**

A menudo se calcula la cobertura como el cociente entre el número de beneficiarios informado por el BPS y el número de desempleados resultante de las encuestas de hogares, obteniendo una tasa de cobertura que ha oscilado entre un 11 y 18% en los últimos diez años (ver, por ejemplo, Ferreira y Forteza; 2004). Sin embargo, este porcentaje sobre-estima el peso de los desocupados que reciben subsidio. Ello se debe a que el programa cubre tanto a trabajadores desocupados como ocupados.

En efecto, por un lado ampara la reducción de la jornada horaria. Por otro lado, de acuerdo a las definiciones estadísticas, son ocupados los trabajadores que cobran seguro y no están trabando, *pero tienen un empleo al que volverán*.<sup>29</sup> Obsérvese que estos trabajadores corresponderían a los amparados por la causal “suspensión de actividades”, la cual tiene un peso muy importante y sobre la cual se harán mayores referencias.<sup>30</sup>

Por lo tanto, es más adecuado estimar la cobertura como el peso de trabajadores desempleados que cobran seguro de paro, en el total de trabajadores desocupados. Este cociente –posible de ser calculado con los datos de la ECH- indica que la cobertura fue alrededor del 3% en la primera mitad de los noventa y creció con el aumento del desempleo hasta alcanzar 6% en el 2002 (ver Figura 13).

La mayoría de los trabajadores desocupados no tienen acceso al seguro porque así lo prevé el diseño: en el año 2002, por ejemplo, 17% son buscadores de trabajo por primera vez, 9% no son asalariados privados y 31% hace más de un año que dejaron de trabajar. Por lo tanto, el porcentaje máximo de amparados por el programa podría llegar a ser del 43% de los desocupados: el 6% efectivamente cobra el seguro y el restante 37% no lo percibe. Estos últimos corresponden a un grupo de trabajadores que perdieron su empleo pero no por despido, recibieron el subsidio pero caducó el período, o perdieron un empleo informal. Dado el alto porcentaje de trabajadores no registrados en Uruguay, es de suponer que la principal causa sea esta última.

Figura 13. Cobertura del Seguro de Paro (%)

<sup>29</sup> La definición del Instituto Nacional de Estadística –que sigue los lineamientos propuestos por OIT- establece que son ocupados quienes trabajaron la semana anterior a la entrevista y quienes no trabajaron, pero tienen un trabajo al que volverán.

<sup>30</sup> De acuerdo a la ECH, los trabajadores en seguro de paro que no trabajaron la semana anterior y que tienen un empleo al que volverán representan el 47% del total de beneficiarios del seguro.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

	<b>BTPV</b>	<b>DPD</b>	<b>SP</b>	<b>Total</b>	<b>SP/(DPD+SP)</b>
1991	28.1	68.6	3.3	100.0	4.6
1992	27.0	69.9	3.0	100.0	4.1
1993	28.7	68.8	2.5	100.0	3.5
1994	27.1	70.3	2.6	100.0	3.6
1995	22.2	73.2	4.6	100.0	5.9
1996	21.3	73.6	5.1	100.0	6.5
1997	21.5	73.0	5.4	100.0	6.9
1998	18.6	77.1	4.3	100.0	5.3
1999	19.3	76.0	4.7	100.0	5.8
2000	20.4	75.4	4.2	100.0	5.3
2001	18.3	76.0	5.7	100.0	7.0
2002	17.0	76.8	6.2	100.0	7.5

Fuente: Cálculo de los autores en base a la ECH del INE

### **La suspensión como causa del amparo**

El uso del programa por reducción horaria es poco frecuente, mientras que alrededor del 50% de las altas en el programa, tanto en años de bajo como de alto desempleo, se destina a trabajadores suspendidos (Figura 12).

El uso del programa por suspensión fue pensado originalmente para reducciones de producción (y de personal) transitorias y no previstas. Sin embargo, su alto peso permite diagnosticar que ha habilitado a las empresas a recurrir al programa para subsidiar la estacionalidad. Además, Velásquez (2003) menciona que cuando se utiliza el programa bajo la causal “suspensión”, la duración del beneficio tiende a concentrarse en el período máximo.

### **Requisito de acceso: no contar con otro ingreso monetario**

Un problema que suele ser mencionado es que si bien el beneficiario del seguro no debe estar trabajando, no existe un mecanismo eficiente para supervisar este requisito. Si bien el BPS controla que los beneficiarios no se encuentren cotizando en el sistema por otro empleo (registrado), es posible para el trabajador tener una ocupación por la cual no contribuye al sistema. Obsérvese que las carencias de control incentivan que, al encontrar un empleo, el beneficiario prefiera no cotizar en el BPS hasta que venza el período de seis meses de subsidio.

