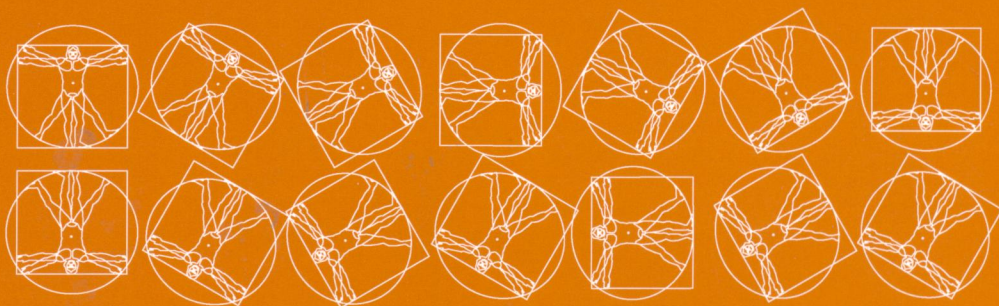


REVISTA SEMESTRAL DE CIENCIAS HUMANAS ■ UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

PRÍSMMA

Empleo
e integración
social

23
2008



PRISMA

REVISTA SEMESTRAL DE CIENCIAS HUMANAS
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

Director: *José Arocena*

Secretaria de Redacción: *María Cristina Dutto*

Universidad Católica del Uruguay
Dámaso Antonio Larrañaga
Av. 8 de Octubre 2738
11600 Montevideo, Uruguay
Teléfono: 487 27 17 • Fax: 487 03 23
<http://www.ucu.edu.uy>
Correo electrónico: prisma@ucu.edu.uy

Impreso en Uruguay
ISSN 0797-8057

Prisma es una revista semestral de ciencias humanas editada por la Universidad Católica del Uruguay. Su objetivo es difundir materiales originales, producidos tanto por miembros de la Universidad Católica como por contribuyentes externos, en las siguientes áreas: ciencias sociales, ciencias de la comunicación, psicología, educación, historia, filosofía y economía. A través de sus páginas, **Prisma** aspira a contribuir al intercambio de ideas y al desarrollo de producción académica en el mundo de habla hispana y portuguesa.

Sumario

Tema central

Empleo e integración social. En busca de un enfoque interdisciplinario

Presentación	5
Apuntes para reflexionar sobre la generación de empleos duraderos <i>por Juan Manuel Rodríguez</i>	9
Mundos de producción y empleo <i>por Gonzalo Balseiro, Joaquín Días, Daniela Martínez y Martín Ribeiro</i>	25
Territorio y empleo: circuitos de realimentación de las desigualdades en Montevideo <i>por Ruben Kaztman</i>	49
Las políticas de educación y trabajo <i>por Javier Lasida</i>	75
Mercado de trabajo local: hacia la construcción de un concepto <i>por Marcos Lorenzelli</i>	93
Transiciones dentro y fuera del mercado de empleo en Uruguay (1991-2006) Transformaciones en la estructura social y su impacto sobre los ciclos vitales ocupacionales <i>por Santiago Cardozo</i>	107

Presentación

Esta publicación se origina en contribuciones al tema del empleo que realizan distintos equipos de investigación de la Universidad Católica. Los autores desarrollan su trabajo en forma independiente; sin embargo, durante el año 2007 fueron convocados por la Facultad de Ciencias Humanas para crear un equipo interdisciplinario. Así se constituyó el Grupo Empleo, con el objetivo de reflexionar sobre este tema, tal como era tratado en los respectivos proyectos de investigación.

La iniciativa se inscribe en las definiciones de la Universidad Católica, primero de concentrar en un mismo local los distintos programas de investigación y luego de promover el tratamiento transversal de temas relevantes para la sociedad uruguaya, como lo es el empleo. La coordinación de los diversos programas y su fertilización académica es un objetivo de todas las instituciones generadoras de conocimiento.

De hecho, más allá de la independencia de los equipos, en los distintos trabajos discurren preocupaciones similares, como el impacto de las tendencias recientes de la economía mundial y nacional en el funcionamiento del mercado de trabajo, los modelos de acumulación que se conforman y sus impactos en las posibilidades de generar puestos de trabajo para la población.

En todos los artículos existe una preocupación por la problemática social, la exclusión que se genera por la diferencia en las oportunidades laborales de los diferentes segmentos de la población, alimentando círculos viciosos de pobreza. En varios trabajos se destaca el dual impacto de la educación, que promueve a quienes acceden a ella al tiempo que excluye a los que no logran reunir los atributos básicos para acceder a un empleo tal como funciona el mundo actual. La problemática territorial, por barrios de Montevideo y zonas en todo el país, es integrada al análisis como una necesidad del modelo de desarrollo nacional.

Los textos muestran una preocupación por los fundamentos teóricos, por el diagnóstico de la realidad y también por formular propuestas; es decir,

procuran no limitarse a describir e interpretar la realidad, sino también analizar las políticas y proponer los cambios que requiere el buen funcionamiento del mercado trabajo, de forma que permita emplear la población que desea trabajar.

Asimismo, los aportes recogen la particularidad de los programas de investigación en los que se originaron. Es así que se abordan los modelos de desarrollo, los modelos de acumulación y los mundos de producción, la segregación territorial, la problemática local, las dificultades de jóvenes, adultos y mujeres para insertarse en el mercado de trabajo, la crisis de la educación media y de su relación con la formación para el trabajo y las relaciones laborales. A continuación se reseñan los aspectos centrales.

A partir de relaciones elementales y mediante aproximaciones sucesivas, el trabajo de **Juan Manuel Rodríguez** va complejizando paulatinamente el análisis al agregar nuevos problemas u ópticas. Se parte de la relación entre la generación de empleo y el nivel de actividad económica, pero el análisis se complica cuando además del crecimiento se incorpora el cambio técnico y cuando se intenta tener una visión de largo plazo. Así se llega a la problemática del desarrollo, con sus facetas económicas y no económicas, un tema que en la actualidad vuelve a cobrar relevancia en la reflexión académica y también en las definiciones de política económica. Se hace referencia a este debate teórico de gran importancia práctica en Latinoamérica actualmente y se indican algunas políticas que se discuten en el Uruguay. Al final se incluye el problema de las relaciones laborales y la implementación de las transformaciones con la participación de los actores sociales. Este tema se relaciona con el modelo de desarrollo que se entiende posible para el país, donde la innovación tiene un lugar destacado y, por lo tanto, con cómo se genera conocimiento en las empresas, lo que claramente depende de las relaciones laborales.

El trabajo de **Gonzalo Balseiro, Joaquín Días, Daniela Martínez y Martín Ribeiro** relaciona las características del mercado de trabajo con los modelos de acumulación. Se basa en la *teoría de los mundos de producción* para analizar tendencias recientes de los mercados de trabajo latinoamericanos, incluyendo al uruguayo. Los cuatro mundos de producción posibles (industrial, del mercado, interpersonal y de los recursos intelectuales) determinan las características de los trabajadores y por tanto de los que obtienen empleo. La evolución reciente está marcada por tres tendencias muy importantes: el fin del fordismo como forma de organización dominante de la producción, la disminución de la importancia relativa del empleo público y la globalización de muchos mercados de bienes y servicios. Estas tendencias explican que los mercados de trabajo sean determinados más por la oferta laboral que por la demanda. La teoría permite analizar la capacidad diferencial

de los distintos segmentos de la población para insertarse en el mercado de trabajo —es decir, la empleabilidad— y determina mayores o menores posibilidades de inclusión/exclusión. El trabajo concluye con la formulación de un modelo de formación de salarios, consistente con la teoría de los mundos de producción, y su contrastación empírica para Uruguay.

El trabajo de **Ruben Kaztman** analiza los efectos de la composición de los barrios de Montevideo sobre las oportunidades de empleo. Se concentra en el análisis de los trabajadores urbanos de baja calificación, lo cual obedece a la convicción de que una de las consecuencias socialmente más disruptivas de los procesos de segregación residencial es la exclusión social. El trabajo se relaciona con otros textos al vincular empleo y modelo económico. La globalización de los mercados, el cambio técnico, la reducción de la capacidad empleadora de la industria y el menor empleo estatal establecen dificultades crecientes de encontrar un empleo para los trabajadores no calificados. Dada la evolución del precio de las viviendas en los diferentes barrios se produce una segregación residencial, por la imposibilidad de los trabajadores excluidos del mercado de pagar el precio de los alquileres cercanos al centro de las ciudades. El trabajo se basa en investigaciones anteriores, pero incorpora la información última sobre Uruguay (2006) e intenta contribuir a la construcción de un marco conceptual que permita vincular la evolución del capitalismo con la segregación urbana.

Javier Lasida centra su análisis en la crisis de la educación media con respecto a las políticas de educación y trabajo. Entre las causas de la crisis estudia los factores exógenos —las debilidades de primaria que se concretan en repeticiones, particularmente en la población de los sectores pobres, que egresa de primaria pero abandona en el ciclo básico de secundaria— y también los problemas de la propia enseñanza media. El abandono temprano del sistema determina que los jóvenes terminan su educación sin tener un dominio mínimo de lectoescritura y cálculo, herramientas básicas para la inserción laboral actual. La menor empleabilidad es un factor de exclusión y alimenta la reproducción de la pobreza. Se afirma que la educación media y de adultos hoy no tiene fines y objetivos claros, y que una de sus mayores debilidades es su deficiente relación con el mundo del trabajo. El artículo concluye con un diagnóstico de los principales factores que explican esta crisis y con propuestas para elaborar nuevas políticas educativas.

El trabajo de **Marcos Lorenzelli** analiza cómo la óptica territorial podría permitir agregar las particularidades de las localidades a la generación de empleos duraderos. Los territorios y las sinergias existentes en ellos configuran un campo de creciente importancia en los estudios del desarrollo. Sin embargo, la integración de las dimensiones territoriales no ha sido importante en los estudios del mercado de trabajo. A partir de una definición de *lo*

local, el autor redefine los conceptos de sociedad y mercado de trabajo locales y analiza las características que deberían tener las políticas locales de empleo, capacitación y recalificación, destacando la importancia del capital comunitario. Para que haya un encuentro entre oferta y demanda de trabajo a escala local es necesario que existan actores locales y que se definan políticas públicas adaptadas a las necesidades regionales. Estas políticas locales pueden contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo local que agregue el capital productivo y social local a la estrategia productiva nacional.

El trabajo de **Santiago Cardozo** analiza los cambios en la estructura social y ocupacional producidos en la última década y media. Durante el siglo XX el Uruguay tuvo niveles de bienestar superiores a la región. Contribuyeron a ello su dinámica productiva —que tuvo su mayor nivel en el proceso sustitutivo de importaciones— y ocupacional, la expansión de la burocracia estatal, la legislación y protección social, así como una temprana transición demográfica. El agotamiento del modelo sustitutivo, la crisis industrial, la contracción del Estado y su retrimiento del papel regulador impactaron fuertemente en la estructura social y en las oportunidades de inserción laboral de un conjunto importante de la población. El trabajo se centra en tres procesos de cambio vinculados a los ciclos ocupacionales: el empleo juvenil, el retiro de la fuerza laboral de los adultos mayores y los ingresos y egresos de las mujeres en el mercado de trabajo. Concluye con algunas reflexiones acerca del impacto de estas transformaciones sobre la estructura de bienestar y riesgo social asociadas a las trayectorias vitales. Sobre este trasfondo, se plantea la necesidad de repensar un sistema de protección que, a pesar de haber constituido históricamente una de las claves del desarrollo social uruguayo, evidencia importantes señales de fisura. Esto coloca un signo de interrogación respecto a las chances que las generaciones actuales de trabajadores tienen en relación con el acceso a unos mínimos de bienestar presente y futuro derivados de su inserción ocupacional.

En general los autores consideran que estos trabajos son una etapa en el proceso de investigación. En ocasiones el marco teórico está en proceso de construcción y algunos aportes se presentan como ensayos para motivar la reflexión. En conclusión, el conjunto de este número de **Prisma** es resultado de una experiencia de intercambio académico de investigadores en un proceso de generación de conocimientos que se propone avanzar en el conocimiento y la comprensión de un tema relevante de la sociedad uruguaya, así como reflexionar acerca de las políticas necesarias para mejorar el empleo y el nivel de vida de la población.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Apuntes para reflexionar sobre la generación de empleos duraderos

por Juan Manuel Rodríguez

Hace unos años fui invitado a moderar una mesa redonda cuyo tema era «El ensayo económico». Me resistí porque no tenía la menor idea de qué diferenciaba un ensayo de una investigación, en lo que sí trabajaba hacía tiempo. No tuve éxito y me alegro, porque, no sé si correctamente, los participantes coincidieron en que un ensayo se conforma por un conjunto de ideas no necesariamente elaboradas con el rigor del método de la ciencia. Son ideas de diverso origen y grado de elaboración; en ocasiones sí provienen de estudios profundos, en otros casos son hipótesis por demostrar, que se sustentan en hechos o relaciones entre variables pero aún no fueron objeto de investigaciones que les den un mayor estatus científico.

El autor. Economista.
Docente y director del
Programa de Relaciones
Laborales de la
Universidad Católica del
Uruguay.

Frecuentemente son ideas que alguien preocupado (y a veces obsesionado) con los temas en que trabaja se va formando con las lecturas, los estudios, las conversaciones y la propia reflexión, quizá angustiada por el deseo de resolver problemas económicos y sociales o los de su área de actividad. De ser correcta esta distinción entre ensayo e investigación, este trabajo es más un ensayo que una investigación y tiene las libertades que de ello se derivan.

En aproximaciones sucesivas se pretende aportar algunos elementos a la reflexión de la generación de empleos duraderos, tema relevante, si los hay, para la convivencia social. Se parte de algunas relaciones elementales para luego complicar el análisis incluyendo otros temas, como el cambio técnico y la consideración del largo plazo.

Inevitablemente ello conduce a integrar en el análisis el tema del desarrollo, con sus facetas económicas y no económicas, lo que lleva a considerar

un conjunto de políticas para atender problemas previsibles, algunos de muy compleja solución.

Al final se incluye el problema de las relaciones laborales y la implementación de las transformaciones con la participación de los actores sociales. El objetivo es determinar la forma más eficiente de implementar cambios, que necesariamente implican cambios en las relaciones entre las personas involucradas, evitando conflictos y encontrando soluciones adecuadas a problemas seguramente nuevos.

En el texto se recogen ideas expuestas en trabajos anteriores. Querría destacar los realizados sobre las políticas de empleo en Uruguay para la OIT y, particularmente, el libro publicado por la Universidad Católica en el año 2007, *Relaciones laborales y modelos de desarrollo*, elaborado en colaboración con Beatriz Cozzano y Graciela Mazzuchi.

1. Algunas relaciones elementales

Existe una relación estrecha entre el nivel de actividad económica y la cantidad de empleos. Estadísticamente esta relación se expresa en que la tasa de empleo (ocupados/población mayor de 14 años) está directamente correlacionada con un indicador del nivel de actividad económica, como el producto bruto interno (PBI). Esta afirmación puede expresarse de diversas formas que implican también diversos grados de precisión, así como la consideración de más o menos factores.

Por ejemplo, en un período corto (en el que podríamos suponer que no hay cambios técnicos ni variaciones de población), si en una economía no hay un nivel de actividad superior al de un período pasado, sin duda no habrá más ocupados. En cambio, en las mismas condiciones, sin cambios en las relaciones de los factores productivos, si el nivel de actividad es superior se generarán más puestos de trabajo.

Es más compleja la situación del desempleo. La tasa de desempleo se mide como el cociente entre los desocupados (mayores de 14 años que no trabajan pese a buscar empleo) y la población económicamente activa (PEA), que es el conjunto de los que trabajan más los que no trabajan pese a que buscan empleo.

Los cambios en la PEA están determinados por factores de diversa naturaleza: la evolución de la población, factores culturales —como la integración de la mujer a la actividad económica— y el propio funcionamiento del mercado de trabajo, en aspectos como el nivel de las remuneraciones, la legislación de la contratación laboral (empleos flexibles, a tiempo parcial, contratos variables y temporales, forma de suspensión o cesación de los

contratos, etcétera). Es decir que múltiples factores determinan cambios en la cantidad de personas que desean trabajar y buscan empleo, modificando en más o en menos la población económicamente activa. Por este hecho el desempleo puede no disminuir, y aun podría aumentar, en una economía que crece y aumenta los puestos de trabajo. Esto último ocurriría si los activos crecieran más que los empleos que se crearan.

2. Introducción de dos elementos adicionales: el cambio técnico y el largo plazo

El análisis anterior se complejiza y las afirmaciones se relativizan si se incluye el factor del cambio técnico y se observan las tendencias en el largo plazo. Comencemos por el primer factor. El cambio técnico es un proceso permanente. Aun considerando solo una de sus formas, la renovación de maquinaria y equipo es un proceso que ocurre en forma constante. En el conjunto de las empresas que conforman el tejido productivo de una economía nacional es imposible encontrar un período en el que no se produzca una renovación de maquinarias.

Hay diferencias muy significativas del ritmo y la magnitud del cambio técnico en los diferentes períodos históricos. En algunos períodos, las máquinas que se introducen implican un cambio técnico radical y se produce lo que se ha denominado una *revolución científico-tecnológica*. Se dice que estos cambios implican la conformación de un nuevo paradigma productivo. Procesos de este tipo ocurren cada varias décadas y se han asociado a cambios en la energía, en los sectores en que se basa el crecimiento, en el núcleo de la tecnología y en los sistemas de gestión empresarial y organización del trabajo. Cuando se dan cambios de esta magnitud, las condiciones de competencia se modifican y las empresas que no se actualizan quedan relegadas en sus posibilidades de competir. Con el tiempo la nueva tecnología tiende a generalizarse en toda la economía.