### **Monto y duración efectiva del subsidio**

El diseño prevé prestaciones de monto fijo lo cual implica un incentivo a que se utilice la totalidad de la duración prevista del beneficio, esto es, los seis meses<sup>31</sup>. De acuerdo a la información brindada por BPS (2003) sobre las altas, las tres cuartas partes de los beneficiarios utilizan el subsidio por más de 4 meses (Figura 12). A su vez, citando un trabajo de Trylesinski, Velásquez (2003) recoge que existe una alta

<sup>31</sup> De acuerdo a las estadísticas del BPS, tres cuartas partes de los beneficiarios usan el programa más de cuatro meses.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

concentración de la duración de las prestaciones en límite del período: para los trabajadores amparados por despido, el 90% recibe la prestación durante cinco meses y medio; para los amparados por suspensión, el 52% la recibe durante ese período.

Por otra parte, el período tiende a ser alto debido a que, por la carencia de controles, puede resultar sencillo mantenerse trabajando en condiciones informales hasta que venza el plazo máximo previsto.

### **Las prórrogas**

Se ha criticado la poca transparencia del mecanismo de adjudicación de prórrogas y la discrecionalidad, lo cual en parte responde a la poca especificidad de la ley. Por otro lado, se ha enfatizado el costo de las prórrogas. De acuerdo a Velásquez (2003), en el año 2002 el gasto atribuible a pago de seguros en período de prórroga correspondió al 15% del gasto total; a su vez, los beneficiarios amparados por prórrogas fueron alrededor del 30% del total. Lamentablemente, no se reporta el peso de las prórrogas en años con menor desempleo. De todas maneras, cabe señalar que Velásquez concluye que la concesión de prórrogas "concebida para enfrentar situaciones excepcionales, ha pasado a ser una práctica habitual que está teniendo un significativo impacto en el gasto", sugiriendo que no ha sido despreciable en años anteriores a la crisis.

## **3.2. Intermediación Laboral**

Históricamente la intermediación laboral en el Uruguay fue desarrollada por empresas privadas y esa sigue siendo la modalidad de intermediación más extendida. Algunas instituciones también cuentan con un servicio de este tipo, como por ejemplo la Cámara Nacional de Comercio y Servicios o las universidades, las cuales reciben solicitudes de empresas privadas y del sector público para contratación de estudiantes, así como solicitudes de trabajo de los estudiantes. También algunos centros estudiantiles tienen servicios de intermediación para sus afiliados.

En la ley de su creación se le encomendó a la DINAE la supervisión de las agencias de colocación, la creación de un sistema de intermediación y la ejecución de programas de orientación laboral para quienes no tienen empleo.

La orientación laboral tiene como cometidos: identificar la capacitación de las personas que buscan empleo; informar a los trabajadores las oportunidades del mercado laboral; informar las profesiones u oficios que pueden elegir de acuerdo a sus características y al medio en que se desarrollan; identificar las aptitudes y habilidades que se requieren para un desempeño laboral adecuado, los cursos que pueden seguirse y las entidades que los imparten.

En la DINAE la sección de orientación laboral es una de las mayores. Sin embargo ha recibido críticas de no realizar una reorientación eficiente; los actores involucrados aducen que no cuentan con una información adecuada de cuáles son las demandas de calificación existentes.

A su vez, la DINAE creó –y ejecuta– un programa denominado “PROCOL”. Este programa gestiona un

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

registro de ofertas y demandas de trabajo, y realiza cursos de apoyo a los buscadores de trabajo, por ejemplo, sobre cómo realizar un currículum, cómo enfrentar una entrevista de trabajo, etc. Sin embargo su dimensión es muy limitada y su intervención en la intermediación puede considerarse marginal. Existe en la DINAE un proyecto para instalar terminales de red en las intendencias departamentales (gobiernos locales) para inscribir ofertas y demandas de trabajo, que se encuentra en etapa de diseño.

### **3.3. Capacitación**

Desde el punto de vista de las políticas públicas de capacitación vinculada al trabajo, dos instrumentos son los que merecen particular atención: los incentivos fiscales a empresas y los programas ejecutados en el marco DINAE/JUNAE/FRL.

El incentivo fiscal para las empresas que capacitan a sus trabajadores consiste en la deducción por una vez y media de los gastos de capacitación en el Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio (IRIC)<sup>32</sup>. Este incentivo sólo es operativo en la medida que la empresa tenga utilidades; si tiene pérdidas fiscales, la deducción no tiene efecto. Puesto que el impuesto es de 30% sobre las utilidades, el incentivo corresponde a la deducción de prácticamente la mitad de los gastos de capacitación. No se dispone de una cuantificación del “costo fiscal” de esta exención.

En cuanto a los programas públicos de capacitación, son financiados por el FRL y pueden ser clasificados según la población objetivo: a) desocupados en seguro de desempleo; b) trabajadores ocupados (microempresarios o asalariados); c) grupos específicos con problemas de empleo (discapacitados, jóvenes de bajos ingresos, desertores del sistema educativo, etc). En términos generales, los dos primeros tipos de programas toman la modalidad centralizada; en cambio, los focalizados a grupos específicos corresponden a los de modalidad descentralizada.

Los programas centralizados son los gestionados por la DINAE. Esta dirección diseña el contenido, duración y población objetivo de los cursos, lleva a cabo la licitación, selecciona las entidades de capacitación (ECAs) y monitorea la ejecución. La selección de las ECAs se realiza a partir de licitaciones abiertas, donde se especifica el contenido del curso.