Si se considera que el cambio técnico implica una menor proporción de trabajo por unidad de producto (es decir, producir el mismo bien requiere menor cantidad de horas de trabajo), las relaciones vistas en el punto anterior sufren algunas modificaciones. En particular, comparando dos períodos en los que hay un cambio técnico radical, la actividad económica podría crecer pero requerir menos empleos, es decir, lo contrario de la afirmación original. Esto ocurriría si el impacto de la introducción de nueva tecnología en la contracción del empleo fuera mayor que el aumento de este derivado del mayor nivel de actividad. Ello permite hacer una nueva afirmación: en

una economía en la que se está produciendo un cambio tecnológico significativo, si no hay aumento en el nivel de actividad, habrá menos empleos y (si no cambia la tasa de actividad) habrá más desocupados. Asimismo, para que aumenten los puestos de trabajo el crecimiento en el nivel de actividad debería superar cierto umbral, a partir del cual se supera el efecto *desocupador* de la nueva tecnología.

La afirmación anterior tiene implicaciones particularmente importantes en un período en que se está produciendo una revolución científico-tecnológica, es decir, cuando el cambio técnico es muy superior al que se produce permanentemente. Esta apreciación interesa aquí porque, como se indicará, se considera que actualmente el mundo está viviendo un cambio de paradigma que puede caracterizarse como una ruptura radical con el pasado; una ruptura de magnitud similar a la que implicó la introducción de la industria manufacturera en la economía familiar y autosuficiente que predominaba hace unos pocos siglos.

La discusión sobre el impacto técnico en el empleo es muy antigua. El análisis anterior parece sugerir que es posible una *opción social por el empleo*, que implica frenar la introducción de tecnología. Quizá esa opción sería posible en algún contexto específico, en un esquema teórico elaborado en un laboratorio de un país autosuficiente, sin vínculos con otros países. La realidad rompe los ojos en cuanto a que países tecnológicamente muy avanzados no sufren elevadas tasas de desempleo y tienen elevados niveles de remuneraciones, lo que indica que el análisis anterior no incluye todos los factores que influyen en la realidad.

Dado que el cambio técnico es en la actualidad el principal factor competitivo, la opción por frenarlo no defiende los empleos, es decir, no logra los resultados que busca, por lo que puede afirmarse que es errónea. Por otro lado, es económica y socialmente conservadora, pues ni defiende el empleo ni permite la mejora económica y social. Otras cuestiones son la elección de la tecnología adecuada, la posible opción de adquirir o crear tecnología, la metodología de su introducción en las empresas. En estos y otros temas vinculados, las opciones son muy diversas y muy trascendentes.

El segundo elemento que altera las relaciones elementales que se han visto es la consideración del largo plazo, es decir, no analizar la coyuntura sino un período extenso. Imaginemos, para luego contrastarla con condiciones diferentes, una situación de corto plazo. Si una empresa logra un contrato cuyo cumplimiento implica aumentar un 30% su producción habitual en los siguientes dos meses y no decide cambiar su equipamiento, tiene dos grandes opciones: contratar más trabajadores o aumentar la cantidad de horas que trabaja cada uno de sus trabajadores actuales. En el primer caso aumentarán los ocupados, en el segundo caso no.

En su decisión considerará muchos factores: las posibilidades técnicas de utilización del equipamiento disponible, la disposición de horas de equipos no utilizados, la disposición de los trabajadores a trabajar más horas, la ecuación económica —dado que quizá tenga que pagar más por las horas adicionales, lo que depende de la legislación y la negociación colectiva—. Es decir que en un plazo corto un aumento del nivel de actividad puede implicar o no la creación de puestos de trabajo, según cual sea la opción elegida para aumentar la producción.

Un aspecto clave es cómo caracteriza la empresa el crecimiento de su demanda. Si estima que es un hecho puntual que no necesariamente se mantendrá en el futuro, lo que debe resolver es un problema concreto, para lo cual tiene varias opciones, pero muy probablemente no haga cambios profundos con implicaciones para el futuro, como aumentar su equipamiento o cambiar la tecnología de su maquinaria.

En cambio, si estima que la mayor demanda se mantendrá por un tiempo prolongado, las respuestas de impacto inmediato pueden no ser las más convenientes. Probablemente lo más eficiente sea organizar los recursos materiales y el trabajo para una producción mayor en forma duradera. Sin duda, en este caso el pago de horas extras —es decir, un costo laboral duplicado— no es una opción económica razonable, pues el costo laboral complicará sus posibilidades competitivas, de modo que la empresa optará por aumentar la cantidad de trabajadores en régimen normal. Esto muestra que un aumento sostenido de la actividad económica seguramente generará aumentos en los empleos (aunque en este caso operará el efecto cambio técnico).

Si pasamos de una empresa al conjunto de la economía las opciones no son diferentes. Por eso, la primera relación, que vinculaba nivel de actividad con empleo, debería reformularse en el sentido de que la generación de empleo depende del crecimiento sostenido (y no necesariamente del simple crecimiento). El crecimiento sostenido es un componente central de un modelo de desarrollo, por lo cual podría afirmarse que la generación de empleos estables depende de que en un país se implemente un modelo de desarrollo eficaz. El concepto de desarrollo es más denso que el de crecimiento sostenido, por cuanto integra varios otros factores. En conclusión, puede afirmarse que el empleo en una economía depende del desarrollo.

3. El modelo de desarrollo y las políticas activas

El concepto de desarrollo tuvo en el pensamiento latinoamericano una gran importancia en los años sesenta, pero prácticamente se olvidó en las

décadas siguientes. Luego, entre las décadas del ochenta y noventa, las conducciones políticas y el pensamiento mayoritario de la academia asociaban el crecimiento económico con el buen y libre funcionamiento de los mercados. El mercado, operando libremente, determina la asignación óptima de los recursos, era una afirmación reiterada. Esta afirmación implica que el mejor funcionamiento posible de una economía y la asignación óptima de sus recursos dependen del funcionamiento libre de los mercados.

Tal visión del funcionamiento de las economías está siendo cuestionada académicamente, a partir de investigaciones relativamente recientes del proceso económico de países desarrollados y subdesarrollados. Estos estudios indican que países que no tienen un funcionamiento libre de los mercados, sino una intervención activa de las políticas económicas, han mostrado un crecimiento muy significativo, e incluso un mejor desempeño que otros con mercados más libres o menos intervenciones públicas.

Para decirlo de otra forma, los hechos son diferentes de lo que las teorías liberales indicaban que ocurriría. Esto es un problema para la teoría. En última instancia, una teoría es una elaboración del funcionamiento de una realidad en términos abstractos, cuya función es permitir operar sobre la realidad para lograr ciertos resultados. La teoría establece relaciones entre variables a fin de operar sobre unas para lograr resultados en otras.

Toda política —es decir, las decisiones de la autoridad pública que implican operar en la realidad sobre algunas variables (monetarias, fiscales, salariales, etcétera)— tiene un sustento teórico que indica que operando sobre esas variables se logrará determinado resultado, que es el objetivo buscado. Este sustento teórico existe explícita o implícitamente. Si la teoría afirma que haciendo tal cosa se logrará determinado resultado y ocurre lo contrario, hay un problema; en definitiva, la teoría no da cuenta de las relaciones que efectivamente existen entre los hechos en la realidad y, por lo tanto, no es válida como sustento para elaborar políticas económicas.

Desde la década del ochenta y en especial luego del espectacular proceso económico de los países del sudeste asiático, en los países desarrollados y en los subdesarrollados se empezó a cuestionar los modelos liberales y a sostener nuevas visiones vinculadas al pensamiento neoshumpeteriano o evolucionista. En esta polémica el rol del Estado y de los actores sociales para generar un proceso de desarrollo sostenido tiene un lugar destacado.

La polémica es de una gran relevancia. Si la experiencia indica (y la teoría ratifica) que un país se desarrolla en forma espontánea si solo se asegura que el funcionamiento del mercado sea libre, esto puede hacerlo la sociedad, y el gobierno limitarse a mantener las condiciones de libertad. En cambio, si los hechos muestran que en los países que consiguen resultados económicos y sociales importantes hay una activa participación de las políticas

gubernamentales y de las decisiones de los actores, ya no basta no intervenir para que la libertad de los mercados sea total, sino que la clave pasa a ser contestar la pregunta: *¿qué debemos hacer para mejorar la economía y mejorar el bienestar de la población?*

Andre Nassif (2005) entiende que hay actualmente dos enfoques sobre el desarrollo, basados en dos teorías que pretenden explicar la evolución de las economías: la neoclásica y la neoshumpeteriana. Ambas compiten en la capacidad de entender la evolución económica, tanto a escala mundial como de los distintos países.

En los modelos neoclásicos el dinamismo proviene de la acumulación de factores productivos (tierra, trabajo y capital), el cambio técnico es externo a estos procesos y el libre funcionamiento de los mercados conduce a una asignación óptima de los recursos. La conclusión de esta visión es que las medidas que adopte el Estado no deberían distorsionar el libre funcionamiento del mercado, porque este en forma espontánea conduce al óptimo económico y social.

Es difícil imaginar políticas económicas que no alteren el libre funcionamiento de la oferta y la demanda. Un estímulo a un sector económico en crisis tiene como objetivo reducir la quiebra de empresas y defender los puestos de trabajo en ese sector. De no existir esa política, los capitales irían a otros sectores o simplemente desaparecerían, así como los trabajadores se trasladarían a otros sectores o quedarían desocupados. El capital y el trabajo siempre tienen un destino, pero este es diferente si la empresa se salva o si no se salva. Es decir, la intervención gubernamental altera la libre asignación de los recursos.