Los cursos buscan atender los requisitos de la demanda de trabajo; ello se realiza a partir de investigaciones y estudios sectoriales, pero no existe un diseño ni un procedimiento sistemático para detectar los requerimientos del mercado de trabajo. Recientemente también se ha procurado ajustarse al perfil del beneficiario, ya que se han detectado fallas en la selección de los temas por carencias de los asistentes a los cursos.

Los programas descentralizados son aquellos gestionados por otros organismos que la DINAE. Usualmente se trata de organismos que están estrechamente relacionados con la población objetivo de

---

<sup>32</sup> Véase Texto Ordenado Impositivo, Título 4. El decreto 840/988 reglamentó este beneficio impositivo. Entre las disposiciones más relevantes, no se admite la deducción de gastos por “carreras” tales como maestrías, licenciaturas o doctorados. Sólo pueden deducirse los gastos de un curso por año por dependiente y sólo para dependientes “regulares” de la empresa.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

los cursos. En este caso, un organismo presenta a la JUNAE un programa, la cual decide o no asignar fondos para su ejecución.

Tanto en los programas centralizados como descentralizados, el papel de la JUNAE en la toma de decisiones es fundamental: es el órgano que decide si se implementa o no el programa y adjudica el monto de recursos.

### **El mercado de capacitación**

Antes de 1992, Uruguay había asistido a un desarrollo del mercado de capacitación con ofertas de institutos privados. Los institutos de mayor antigüedad se concentraban en el área administrativa y contable, mientras que el desarrollo de nuevos cursos e institutos fue liderado por el requerimiento de conocimientos de informática. Así, en 1991 solamente un 20% de la matrícula correspondía a cursos vinculados a los servicios personales (peluquería, cosmetología, etc.) y a los oficios más vinculados con el proceso productivo (electricidad, mecánica, entre otros). Los requerimientos de capacitación vinculados a estos oficios eran atendidos por la UTU y COCAP (Bucheli et al, 1993).<sup>33</sup>

Los llamados abiertos de la DINAE para la provisión de cursos condujeron a una instancia de competencia entre una oferta de capacitación oficial y una oferta privada. Este proceso permitió percibir una rigidez de la oferta de educación técnica oficial para la realización de cursos cortos y flexibles ante la demanda de empresas. Con el transcurso de los años, la participación de la oferta privada aumentó y se diversificó.

Se ha señalado también que se generó una oferta de capacitación de empresas privadas para atender exclusivamente las licitaciones. Si bien no existen estudios al respecto, existe una percepción de que estas nuevas empresas no habrían realizado una inversión suficiente en infraestructura o en tecnología educativa para mejorar la calidad de los cursos. Las ECAs argumentan que al no contar con una demanda relativamente estable, el riesgo de las inversiones es alto, con lo que les resulta más rentable operar (e incluso constituir el plantel docente) ante cada licitación.

Una revisión de los estudios de los últimos años parece indicar que aún está pendiente analizar el mercado de capacitación, el impacto de la nueva institucionalidad, la calidad de la capacitación prestada por los programas públicos, en qué medida las ECAs involucradas en los programas públicos subsisten gracias a ellos, en qué medida existen institutos privados que prefieren no presentarse a las licitaciones y cuál es la razón de ello.

---

<sup>33</sup> La UTU, de larga data, es un instituto público que pertenece al sistema educativo y que tradicionalmente se dirige hacia la población joven. La COCAP, persona de derecho público no estatal que comenzó a dictar cursos en 1982, brinda mayor atención a la población adulta y ha tenido una política de contacto con las empresas.

### **Los programas públicos**

En la Figura 14 se describen los programas financiados por el FRL, su modalidad de ejecución, su población objetivo y las principales actividades desarrolladas. Cabe señalar que cuando el FRL se creó, la ley previó que la capacitación se dirigiera solamente a los trabajadores en seguro de paro; posteriormente, la población objetivo se amplió tanto hacia desocupados no cubiertos por el subsidio como a ocupados. A pesar de este cambio legal, los programas para ocupados y desocupados no cubiertos por el seguro constituyen intervenciones pequeñas.

En efecto, si bien existe una diversidad de programas, de acuerdo a Rodríguez (2002) en 1995-99 el 89% de los recursos se destinaban a la capacitación de los trabajadores en seguro de paro (PROCAL), seguido por el programa destinado a jóvenes (PROJOVEN), con un peso de 5% en los recursos. De acuerdo a la memoria de la DINA E de 2002, el peso de PROCAL habría caído a 50% y el PROJOVEN, aumentado a 37%. Parte de ello puede atribuirse a que los trabajadores jóvenes en seguro de desempleo, antiguamente atendidos por PROCAL, pasaron a ser beneficiarios de PROJOVEN,

El programa PROCAL está destinado a todos los trabajadores en seguro de paro. Está previsto el pago de un apoyo en viáticos para los beneficiarios, del orden de 0.25 UR por clase asistida. Por ejemplo, en los cursos de 400 horas -los de mayor carga horaria- el viático sería de aproximadamente US\$ 250.