Imaginemos otro caso. Un arancel —o sea, un impuesto a la importación— busca proteger una actividad económica en un país dificultando las importaciones competitivas. De hecho, mejora las condiciones de las empresas nacionales frente a las del exterior. Con aranceles altos sin duda más industrias nacionales serán viables y en esos sectores habrá menos importaciones. Pero se podría fundamentar que sin arancel se importarían esos bienes, y los capitales y el trabajo interno se dirigirían a otro sector. Es decir, toda intervención en los mercados altera la asignación de los recursos. De ahí la importancia de definir si la intervención genéricamente es negativa o si puede ser positiva en algunos casos, pues si así fuera, el paso siguiente es definir en qué casos y condiciones.

Lo mismo se podría concluir acerca de todas las políticas económicas, de empleo, sociales, de desarrollo local, tecnológicas, etcétera. La corriente neoclásica que fue sustento de las políticas liberales solo admite la definición de políticas en aquellas situaciones en que los mercados no operan en forma adecuada, y en este caso su objetivo debe ser corregir las deficiencias

de ese funcionamiento. Este enfoque teórico fue el fundamento de las políticas que se aplicaron en toda Latinoamérica en la década del noventa, en algunos países desde algunos años antes.

Estas políticas fueron cuestionadas desde distintos puntos de vista. En sus aspectos teóricos, se cuestionó que el crecimiento no podía explicarse solo por acumulación de factores productivos, sino que el cambio técnico, la introducción de tecnología dura y blanda, tenía una gran importancia en el desempeño de los países. Por eso el cuestionamiento provino de las corrientes afines al pensamiento shumpeteriano, que a principios del siglo XX había destacado la importancia de la innovación en el crecimiento.

Pero probablemente la crítica más importante provino del estudio de los factores que explican los resultados económicos de distintos países en las últimas décadas. Tuvo particular importancia el estudio de cómo Japón logró recomponer su economía después de ser derrotado en la segunda guerra mundial, y en pocas décadas ganar espacios en mercados internacionales de productos de nuevas tecnologías, desplazando a empresas norteamericanas y europeas cuyo desarrollo industrial era muy anterior.

No puede negarse que los Estados Unidos tienen políticas activas de protección a sectores económicos concretos y al desarrollo de la tecnología, en algunos casos a través de subsidios explícitos y en otros mediante estímulos indirectos, como el gasto militar o de desarrollo nuclear, básicamente destinado a empresas de tecnología de punta. Pero es el país que lidera la ideología liberal y la aplica en algunas áreas de su economía.

En contraste, Japón probablemente ha sido el país desarrollado con mayor intervención de las políticas públicas. Por mencionar algunos aspectos, destinó enorme cantidad de recursos al apoyo a sectores elegidos en los planes estratégicos, generó alianzas del gobierno y empresas para lograr metas acordadas, reguló las corrientes de capital en sus vínculos externos, implementó sistemas para promover la introducción de tecnología, un modelo de relaciones laborales absolutamente original en esos años. Es incuestionable que estas políticas se alejan absolutamente de las recomendaciones de abstencionismo de intervención gubernamental en los mercados que recomienda la teoría neoclásica.

El espectacular crecimiento japonés despertó la inquietud de la academia por explicar los hechos. También los gobiernos destinaron importantes recursos para que se investigara, por ejemplo, por qué la economía norteamericana —la mayor del mundo— no era capaz de competir con la japonesa, que logró una muy importante inserción en los mercados internacionales —incluso en los Estados Unidos— y permitió una mejora sustancial en las condiciones laborales y de vida de su población. Es particularmente significativa la situación de la industria automotriz, cuyo desarrollo comenzó en la

década del cuarenta, cuando en Estados Unidos ya tenía más de medio siglo. Los autos japoneses conquistaron lugar un importante, aun en el propio mercado norteamericano, que tenía las mayores fábricas del mundo. Era claro que el liberalismo no podía dar cuenta del espectacular crecimiento de la economía japonesa. ¿Qué teoría era capaz de explicarlo?

Otro proceso que tuvo gran impacto en la reflexión teórica fue el de los países del sudeste asiático, en este caso muy relevante para los países subdesarrollados o de industrialización tardía, como lo son todos los latinoamericanos. Estos países lograron en pocas décadas transformar su economía especializándola en productos de tecnología avanzada, lo que les permitió insertarse en los mercados internacionales más dinámicos y cuyos precios son tendencialmente crecientes. Si bien partían de condiciones sociales y laborales muy bajas, con los años estos aspectos fueron mejorando, como lo refleja su ascenso en los índices de desarrollo humano que calcula el PNUD.

Tampoco estos países fueron liberales, sino que en ellos hubo muy intensas políticas de estímulos (claramente distorsivas del mercado libre). El cambio técnico y la innovación también cumplieron un papel muy importante. Estos hechos permiten concluir que en el mundo actual la especialización de la producción y los procesos de innovación tienen un rol decisivo en el desarrollo, y que estos procesos requieren políticas de estímulo para que las empresas se involucren en ellos. E incluso algo más: que aun los países de industrialización tardía, de bajo ingreso, pueden generar estos procesos y superar su atraso relativo, incluso cuando este tiene un origen muy antiguo. La polémica tiene una faceta académica, otra en las políticas públicas y —se agregará más adelante— también en las relaciones laborales, lo que involucra a los actores sociales.

4. El debate en América Latina y Uruguay

El proceso de América Latina no está al margen de las teorías y de la definición de las políticas que involucran tan directamente sus posibilidades de crecimiento y las condiciones de vida de su población, pero se introduce en ellas de una manera muy particular. No debe olvidarse que la región fue escenario muy recientemente de la aplicación —tal vez la más estricta en el mundo— de las políticas liberales basadas en los enfoques neoclásicos.

Los resultados de estas políticas fueron analizados por diversos equipos de investigación de la región y de fuera de ella. Las conclusiones de CEPAL indican que el libre mercado dio lugar a una especialización productiva de signo contrario al de los países asiáticos, intensos en recursos naturales y

en trabajo, cuya tendencia histórica de largo plazo, desde hace un siglo y medio, es a la baja (más allá de que en los últimos años y previsiblemente en los siguientes tengan precios muy elevados). Lo mismo concluyen los trabajos de Dany Rodrik hechos para el Banco Mundial. En cuanto a las condiciones sociales, el deterioro fue de tal magnitud que se habla de la *década perdida*.

Este deterioro económico y social tiene un correlato en el sector público. Si las políticas públicas no tenían importancia porque el mercado en su funcionamiento libre alcanzaba el óptimo, ¿para qué mantener la capacidad técnica de un Estado que no tenía un papel destacable? Con esta visión es comprensible que no se estimularan ni la acción pública ni la conservación de equipos capaces de analizar e intervenir en la sociedad. Este proceso puede verse en muchos países latinoamericanos. Probablemente Brasil, que nunca adoptó literalmente las posturas liberales, sea un caso en el que el Estado mantuvo su capacidad de análisis e intervención.

El Uruguay no ha escapado a este proceso. Probablemente el ejemplo más sintomático sea que el Ministerio de Industria Energía y Minería es uno de los que tienen menores asignaciones presupuestarias. También es notoria la ausencia de recursos para la investigación y la innovación, aunque es claro que estos procesos no dependen exclusivamente de la cantidad de recursos que a ellos se asignan.

Actualmente hay definiciones que van en otro sentido, si bien su aplicación es aún muy parcial. Las políticas activas directamente vinculadas al estímulo de la especialización productiva, por ejemplo, decisivas en una visión de largo plazo, son absolutamente incipientes. La Agencia de la Innovación fue creada luego de más de dos años de discusión en diferentes niveles, y esta discusión indica con absoluta claridad que no existe una única visión en el país sobre cómo estimular estos procesos.

En la educación, que tiene un papel clave, ha habido muchas discusiones, pero aún no existen definiciones que permitan determinar su orientación futura. En las políticas sociales los resultados indican una reducción de la pobreza y la indigencia, luego de su gran crecimiento durante la crisis. No es un tema que habitualmente se incluya en la economía, pero es relevante para la convivencia social. El mercado de trabajo muestra un gran crecimiento de los empleos y de la tasa de actividad, lo que indica que una parte mayor de la población se integra al funcionamiento económico.

Sin embargo, es discutible que todos estos factores permitan afirmar que se ha definido y se está implementando un modelo de desarrollo. Sí hay definiciones en el terreno económico que se alejan del enfoque neoclásico de las décadas pasadas. Algo similar ocurre en otras áreas, como las mencionadas más arriba, pero solo los hechos futuros dirán en qué medida el

modelo se completa. En cuanto al tema central de este trabajo, la conformación del modelo, su implementación, tendrá una gran importancia en la generación de empleos duraderos.

Probablemente una de las iniciativas de mayor trascendencia sea la creación del Gabinete Productivo, con los ministerios de Industria y Energía, Ganadería, Trabajo y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La tarea de análisis de limitaciones y posibilidades de ocho cadenas de valor, iniciada en el 2008 (se seguirá con el resto de la economía en el año 2009) con más de cuarenta profesionales y que involucrará a los actores privados, apunta a definir políticas activas de especialización en los sectores que más posibilidades tienen en el largo plazo.