Una evaluación de PROCAL indica que el programa no habría tenido un impacto positivo en términos de “empleabilidad”. Para ayudar a explicar el mal desempeño del programa, se menciona que existe un desfase entre el momento en que el trabajador queda desempleado y el momento en que accede al curso. Así, ciertos participantes consiguen trabajo antes de comenzar el curso y otros lo hacen mientras están asistiendo, pero habitualmente no lo abandonan, probablemente debido al incentivo de los viáticos. De acuerdo a las ECAs, esto provoca distorsiones debido a problemas en los horarios, menor esfuerzo en el curso, etc.

A su vez, el programa PROJOVEN, además de brindar capacitación, contiene un régimen de incentivos para la inserción laboral de los beneficiarios, ya que parte del pago realizado a la ECA está condicionado a que un determinado porcentaje de participantes del programa logre un empleo. Los resultados de la evaluación de este programa son mejores que los de PROCAL, pero esta evaluación fue realizada en los primeros años del mismo. Es posible que la diferencia en las evaluaciones de ambos programas se relacione con que PROJOVEN condiciona parte del pago a las ECAs a la inserción laboral de los participantes. Recientemente, la DINA E implementó un diseño de este tipo en su programa PROCAL, pero aún no se tiene una evaluación.

**cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

Figura 14. Programas financiados por el FRL que funcionaron en 2002 y/o 2003.

<b>Programa</b>	<b>Ejecución</b>	<b>Población objetivo</b>	<b>Actividades</b>
PROCAL	Centralizada	Trabajadores en Seguro de desempleo despedidos	Capacitación con beca
Trabajadores en actividad	Centralizada	Ocupados donde la empresa solicita un subsidio	Capacitación para mejorar puestos en empresas. La empresa solicita un subsidio al FRL y realiza una contrapartida. En el 2003 ninguna empresa solicitó el subsidio.
PROCAPRO	Centralizada	Ocupados con problemas de empleo	Capacitación para proyectos productivos. Una organización presenta la propuesta de capacitación.
ESPECIALES	Centralizada	Ocupados de sectores o empresas no comprendidos en los dos anteriores	Capacitación focalizada a problemas especiales. Una empresa, sector o sindicato solicita un financiamiento para una capacitación puntual.
MEVIR	Descentralizada	Trabajadores rurales	Capacitación/ Apoyo a autoempleo, Emprendimientos
PROIMUJER	Descentralizada	Mujeres con problemas de empleo	Capacitación para mejorar empleabilidad / Apoyo emprendimientos productivos / Promoción de igualdad de oportunidades
PROCLADIS	Descentralizada	Discapacitados físico, mentales	Capacitación específica / Apoyo emprendimientos
PROJOVEN	Descentralizada	Jóvenes de bajos ingresos y jóvenes en seguro de paro	Capacitación / Apoyo emprendimientos / Inserción laboral
INTEGRA	Descentralizada	Población ciega y de baja visión	

Fuente: DINA E (2004)

## **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En el presente artículo se realizó un análisis de las principales regulaciones, así como de algunas políticas laborales activas y pasivas. En particular, se investigó el papel de las regulaciones y tributos asociados al salario, del Salario Mínimo Nacional y de los convenios colectivos, por un lado, y de los mecanismos de seguro de desempleo, intermediación y capacitación laboral, por otro, en los desajustes del mercado de trabajo. Dado que en Uruguay los sectores con mayores tasas de desocupación corresponden a los jóvenes y a las mujeres, se analizaron asimismo las regulaciones y políticas activas específicas de estos dos grupos.

La conclusión general del trabajo corresponde a una baja incidencia de estas instituciones y regulaciones en la explicación del alto desempleo global y de los grupos antes mencionados. Los tributos aplicados sobre los salarios tendrían una reducida incidencia sobre la oferta y demanda laboral, y aún generarían bajos incentivos a la informalidad (con la excepción, quizás, de algunos grupos específicos, como las mujeres con baja educación). El Salario Mínimo Nacional presenta en Uruguay valores muy bajos en la comparación regional y prácticamente no tiene efectos sobre la demanda de trabajo. Los costos directos derivados de la protección a la mujer embarazada son mínimos, lo que no debería constituir un obstáculo al empleo femenino respecto del masculino. Puede argumentarse que los instrumentos y programas públicos que incentivan la ocupación de los adultos jóvenes son insuficientes, pero en todo caso no se registran obstáculos a su empleabilidad, más allá de las características propias de este grupo de trabajadores.

El diseño del Seguro de Desempleo registra varios puntos débiles, que son analizados más adelante en este capítulo, pero la baja cobertura de este beneficio no permite catalogarlo como un desincentivo a una más rápida reinserción de los desocupados en general.

Uno de los aspectos que puede estar incidiendo en una reducción de la demanda corresponde a la rigidez en la determinación de la extensión de la jornada de trabajo. La legislación uruguaya no permite jornadas superiores a las ocho horas diarias, lo que constituye un obstáculo para algunas actividades. En el presente capítulo se aborda este punto y se presentan recomendaciones en línea con otras experiencias internacionales.