5. Otros temas que deben considerarse: políticas activas de empleo, orientación de la educación y políticas de innovación

Aun en caso de que el crecimiento sostenido generara nuevos puestos de trabajo, otros factores deben tomarse en cuenta. En los puntos siguientes se mencionarán, en forma muy somera, tres áreas relevantes de políticas vinculadas a la problemática abordada en este trabajo, aunque no son las únicas.

5.1. Políticas activas de empleo

Dado que un crecimiento sostenido implica generación de empleos si se mantiene la tendencia que en el Uruguay se observa desde el año 2004, puede preverse un problema nuevo: la escasez de fuerza de trabajo, en especial de mayor calificación. Este es un problema que ya existe en los sectores que han tenido un crecimiento importante, en los que la escasez de trabajadores calificados llevó a una fuerte disputa entre empresas por captar a aquellos disponibles.

Otros sectores, como la industria del software, ante la escasez de profesionales egresados de esta disciplina decidieron crear su propio instituto de formación profesional en las categorías donde existía mayor escasez. Algunas empresas crearon centros de capacitación para calificar a sus propios trabajadores, cosa que no se veía desde la década del sesenta. La escasez de trabajadores calificados puede transformarse en un cuello de botella del crecimiento. La flexibilidad o rigidez de las instituciones educativas ante las nuevas demandas es fundamental para resolver este problema.

La formación en muchos casos insume un tiempo prudencial, particularmente porque requiere, además del conocimiento curricular, una práctica relativamente importante. Este es el caso de algunos sectores industriales, que luego de la gran contracción de la década del noventa y la crisis iniciada en 1999 y profundizada en el 2002 perdieron muchos trabajadores calificados, quienes emigraron o encontraron soluciones económicas diferentes de los empleos regulares.

Pero es probable que también se generen problemas por la escasez de trabajadores no calificados. Algunos empresarios del sector primario plantearon críticas al programa de emergencia, acusándolo de que reduce la cantidad de trabajadores disponibles, pues la gente opta por un ingreso menor pero seguro, frente a un trabajo pesado aunque de remuneración muy superior. Con una tasa de desempleo oscilante en el 7% (en julio del 2008), es probable que para los trabajos de menor remuneración sea difícil encontrar trabajadores dispuestos a ocuparlos. Si, como se prevé, habrá un crecimiento importante en la forestación y en algunos cultivos nuevos (por algunos meses) como los arándanos, probablemente esta situación se agrave.

La escasez de trabajadores calificados en la industria es hoy diferente de hace diez años. En ese entonces se venía de una fuerte crisis industrial en la que unos 80 000 trabajadores habían perdido su empleo. Muchos con elevada capacitación no encontraban trabajo porque la tasa de desocupación era muy elevada y la tasa de crecimiento muy baja o negativa. La recalificación profesional era la mejor opción para la industria y una solución para esos trabajadores, pero se requería una dinamización de la economía que solo se dio varios años después.

Ahora que se han acumulado varios años de crecimiento, esos trabajadores calificados se necesitan, pero después de tanto tiempo muchos probablemente habrán encontrado otras soluciones económicas. O emigraron, o consiguieron otras ocupaciones y es probable que no quieran abandonarlas. La recalificación profesional de trabajadores industriales, aunque es una posibilidad, indudablemente tiene una magnitud muy inferior a la de algunos años atrás.

Quizá revertir estas opciones personales y lograr el retorno de estos trabajadores a la industria en carácter de dependientes no sea la posibilidad más probable. Sería la más económica y racional desde un punto de vista macroeconómico, pero no necesariamente desde las ópticas personales. Esto implica que se requerirán políticas activas de empleo, de recalificación profesional, dirigidas a preparar trabajadores en las nuevas demandas de calificaciones. El perfil productivo del modelo de desarrollo es el que indicará hacia dónde orientar la formación profesional.

5.2. Políticas educativas

En un enfoque general, debería reflexionarse acerca del enfoque general de la educación, considerándola parte de un modelo de desarrollo. Quizá sería relevante preguntarse si no hay una relación entre el capital humano que se necesita y el modelo de desarrollo que se implemente. Para decirlo de otra forma: se requieren trabajadores con competencias diferentes si se apuesta a promover la innovación a partir de sistemas de gestión participativos o si se apuesta por un modelo competitivo basado en productos homogéneos del menor precio posible y con una organización del trabajo taylorista-fordista.

Es muy frecuente la crítica a los enfoques humanistas y artísticos de la educación oponiéndolos a los científico-técnicos. Un trabajo inédito de Guillermo Campero aporta un dato curioso: un incremento del 1% en las *capacidades literarias* de la población en dos países de condiciones similares se asocia con un incremento del 2,5% en la productividad del trabajo y, por lo tanto, con mayor producto per cápita.

Si la mayor *capacidad literaria* deriva en una mayor facilidad de expresión, en un contexto de participación activa en la mejora de productos y procesos será un factor relevante para la circulación de conocimiento en las unidades productivas, y por tanto en el aprendizaje organizacional, un factor competitivo relevante, como se verá.

Si el modelo de desarrollo se basa en la especialización productiva y, en particular, en la mejora de la productividad y la competitividad en productos intensivos en valor agregado y conocimientos, el aprendizaje organizacional será relevante y la capacidad de expresión de todos los trabajadores tendrá un lugar destacado en el funcionamiento de las empresas. Sin duda esto debe ser tenido en cuenta por el modelo educativo.

La pregunta es, en este contexto, si no debe encontrarse un equilibrio entre los necesarios conocimientos tecnológicos y la formación generalista, tradicional en el Uruguay, a fin de formar personas que logren combinar conocimientos prácticos con una visión amplia de conocimientos y fuerte capacidad de expresión.

5.3. Política de innovación

Un país pequeño difícilmente podrá basar su crecimiento en producciones masivas de productos homogéneos cuya competitividad se fundamenta en el bajo precio. La organización de los mercados indica que en todos ellos existe una segmentación tal que productos con características especiales tienen un espacio en ellos, y en estos productos el factor precio —sin perder

su importancia— es menos relevante. Es el camino de agregar valor, calidad y conocimientos a la producción. Lograr esta especialización productiva requiere procesos de innovación.

Hace un tiempo se pensaba que el cambio técnico tenía cierta similitud con la compra en un supermercado del conocimiento. Los institutos de investigación generaban conocimientos y los exponían, las empresas los adquirían y con ellos mejoraban productos y procesos. El eslabón central de la cadena eran las unidades generadoras de nuevos conocimientos.

Hoy la innovación se concibe como un proceso en el que participan varios actores con un papel más activo que el que asigna a la sociedad la visión anterior. La introducción de nuevas tecnologías en las empresas requiere que se genere un conocimiento cuya pregunta original frecuentemente nace en las propias empresas. Este rol más importante de las unidades económicas ha llevado a pensar el proceso como de *aro de cadena* (Viotti, 2002), queriendo reflejar que ambos actores, el investigador y la empresa, deben participar en forma conjunta y existe entre ellos una relación más interdependiente.

Un sistema nacional de innovación requiere la participación de diversos actores con múltiples relaciones entre ellos: centros de investigación y educativos, empresas, instituciones de la sociedad civil, organismos públicos vinculados al tema. Pero no se trata solo de un problema institucional; se requieren instituciones que la promuevan, que generen y consoliden los vínculos entre los diversos actores y también que reduzcan el elevado riesgo asociado a estos procesos.

La innovación se procesa dentro de las unidades económicas. La organización de estas puede promoverla o no. Si quisiera hacerlo, los vínculos entre sus miembros tienen un lugar muy importante; por eso, en la especialización productiva, la agregación de valor y conocimiento a la producción requiere nuevas relaciones laborales.

6. Las relaciones laborales, los actores sociales y la formación de capital social

Cuando Crist Argiris publicó su primer libro, *Aprendizaje organizacional*, una parte de la academia se sintió agredida en una de sus convicciones básicas: ¿Cómo es que alguien, y todavía académico de Harvard, puede atribuir a una organización un proceso como el aprendizaje, reservado en forma exclusiva a los humanos?

Transcurridas dos décadas y media, la academia coincide en que hay grupos de personas (organizaciones, empresas, instituciones) que generan

procesos de aprendizaje interno y otras que no lo hacen. Los factores determinantes de una y otra situación son múltiples. Obviamente no se abordarán en este trabajo; solo se mencionará que la cultura, los valores y las actitudes que se promueven tienen un papel decisivo, así como la estructura organizativa y, en especial, los vínculos que se establecen entre sus miembros.

Si se toma como base que en una organización los conocimientos no están localizados en un lugar específico, como la gerencia o en el directorio, ni en los profesionales, sino que todos tienen un conocimiento tácito o codificado o —más probablemente— una combinación de ellos, el objetivo de la organización debería ser una circulación de esos conocimientos individuales para que se socialicen y puedan ser utilizados en la definición de políticas, en la elaboración de manuales, en fin, en la forma de operar.

Lograr estos procesos implica implementar sistemas de estímulo al involucramiento, sistemas de capacitación permanente y formas de participación en la gestión. Este es el espacio de las relaciones laborales. Las políticas de las empresas, sus procesos de innovación, que necesariamente implican la adaptación de conocimientos propios y ajenos, requieren el involucramiento activo de sus miembros.