Por otro lado, la negociación colectiva, en sus características centrales, no genera una mayor rigidez en las relaciones laborales o en la fijación de los salarios, aún cuando existen distintos aspectos que permitirían perfeccionarla, así como dotar a las partes (empleados y empleadores) de un mayor abanico de opciones para aumentar la competitividad de las empresas uruguayas.

Aún cuando no se verifican impedimentos sustantivos a la mejora de los niveles de empleo en los instrumentos estudiados, se detectan distintas falencias de los marcos institucionales, legales y de diseño de las políticas. A continuación se realiza un análisis con mayor profundidad de estas debilidades, así como algunas recomendaciones para su superación.

## 4.1. Aspectos institucionales

Acerca de los problemas institucionales de las políticas de empleo, se pueden mencionar varios, cada uno de los cuales requiere una solución diferente. El primero está relacionado a los organismos encargados de la decisión y ejecución de las políticas. De acuerdo al ordenamiento institucional, el Banco de Previsión Social (BPS) es el organismo rector en materia de pensiones<sup>34</sup>, así como del Seguro de Desempleo, el instrumento más importante de las políticas pasivas, mientras las políticas activas son definidas y ejecutadas por la Dirección Nacional de Empleo (DINAE). No existe coordinación entre los dos ámbitos.

Un segundo tema son los roles de los organismos. Sobre las políticas activas, la ley establece que deben ser definidas por la DINAE, cuyo director tiene la confianza política del Ministro y es elegido entre los profesionales del Ministerio. Asimismo crea la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), como organismo asesor de la DINAE, de integración tripartita, al cual asigna también la administración del Fondo de Reconversión Laboral (FRL), con el que se financia la mayoría de los programas. Esta solución institucional determina que quien debe adoptar las decisiones no tiene fondos para hacerlo, con lo cual, en los hechos, quien define las políticas es la JUNAE. La JUNAE define por consenso, es decir requiere el voto de sus tres miembros (delegado del MTSS, delegado obrero y delegado patronal), por lo cual cada uno de ellos tiene poder de veto. Se ha criticado que este diseño institucional contribuye a que las actividades se definan como la “suma” de los cursos que interesan a cada parte, antes que por una visión general de las necesidades de capacitación.

Un tercer aspecto está relacionado al proceso de definición de cada programa, su seguimiento y evaluación. La DINAE y la JUNAE no tienen la práctica de analizar la evolución del mercado de trabajo, a partir de una antena de empleo para definir prioridades para las políticas o para los cursos de recalificación, lo que torna menos eficiente el diseño y definición de los programas. Tampoco existe la práctica de evaluar los programas, aunque en los últimos años se han realizado varias evaluaciones (PROCAL y PROJOVEN, ver Punto 3.3.  Los resultados son variables: algunos de los programas que insumen más recursos tienen impacto casi nulo en la empleabilidad.

Una consultora española ha propuesto la creación de un Sistema Nacional de Empleo similar a los existentes en Europa, con el objetivo de: racionalizar los programas (no superponiéndolos en sus poblaciones objetivos), que incluya un Observatorio del mercado de trabajo, y que se facilite la coordinación de las políticas activas y pasivas<sup>35</sup>. Entre los objetivos también se incluye una mayor coordinación entre las políticas económicas generales (macroeconómicas) y las de empleo.

La creación de un Sistema Nacional de Empleo permitiría, desde el punto de vista instrumental, utilizar los recursos de investigación existentes en la DINAE para una mejor definición de las prioridades de las políticas, y una modalidad de trabajo que permita, a partir de la definición – evaluación de impacto – redefinición de políticas, mejorar la sintonía de éstas para hacerlas más adecuadas a las condiciones cambiantes del entorno general.

---

<sup>34</sup> Aunque el ordenamiento legal prevé determinadas competencias en el MTSS y aún en el Banco Central del Uruguay.

<sup>35</sup> Objetivos similares han propuesto otras consultorías financiadas por OIT y PNUD.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

Algunos de los objetivos planteados pueden alcanzarse con el diseño institucional actual si existiera voluntad “política” del BPS y del MTSS. Uno de los beneficios de la coordinación entre el BPS y la DINAE podría ser la realización de un seguimiento de los desempleados con varios objetivos, entre ellos: analizar por qué no encuentra trabajo y qué tipo de capacitación le sería más conveniente, y coordinar el período de desempleo con la recalificación. Sin embargo, el BPS tiene una dirección propia y es un ente autónomo por disposición constitucional, por lo que no existen disposiciones ni incentivos para que esta coordinación se efectivice.

De ahí que las propuestas apuntan a modificar la institucionalidad actual creando un Sistema Nacional de Empleo o una Superintendencia Nacional de Empleo, concentrando en este organismo las funciones hoy desempeñadas por la DINAE y las relativas a activos del BPS (básicamente Seguro de Desempleo).

Existen diferentes opiniones en cuanto al régimen jurídico del nuevo organismo: una dirección del MTSS; un organismo público regido por el derecho privado, que incluso pueda competir para captar fondos especiales; algunas propuestas plantean que debería ubicarse en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Esta última opción se fundamenta en el objetivo de vincular más las políticas de empleo con la política económica general.

### **4.2. Convenios colectivos**

Es previsible que en los próximos años se observe una fuerte presión sindical para recuperar el poder de compra perdido por los salarios durante la crisis, presión que podría provocar importantes conflictos. Durante el año 2005, además, se aprobará en el Parlamento el Presupuesto que regirá para los siguientes cinco años, instancia en la que tradicionalmente se observa mayores presiones de parte del sector sindical público.

Una negociación de tipo centralizado (es decir, a nivel macro), que se articulara con convenios de sector y de empresa, produciría probablemente mejores resultados que una negociación por sector, como se realiza actualmente en el sector público. Ello facilitaría alcanzar acuerdos que corrijan las actuales diferencias de remuneraciones en este sector, objetivo en el que existe consenso sobre su justeza y razonabilidad.

Este objetivo requeriría dar pasos hacia un acuerdo macro que incluya el tema salarial, y eventualmente otros. Sería imprescindible una iniciativa gubernamental en este sentido y también una disposición favorable de los actores sociales. El movimiento sindical en un Congreso realizado en el año 2004 rechazó la realización de un pacto social, lo que está indicando una postura opuesta a esta iniciativa. Sin embargo, esta posición podría cambiar si se atienden algunos de sus reclamos, como se podría deducir de otras resoluciones.

Por otro lado se necesitaría un enriquecimiento de la negociación colectiva, donde el Estado podría cumplir un rol promotor, particularmente a nivel privado, pero también para el público. El MTSS podría fomentar una negociación que no se limitara a los salarios, como ha ocurrido tradicionalmente, sino que

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

asociara la negociación de este tema a otros, por ejemplo vinculando ingresos con la productividad o los resultados de las empresas, sistemas de gestión que contribuyan al aprendizaje organizacional y sistemas de formación profesional. Acuerdos de este tipo se han hecho en muchos países vinculando los temas salariales con mejoras en la gestión, lo que finalmente repercute en los resultados de las empresas (Ozaki M., 2000).

Desde 1992 el MTSS redujo la intervención que había tenido en años anteriores, dejando la negociación a la iniciativa de los propios actores sociales. Desde el punto de vista institucional la Dirección Nacional de Trabajo (DINATRA) podría impulsar una modalidad de negociación en la línea antes planteada. En caso de adoptarse esta orientación probablemente se requiera reforzar la integración de la Dirección con profesionales de otras disciplinas, dado que actualmente existe un predominio casi exclusivo de las materias jurídicas, propias de su histórica función de intermediación en conflictos. Es posible, entonces, apuntar a fallas de formación en los operadores públicos para la implementación de convenios salariales de naturaleza diferente que los actuales.

### **4.3. Regulación del tiempo de trabajo**

Es necesario flexibilizar la gestión del tiempo de trabajo, tal como se ha hecho en casi todo el mundo. La jornada rígida de ocho horas computada diariamente impide implementar estrategias de competitividad basadas en pronta entrega del producto (*just-in-time*) o para atender mercados volátiles. Las empresas pequeñas, como son relativamente casi todas las uruguayas, son las más afectadas por la rigidez laboral y salarial, por su gran dificultad para competir por economías de escala.

El peligro de la flexibilización de la legislación es la posibilidad de una precarización del empleo. Este es el argumento que han esgrimido algunos dirigentes sindicales para oponerse a las iniciativas que se plantearon en los últimos años.

Sin embargo no es imprescindible un cambio en la legislación. Muchos países, mediante disposiciones legales, “habilitaron” sistemas en donde se mensualizaba o anualizaba el cómputo del tiempo de trabajo. Pero la ley ponía como condición la existencia de un acuerdo de los interlocutores sociales y que se formalizara en un convenio colectivo (Ozaki M., 2000), adquiriendo las disposiciones acordadas el mismo valor que el de una ley. Se habilita de esta forma la flexibilidad, mientras que la participación del sindicato opera como una traba a la imposición de condiciones de trabajo precarias.

### **4.4. Modificaciones en el seguro de desempleo**

No existen estudios en Uruguay que midan el impacto del seguro de desempleo (o seguro de pago –SP-) sobre la tasa de desocupación. Sin embargo, dada su baja cobertura es esperable que este impacto sea menor. Eso no quiere decir que no existan problemas con el programa, tal como se mencionó en el punto 3, los cuales refieren a su baja cobertura, el uso reiterado de determinadas empresas bajo la modalidad “de suspensión”, los incentivos para su uso hasta la extensión de los beneficios, y la arbitrariedad para el otorgamiento de prórrogas.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

En cuanto a la baja cobertura, a menudo se ha criticado el diseño del SP por exigir la cotización previa al BPS, lo que se traduce en la exclusión del programa del grupo de asalariados informales, en general de menores ingresos y más vulnerable al desempleo. La otra crítica con respecto a la cobertura es que no prevé el amparo de los trabajadores por cuenta propia.