Si el empresario no comprende y no decide organizar su empresa para que funcione de esta manera, no habrá innovación, o esta será muy limitada, o dará resultados muy pobres. Y si el trabajador, por la razón que fuera, no acompaña estos procesos, todo será más conflictivo, generará más incertidumbres y quizá más conflictos. Y todos perderán (o perderemos).

Esta visión de la innovación, del funcionamiento de empresas que crezcan en forma sostenida, ganando competitividad y generando empleos de calidad, determina que el desarrollo no sea percibido como una decisión gubernamental, sino como una construcción social.

7. En conclusión...

La generación de empleos duraderos necesita que se implemente un modelo de desarrollo y este requiere una decisión política. Es decir, si el gobierno no quiere implementarlo, parece difícil que se concrete, porque seguramente los estímulos que genere no fomenten la consolidación de factores en los que basar un crecimiento sostenido. Obviamente en esta afirmación está implícita la idea, desarrollada anteriormente, de que esto no surge en forma espontánea por el libre funcionamiento del mercado.

Pero la decisión gubernamental, aun siendo necesaria, no es suficiente: es imprescindible el compromiso de los actores sociales, empresarios y trabajadores. No se parte de la idea romántica de que todos los actores tienen

los mismos intereses, pero sí de que, en cualquier momento histórico, los actores sociales tienen intereses diferentes e intereses comunes. Estos últimos habilitan la conformación de acuerdos sociales.

Es difícil encontrar una meta más sana que un *acuerdo social para el desarrollo*, que aborde las diversas áreas involucradas y establezca las garantías que razonablemente cada parte querrá asegurar. En el mundo existen experiencias que indican que esta construcción social es posible. Probablemente sea uno de los principales desafíos que hoy, en esta coyuntura laboral marcada por una gran falta de confianza, tiene planteado nuestro futuro.

Resumen

Este trabajo, de corte ensayístico, se ocupa de la generación de empleos duraderos. Parte de algunas relaciones básicas, para luego añadir otros temas, como el cambio técnico, lo que conduce a integrar en la reflexión el tema del desarrollo y las políticas orientadas a la solución de ciertos problemas previsibles. Para generar empleos duraderos se requiere un modelo de desarrollo, y este no surge en forma espontánea por el libre funcionamiento del mercado, sino que requiere decisiones políticas. Sin embargo, no es suficiente; para ello es también imprescindible el compromiso de los actores sociales, empresarios y trabajadores, con sus intereses divergentes pero también sus intereses comunes, que son los que pueden habilitar la conformación de un acuerdo social para el desarrollo.

Palabras clave: Empleo, Cambio tecnológico, Desarrollo sustentable, Actores sociales, Diálogo social, Política de empleo.

Abstract

This work, in essay style, focuses on the generation of long-lasting jobs. It begins examining some basic relationships, while later adding other subjects, such as technical change, which leads to reflection on the theme of development and policies aimed at solving certain foreseeable problems. To generate long-lasting employment a development model is required, and this does not arise spontaneously from the free operation of the market, but requires political decisions. However, that is not enough; it is also essential for the commitment of the social partners, employers and workers, with their divergent interests but also their common interests, which are those that can enable the formation of a social development.

Key words: Employment, Technological change, Sustainable development, Social actors, Social dialog, Employment policy.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Mundos de producción y empleo

*por Gonzalo Balseiro, Joaquín Días,
Daniela Martínez y Martín Ribeiro*

Según Pérez Sáinz (2005), los mercados de trabajo pueden analizarse a partir de la existencia simultánea de procesos de integración y de exclusión: la dinámica de todo mercado de trabajo crea oportunidades para ciertas personas, al tiempo que deja a otras con escasas posibilidades de encontrar empleo o las condena directamente al desempleo crónico. La existencia de cambios más o menos recientes en esta dinámica de integración y exclusión puede inferirse de algunas características nuevas que exhiben los mercados de trabajo en Latinoamérica, también presentes en el Uruguay.

Siempre siguiendo a Pérez Sáinz (2005), los mercados de trabajo actuales en Latinoamérica muestran una tendencia creciente a la exclusión (es una hipótesis del autor), una gran dificultad para reducir las tasas de desempleo aun en períodos de expansión económica, y una crisis del empleo formal asociada a la caída del empleo público y la inseguridad del empleo asalariado. En el Uruguay todos estos fenómenos se verifican en mayor o menor medida: el número de personas en situación de exclusión muestra una tendencia creciente en las últimas décadas, las tasas de desempleo difícilmente se alejan de manera significativa hacia abajo de los dos dígitos (cosa que ha cambiado en los últimos meses, luego de varios años de inusual crecimiento

Gonzalo Balseiro.

Economista. Candidato a magíster en Economía Internacional (UDELAR) Docente del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR) y de la Universidad ORT.

Joaquín Días. Candidato a doctor en Economía por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Investigador del Departamento de Economía de la UCU.

Daniela Martínez. Licenciada en Economía de Empresas (UCU). Candidata a magíster en Estudios Organizacionales (UCU).

Martín Ribeiro. Licenciado en Economía de Empresas (UCU). Analista Financiero de DUCSA.

económico), y el porcentaje de informalidad, también desde hace algunas décadas, ronda el 40% del empleo total. Al mismo tiempo, el empleo público ha perdido participación relativa en el total.

Paralelamente, tanto en el Uruguay como en muchos países latinoamericanos se observa un aumento de la dispersión salarial y la concentración de los problemas de desempleo en los sectores de menor nivel educacional, todo lo cual da cuenta de la existencia de oportunidades de empleo bien remunerado para ciertos sectores de la población.

A partir de estas constataciones, Pérez Sáinz (2005) sugiere ciertas hipótesis de trabajo que nos resultarán de utilidad en este documento:

- La primera hipótesis es que la distinción entre empleo formal e informal es una distinción propia del *fordismo*, y que actualmente, dada la existencia de nuevos modelos de acumulación, ha perdido parte de su poder analítico.
- La segunda es que, desde el punto de vista de la integración al mercado de trabajo, el foco se ha desplazado desde el lado de la demanda al lado de la oferta de empleo.

En conjunto, ambas hipótesis se vinculan a la noción de *empleabilidad*: las características actuales del mercado de trabajo hacen que el hecho de disponer de oportunidades de empleo dependa en buena medida del individuo, de su capacidad para adecuarse a las cambiantes condiciones del mercado de trabajo (a los riesgos derivados de su funcionamiento), tanto en términos de conocimientos como de relaciones (capital humano y capital social).

En conjunto y de manera simplificada, los cambios que han sufrido los mercados de trabajo en las últimas décadas pueden asociarse a las consecuencias de tres fenómenos relacionados: el fin del fordismo como forma de organización dominante de la producción, la disminución de la importancia relativa del empleo público y la globalización de muchos mercados de bienes y servicios. Antes de concentrarnos en el impacto de los nuevos «modelos de acumulación» sobre el mercado de trabajo, veamos brevemente algunas características de su funcionamiento en el fordismo.

La relación entre los tres elementos que venimos de señalar (fordismo, empleo público y mercados nacionales) puede establecerse brevemente en los términos que siguen a continuación (Piore y Sabel, 1984).

La característica fundamental de los mercados a que se destinan los productos cuya producción se basa en la organización *fordista* del trabajo es el hecho de que las fluctuaciones de la demanda que enfrentan tales productos pueden anticiparse y, hasta cierto punto, estabilizarse. La razón para ello es que se trata en general de una demanda nacional, circunscrita a los límites de las fronteras nacionales y, por tanto, susceptible de afectación por la

política económica (por la vía de políticas keynesianas y políticas de ingresos, vía empleos públicos y pensiones).

El hecho de que la demanda sea predecible habilita, por su parte, la estandarización de los factores utilizados en la producción y la aplicación de economías de escala, todo ello por la vía de grandes inversiones en maquinaria y equipos, inversiones que solo se justifican en presencia de una demanda predecible.

Ahora bien, la organización fordista opaca un aspecto de la organización del trabajo: la incertidumbre asociada a la coordinación de las acciones de una gran cantidad de agentes, dentro y fuera de las unidades productivas. En el marco de la actividad colectiva que es la producción, cada trabajador tiene que poder interpretar en qué medida la calidad del trabajo de los otros trabajadores y el esfuerzo desplegado por estos está de acuerdo con lo que para él es necesario y con lo que de él se requiere a los efectos de llevar a cabo el objetivo colectivo de producción. De aquí se deriva una incertidumbre que deberá ser resuelta por las formas en que se organice esta actividad colectiva. De hecho, es una incertidumbre relevante no solo respecto a la coordinación de las acciones entre trabajadores dentro de una unidad productiva, sino también en la relación entre empleador y trabajador, y en las relaciones entre las distintas unidades productivas asociadas a la producción de un producto.

Tal incertidumbre, sin embargo, puede (y debe) resolverse: las interpretaciones y los aprendizajes que tienen lugar con el paso del tiempo pueden acumularse y dar origen a referencias para la acción futura, es decir, para la coordinación. Este proceso equivale a la acumulación del pasado como historia compartida, y se constituye para cada uno en fuente de espontaneidad (conocimiento tácito) y de cooperación. Alternativamente, esta historia compartida puede ser sustituida por elementos materiales y simbólicos, los equipos y los estándares de comportamiento, creando automatismos y estabilidad de los comportamientos, pero ya no basados en las identidades de los participantes, es decir, ya no como historia compartida.