Estas características son comunes al diseño de este tipo de programas en varios países, lo que es comprensible debido a la dificultad de probar el desempleo para estos tipos de trabajadores. En los casos en que se contempla, están previstos procedimientos estrictos para demostrar la falta de trabajo y/o los beneficios son menos generosos que para los asalariados formales. Para el caso uruguayo, no parece aconsejable expandir la cobertura a los trabajadores independientes o a los informales, al menos hasta diseñar mecanismos de control efectivos. Para estos últimos, más que un rediseño del SP parecería más adecuado pensar en algún mecanismo de transferencia focalizado a los trabajadores más pobres.

Con respecto al uso reiterado del programa por parte de algunas empresas, especialmente en la modalidad de “suspensión”, una medida que ha sido discutida a nivel de las autoridades es implementar un sistema de contribuciones crecientes con el número de beneficiarios de SP en el pasado (*experience rating*). En la medida que volviera más oneroso el uso del seguro de desempleo se espera una mayor estabilidad del empleo, desestimulando los despidos en la fase recesiva y menores contrataciones en las expansiones; por otro lado, se incentivarían los cambios en el proceso productivo que reduzcan la estacionalidad en la ocupación.

Desde otra perspectiva, puede entenderse conveniente adecuar el programa de SP contemplando la situación de los trabajadores en actividades estacionales, en particular en lo que refiere al turismo, sector en el que Uruguay está realizando una fuerte apuesta. El diseño actual no es adecuado para el trabajo zafra, como es el turístico, ya que exige seis meses de actividad para ser beneficiario y, además, una vez que se ha utilizado el seguro, debe transcurrir un año para volver a utilizarlo. Este tipo de periodicidad no se adecua a las fluctuaciones de la actividad turística. De todas maneras, un diseño apropiado no debería desincentivar la reducción de la estacionalidad de la actividad.

Con respecto a la duración efectiva de los beneficios, la discusión sobre el rediseño ha tomado en cuenta la propuesta de prever un perfil decreciente en las prestaciones (actualmente consiste en hasta seis pagos iguales, sin perjuicio de las prórrogas). Inclusive, bajo esta modalidad se podría extender más tiempo el beneficio en épocas de recesión –manteniendo el valor total de los desembolsos- ya que podría ser preferible contemplar mayor duración aunque menor transferencia mensual. Adicionalmente, estas medidas contribuirían a la reducción del período en seguro de pago, al presentar beneficios decrecientes en el tiempo.

En cuanto a las prórrogas del subsidio, parecería razonable que se elimine el mecanismo de discrecionalidad, o al menos exista una mayor transparencia en la adjudicación de éstas. La concesión de prórrogas podría estar condicionada a la presentación de un plan de negocios (eventualmente un proyecto de inversión) con criterios definidos sobre la justificación de la probabilidad de retomar el nivel de actividad en la empresa.

Finalmente, cabe señalar que autoridades de Gobierno han expresado su decisión de “impulsar una reforma general del seguro de paro”. A tales efectos, existe un anteproyecto de ley y varias revisiones del mismo.

#### **4.5. Propuestas sobre Capacitación**

La acción de la DINAE como demandante de servicios de capacitación públicos y privados tuvo un efecto dinamizador del sector, haciendo crecer la oferta privada. Se crearon Entidades de Capacitación (ECAs) que se presentaron a las licitaciones públicas convocadas para cumplir con la recalificación profesional a la que los trabajadores desocupados tienen derecho desde 1992.

Esto hizo surgir un sector que podía atender la demanda con una flexibilidad muy superior a la tradicional oferta pública y los hechos indican que ocupó porcentajes crecientes de este mercado. Pero se han constatado algunos problemas que requerirían introducir cambios en la forma de operar de la DINAE.

En primer lugar, se ha constatado una gran variedad en los precios de cursos similares y, sin haberse demostrado, existen versiones acerca de acuerdos entre ECAs para no competir entre ellas y subir los precios en las licitaciones. Algunos programas descentralizados lograron introducir mayor transparencia en las licitaciones e impedir estas prácticas.

Un segundo problema relacionado con los programas públicos consiste en que las ECAs no han realizado una inversión en infraestructura o en tecnología educativa para mejorar la calidad de los cursos. En ese sentido, parece necesario un mayor control sobre la calidad de la educación prestada por cada institución.

Un cambio en las modalidades de contratación permitiría mejorar estos aspectos. Por ejemplo: dar una mayor ponderación a la calidad de la educación, en relación al “precio” (costo de los cursos); realizar contratos de mayor duración (más estables) en función de la calificación de cada institución, exigiendo eventualmente alguna inversión por parte de la ECA seleccionada.

La realización de contrataciones duraderas no está permitida en el actual sistema de licitaciones y podría tener riesgos nuevos. Sin embargo si se implementara una evaluación de los resultados de los cursos y de las propias ECAs se podría realizar un ordenamiento de estas instituciones. Este *ranking* podría utilizarse en un sistema mixto que mantuviera flexibilidad de la demanda y oferta, pero también que otorgara a las mejores ECAs una asignación más permanente.