La organización fordista consiste, precisamente, en la adopción de esta última forma de coordinación en la esfera del trabajo: la objetivación de los mecanismos de coordinación (de superación de la incertidumbre) en elementos materiales (equipos) y simbólicos (códigos de comportamiento). Así, la reducción de la incertidumbre acerca de las fluctuaciones de la demanda (basada en la producción en masa de bienes genéricos y en el manejo de la demanda agregada por la vía de la política económica) permite la superación de la incertidumbre dentro de la actividad productiva por la vía de las grandes inversiones (la codificación de las tareas solo es posible por la estandarización de los procedimientos de producción).

Esta historia es característica, fundamentalmente, de la economía estadounidense entre los años treinta y setenta, y también de la Europa de posguerra. Su relevancia para América Latina puede justificarse asimilando la industrialización sustitutiva de importaciones al modelo que acabamos de comentar.

Ahora bien, una vez que la actividad productiva no se destina a la producción de bienes cuya demanda puede anticiparse y, por tanto, no se realiza de manera estandarizada, el problema de la coordinación en el marco de la acción colectiva de producción reaparece. Puede establecerse, de hecho, una relación entre los tipos de incertidumbre asociados a la producción de un bien en particular (incertidumbre con relación a la demanda y a la adecuación de los factores utilizados en la producción) y las formas de remontar la incertidumbre específica asociada a las acciones de los otros en el contexto de la acción colectiva que es el proceso de trabajo. Esto, entre otras cosas, es lo que intenta hacer la *teoría de los mundos de producción* (Storper y Salais, 1997).

En este documento adoptaremos, por tanto, la perspectiva de la teoría de los mundos de producción, perteneciente a la corriente de pensamiento francesa llamada *economía de las convenciones* (Eymard-Duvernay, 2006) como forma de aproximación a la existencia de nuevos «modelos de acumulación». El objetivo es aportar elementos para la explicación de la segunda hipótesis de trabajo de Pérez Sáinz (2005) y dar sustento a otra hipótesis que explicitaremos oportunamente.

1. La teoría

1.1. La teoría de los mundos de producción

De forma sintética, puede decirse que el propósito de la economía de las convenciones es comprender los mecanismos de coordinación económica y la forma en que los agentes, a través de sus acciones y opiniones, contribuyen a crearlos, tornarlos estables, modificarlos, etcétera. Los mecanismos de coordinación, por su parte, encarnan un sentido colectivo, una intención colectiva (el para qué de la coordinación), intención de la cual los agentes deben ser más o menos conscientes para ser capaces de interpretar las acciones ajenas como orientadas a la coordinación. La teoría de los mundos de producción se inscribe en esta intención teórica, concentrando su atención en los mecanismos de coordinación que tienen lugar, de hecho, en la actividad productiva.

El final del fordismo como modelo dominante de organización de la actividad productiva puede situarse hacia mediados de los años setenta. Sin

intentar establecer relaciones de causalidad (lo cual excede los objetivos de este documento), señalaremos algunos elementos asociados al fin del fordismo. En primer lugar, como alternativa a la organización fordista del trabajo aparecieron diversas formas de organización o de coordinación de las actividades productivas, para las cuales, entre otras expresiones, se ha extendido la de *organización flexible del trabajo*. En segundo lugar, cuestión que retomaremos más adelante, el desarrollo de formas flexibles de organización del trabajo ha ido de la mano en las últimas tres décadas, pero sobre todo desde los años noventa, con la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Finalmente, los años setenta se caracterizan por el inicio de una corriente de apertura comercial a escala mundial y, consecuentemente, el comienzo de la globalización de muchos mercados de bienes y servicios.

Sin haber sido concebida explícitamente (hasta donde sabemos) como una respuesta al fin del fordismo en cuanto forma dominante de organización productiva, la teoría de los mundos de producción intenta dar una respuesta conceptual a la existencia de esta diversidad de formas de organización y de coordinación económica. Esta diversidad se concibe en términos de la existencia de múltiples *mundos de producción posibles*, definidos como marcos de acción predecibles para cada actor económico (marcos de acción colectiva), centrados en convenciones vigentes entre los actores a través de las cuales estos pueden coordinarse.

El objetivo común de los actores económicos en la esfera productiva es hacer *productos*. Esta actividad, como vimos, conlleva para cada actor *incertidumbre* con respecto a las acciones y expectativas de los otros actores (incertidumbre derivada del carácter colectivo de la acción). El tipo de incertidumbre involucrada varía en función de las características del producto en cuestión, así como el conjunto de posibles formas de superarla para llevar a cabo la actividad colectiva de producción.

Todo producto debe ser vendido en algún mercado. En términos de su rol en la coordinación de la actividad económica, los mercados pueden considerarse estructuras temporales de anticipación (de formación de expectativas) que guían las decisiones de producción e inversión. Los mercados, a su vez, se caracterizan por la existencia de fluctuaciones de demanda, tanto con relación a la cantidad como a la calidad de los productos demandados. Un problema fundamental para los actores involucrados en la producción es, por lo tanto, caracterizar esas fluctuaciones (evaluarlas) de forma que les sea posible tomar decisiones. Frank Knight establece la distinción entre incertidumbre y riesgo. *Riesgo* denota un tipo de incertidumbre medible, mientras que la *incertidumbre* —o incertidumbre propiamente dicha— no es susceptible de medición (resulta del carácter único de la situación que la genera).

La organización fordista de la producción, como vimos, presupone el tratamiento de la incertidumbre con relación a la demanda como riesgo susceptible de medición.

El tipo de incertidumbre asociado a la demanda de un producto depende, para la teoría de los mundos de producción, de si tal demanda puede consolidarse (y tratarse en forma probabilística) o no. Ello, a su vez, depende de si se trata de un producto *genérico*, es decir, idéntico para todos los consumidores, o *dedicado*, es decir, cuya demanda es única: cada individuo demanda un producto particular. Esta distinción constituye el primer criterio para la distinción de marcos de acción colectiva de producción en mundos de producción diferentes.

El segundo criterio de distinción de mundos de producción tiene que ver con el tipo de factores utilizados en la producción. En un extremo puede ocurrir que cada recurso humano o material utilizado en la producción de un bien o servicio sea único; en el otro, que esos recursos sean idénticos e intercambiables con los utilizados en otras producciones. El primer caso es la *especialización* y el segundo la *estandarización* de los recursos.

Bajo una convención de especialización, las condiciones de producción quedan fuertemente identificadas con las personas —un individuo o tipo específico de trabajadores, competencias o comunidad de producción—. Con la estandarización, por el contrario, la organización se funda en la eliminación del carácter idiosincrásico de la actividad y de las competencias individuales: el producto no debe depender en nada de las individualidades de sus fabricantes o de sus personalidades. Estas dos convenciones —estandarización y especialización— corresponden a las dos distinciones clásicas de la tecnología en economía industrial: *economías de escala* y *economías de variedad*.

1.2. Los mundos de producción posibles¹

Cada productor enfrenta, de acuerdo con la discusión precedente, dos decisiones fundamentales: a) elección de calidades de productos genéricas o dedicadas; b) elección de estandarización o especialización de las calidades de los productos, que refleja el tipo de competencias invertidas en la producción. Estas dos elecciones conducen a cuatro combinaciones posibles, cuatro mundos de producción posibles.

¹ Esta subsección se basa por completo en M. Storper y R. Salais: *Worlds of Production*, Cambridge: Harvard University Press, 1997.

1.2.1. El mundo industrial

Los productos *estandarizados-genéricos* se conciben a través de la convención de consolidación para un mercado general (compuesto de demandas indiferenciadas) y son fabricados según una convención de estandarización de recursos y competencias, lo cual incluye el proceso de trabajo, la tecnología y el producto en sí mismo. La convención de estandarización, para los productores, se incorpora en el carácter fijo de sus inversiones en equipos.

La fabricación de productos en el mundo industrial descansa en la construcción social de la incertidumbre como riesgo predecible. Las normas de calidad de productos y tecnologías de producción están codificadas. La producción se organiza en torno a objetos materiales (equipos, herramientas, lugares de producción) diseñados para maximizar economías de escala. El despliegue exitoso de estos instrumentos depende de la adopción de rutinas tales como gestión de riesgo, planificación de la producción, ampliación de mercados —y el recurso al despido de trabajadores cuando estas técnicas no logran sus objetivos—. A este mundo pertenece la producción en masa fordista.

1.2.2. El mundo del mercado

Ciertos productos son hechos de acuerdo con una convención de estandarización, pero cada línea de producción particular es dedicada a una demanda específica: los productos *estandarizados-dedicados*. La convención de estandarización es tomada en cuenta por los clientes para definir sus demandas particulares: aunque dos clientes tengan demandas diferentes, las expresan (las construyen) como combinación de especificaciones estandarizadas de los productos disponibles, no en el lenguaje de la personalización inherente, por ejemplo, a la artesanía.