Otra iniciativa que podría utilizarse en algunos temas es que la JUNAE asumiera directamente el costo de la realización de materiales educativos modernos, y los pusiera a disposición de todas las ECAs seleccionadas en las licitaciones. Esta iniciativa podría servir, por ejemplo, para la realización de cursos de idiomas adaptados a necesidades concretas (hotelería, entre otros), material cuya realización por parte de una ECA sería impensable.

## **cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

Desde otro ángulo, un aspecto a resaltar del sistema de capacitación radica en que el principal programa de la DINAE parece tener un problema de diseño: al estar previsto como un derecho para todos los trabajadores en seguro de paro, se forman cuellos de botella, al tiempo que el derecho no se pierde aunque el trabajador consiga un empleo.

Finalmente, uno de los temas de preocupación a mediados de los noventa era la baja capacitación brindada a los ocupados, en particular en las ocupaciones más estrechamente vinculadas a los procesos productivos. Ello hizo que la ley de 1996 contemplara el financiamiento por parte del FRL de programas para estos trabajadores. Sin embargo, éstos tienen actualmente un muy bajo peso. No existen trabajos recientes que analicen en qué medida estos problemas fueron resueltos.

### **4.6. Salario Mínimo**

Dado el nivel de deterioro del SMN, este instrumento no tiene actualmente impacto sobre el mercado de trabajo pero sí sobre las cuentas fiscales por su papel de indexador. Según ha trascendido en la prensa <sup>36</sup>, el Gobierno uruguayo está siendo fuertemente cuestionado por la OIT en relación al nivel del salario mínimo y se está analizando un incremento de su monto a valores más cercanos a los de la región. Para ello, se está actualmente analizando un proyecto de ley para desindexar algunos tributos y prestaciones del SMN. En particular, se ha planteado utilizar como indexador una unidad denominada “base de prestaciones y contribuciones” cuyo monto sería en la actualidad equivalente a un SMN y se actualizaría en base al IPC, los salarios, o una combinación de ambas variables, permitiendo así el aumento del SMN sin consecuencias fiscales significativas.

---

<sup>36</sup> Diario El Observador, 1/8/2004 y 13/8/2004.

**cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

## **BIBLIOGRAFIA**

AJL - Anuario de la Jurisprudencia Laboral (2001), Fondo de Cultura Universitaria, 2002.

Barbagelata, H. (1999) - *Derecho del Trabajo*, tomo I, volumen 2, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria (FCU).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2004) - *Good Jobs Wanted. Labor Markets in Latin America*, Economic and Social Progress in Latin America, 2004 Report

BPS (2003). Boletín Estadístico.

Bucheli, M.; Cassoni, A.; Diez de Medina, R.; Rossi, M. (1993) – *Recursos humanos en el proceso de ajuste: el caso uruguayo*. Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. 1993.

DINAE (2004). Memoria Anual.

Espino, A.; Salvador S. (2002). *Costos laborales de Hombre y Mujeres. El caso de Uruguay en Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina*. Lais Abramo Rosalba Todaro (Ed). Oficina Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Perú.

Ferreira N. y Forteza A. (2004) – *Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempeño. 1990-2002*. Santiago, OIT, 2004.

Furtado, M. (2004) - *Evaluación del salario mínimo nacional como instrumento de política en Uruguay*. Documento a ser publicado por la OIT.

INE (S/F) . *Encuesta de Hogares. Módulo de Trabajo Infantil. Localidades de 5.000 habitantes o más*. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/infantil/TRABAJO%20INFANTIL.pdf>

Labadie, G.; Caputi, P. (1997) – *Impacto de la Reforma de la Seguridad Social en el Mercado de Trabajo*. Informe al PRSS. Montevideo, Agosto de 1997.

Labadie, G.; Caputi, P. (1998) – *Impacto de la Reforma de la Seguridad Social en el Mercado de Trabajo*. Segundo Informe al PRSS. Montevideo, Noviembre de 1998.

Marinakis, A. (2003) - *El salario mínimo en América Latina, una política olvidada*. Ponencia presentada en las I Jornadas sobre empleo. Oficina subregional de la OIT para el MERCOSUR.

Ozaki, M. (2000) “Negociar la flexibilidad. Función de los interlocutores sociales y del Estado”. OIT,

**cinve** – “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”

Ginebra.

Plá Rodríguez, A. (1994) - *Curso de Derecho Laboral*, tomo 3, volumen 2, Editorial IDEA S. R. L.

Rodríguez, J. M. (2002) - *Políticas activas de empleo en Uruguay durante los años noventa*, OIT N° 165.

Rodríguez, J. M.; Cozzano, B.; Mazzuchi, G. (2001) - *La transformación en las relaciones laborales. Uruguay, 1985-2001*, Montevideo, Universidad Católica, diciembre de 2001.

Velásquez, Mario (2003) - *Seguro de Desempleo en Uruguay: Evaluación y lineamientos para su modernización*. Informe de consultoría, OIT, Santiago de Chile, diciembre de 2003.