En el mundo del mercado son los productores quienes enfrentan la incertidumbre, construida como la inhabilidad de predecir el futuro inmediato en términos de precio y cantidades demandadas para los productos estandarizados. Según Storper y Salais,² la producción industrial en los países desarrollados ha tendido a abandonar el marco de acción del mundo industrial a favor del marco correspondiente al mundo del mercado, caracterizado por la empresa flexible contemporánea.

1.2.3. El mundo interpersonal

La incertidumbre se torna extrema cuando no hay un punto de referencia preexistente para evaluar la calidad del producto, sino que esta debe ser

² *Ibidem*.

establecida entre las partes de la transacción. Esta es la práctica del mundo interpersonal, el de los productos *especializados-dedicados*. Ejemplos de estos productos son máquinas diseñadas para fabricar productos especializados, ciertos segmentos de la alta tecnología, productos basados en el diseño, y los *servicios* personales o a empresas que requieren un alto grado de atención a las necesidades particulares de los clientes.

En este contexto, el conocimiento y las preferencias no pueden ser expresados en términos de normas codificadas, sino que los agentes deben orientarse al entendimiento mutuo. En efecto, la incertidumbre respecto a otros actores requiere entender el sentido de sus acciones o de sus necesidades. Esta necesidad comunicativa es satisfecha progresivamente a medida que los individuos adquieren un *lenguaje común* que puede utilizarse para definir productos y describir la naturaleza de las acciones de los otros. Este lenguaje común, a su vez, permite a las personas aprender habilidades especiales, pero la adquisición de esas habilidades y su sentido ocurren dentro de comunidades limitadas: en el mundo interpersonal los individuos se conocen unos a otros, y sus historias individuales y colectivas son constituidas como tradición.

1.2.4. El mundo de los recursos intelectuales

La actividad intelectual de investigación y desarrollo apunta a cambiar la calidad de objetos o servicios existentes, desarrollar otros nuevos, o encontrar nuevas propiedades y usos para los ya existentes; en una palabra, está encaminada a crear productos *especializados-genéricos*. La acción intelectual ocurre en un contexto de incertidumbre radical con respecto al futuro: nadie puede estar seguro de que el desarrollo y el despliegue del conocimiento especializado efectivamente darán lugar a un producto que, a su vez, encontrará su correspondiente demanda.

Con lo que venimos de desarrollar, hemos identificado los cuatro mundos de producción de la teoría. Nuestra tarea ahora consiste en mostrar la especificidad de cada mundo con relación al mercado de trabajo y en particular a la demanda de empleo.

1.3. Mundos de producción y mercado de trabajo³

Cada mundo de producción requiere tipos específicos de flexibilidad (de eficiencia) de las rutinas de producción, las cuales deben ser congruentes

³ Esta subsección se basa enteramente en R. Salais y M. Storper: *Les mondes de production*, París: l'École de Haute Études en Sciences Sociales, 1993.

con el tipo de incertidumbre que enfrenta cada uno. La distinción entre mercados predecibles e inciertos (productos genéricos o dedicados) da lugar a distinciones en cuanto a flexibilidad *externa*. En un caso la incertidumbre se refiere al par precio-cantidad y en el otro mayormente a la calidad.⁴ La distinción entre productos especializados o estandarizados, por su parte, trae consecuencias sobre las formas de flexibilidad *interna*. En el primer caso la flexibilidad se vincula a la maximización del aprendizaje de los actores, y en el segundo, a la minimización de los costos de producción. Estos requisitos diferentes en términos de flexibilidad tienen consecuencias sobre el tipo de convenciones que regulan el funcionamiento de cada mundo, en particular sobre las convenciones relativas a la organización del trabajo.

La organización del trabajo y las convenciones en que se basa se definen en torno a la noción de *productividad*: la empresa debe constituirse en un ámbito eficaz de producción de productos que luego podrán ser vendidos en el mercado. Ahora bien, en la medida en que el éxito de un producto depende finalmente de su aceptación por la demanda, la noción de productividad es una noción relativa, no absoluta.

La *convención de productividad* pone en relación, dentro de una empresa, la garantía de un salario con la fabricación colectiva de un producto en condiciones tales que conduzcan a su aceptación por la demanda. Se establece por esta vía una doble relación: entre trabajador y empleador (intercambio de trabajo por salario) y entre trabajadores (especificando qué debe esperar uno de otro en términos de productividad).

El hecho de que la productividad debe definirse en términos convencionales se deriva de la imposibilidad de establecerla en términos objetivos: solo en situaciones muy específicas la productividad del trabajo individual puede asociarse con el valor de los bienes producidos; en general, por ejemplo, cuando el trabajo consiste en un servicio o un producto personalizado destinado a otra persona (lo cual supone un acuerdo entre dos personas sobre el valor de ese servicio o producto), o cuando los trabajos individuales no pueden ser separados debido a indivisibilidades (lo cual exige el establecimiento de reglas legítimas de definición, de medida y de asignación de tareas), la productividad del trabajo individual no puede establecerse de manera *objetiva* y, por tanto, debe apelarse a una convención.

Por decirlo de otra forma, un conjunto de conocimientos y prácticas, explícitos y tácitos, definen qué es lo que se considera *productivo* de parte de los trabajadores, en la medida en que esas prácticas son las que aseguran que la empresa se constituya como un espacio eficaz, es decir, un espacio

⁴ *Calidad* no en el sentido de cuán bueno es el producto, sino en el sentido de qué es el producto.

de producción de productos que luego se venden en el mercado. Las reglas salariales que definen la forma y la evolución de las remuneraciones emergen como síntesis de esas prácticas, como descripciones legítimas de las prestaciones de trabajo y de su calidad. Por ejemplo, la antigüedad como criterio de incremento salarial responde a la convención según la cual el aprendizaje es en parte resultado de la experiencia que se adquiere en el trabajo con el paso del tiempo. (Nótese en todo esto el punto de contacto con la economía *evolucionista*.)

La regulación de la actividad productiva se completa con una *convención de desempleo*, mediante la cual se establece cómo reducir el factor trabajo utilizado en la producción ante las fluctuaciones a la baja de la demanda.

En función de los distintos requisitos en términos de flexibilidad externa e interna (de eficiencia) que enfrenta cada mundo de producción, las convenciones de productividad y desempleo diferirán de un mundo a otro, creando en particular diferentes formas de evaluación de la calidad del trabajo, diferentes reglas salariales, y diferencias en cuanto a la identidad que toma cada persona para los demás en las situaciones colectivas de producción de cada mundo. Con respecto a esta última distinción aparecen cuatro formas de individualidad: «el titular de un puesto de trabajo sujeto al riesgo de desempleo del mundo industrial; el individuo disponible adaptado al desconocimiento del futuro característico del mundo del mercado; la persona, miembro de una comunidad de trabajo propia del mundo interpersonal; y el experto que lidia con la incertidumbre sobre el futuro del mundo inmaterial de los recursos intelectuales dedicados a investigación y desarrollo».⁵ Describiremos a continuación, brevemente, las convenciones de trabajo de cada mundo particular.

En el mundo industrial las convenciones de productividad pueden ser formuladas según una descripción del trabajo basada en reglas objetivas. La calidad de las personas desaparece, sustituida por una calificación de las tareas y su distribución según una jerarquía. La forma salarial tipo es un salario determinado por medio del valor del tiempo atribuido a las tareas. El riesgo económico a que se enfrenta la empresa industrial da lugar a la convención de desempleo, asociada a una protección parcial de los ingresos mediante el seguro de desempleo. Para entrar en este mundo, dada la irrelevancia de la identidad personal en cada puesto de trabajo, no hay necesidad de contar con un pasado particular ni con una raíz local previa, como es el caso en el mundo interpersonal.

En el mundo del mercado cada individuo «tiende a ser identificado como un subcontratado responsable de una tarea precisa dentro de la lista de

⁵ Salais y Storper: o. cit., p. 82 (traducción propia).

tareas».⁶ La principal virtud que se espera de él (la convención de productividad) es la disponibilidad y la rapidez de respuesta. La distinción entre empleado y subcontratado, al igual que, en ciertos casos, las fronteras de cada empresa, se torna difusa. La identidad de cada uno tiene que ver con su disponibilidad, su autonomía y su capacidad para determinadas tareas. Las convenciones de desempleo ajustan estrecha e inmediatamente el ingreso del trabajo a las fluctuaciones de la demanda: la forma de salario es la remuneración a la tarea por un tiempo determinado. La irrupción de formas de mercado se traduce, por ejemplo, por la utilización de formas atípicas y precarias de empleo (interinos, contratos de duración determinada, subcontratación en cascada, etcétera).

En el mundo interpersonal la satisfacción del demandante, es decir, el precio del producto, proporciona el criterio para la evaluación de la calidad del trabajo: la convención de productividad se asocia al funcionamiento del mercado del producto; el salario, con base en un criterio de equidad, depende de la calidad que el demandante atribuye al producto. «La 'tarifa' negociada por los obreros de oficio, el precio por obra en el caso del trabajo en equipo, el salario por pieza en el caso de ciertas tareas especializadas, son todas formas de remuneración que pueden asimilarse al mundo interpersonal».⁷ «La convención de desempleo tiene que ver con la movilidad y el aprendizaje: no existen en este mundo individuos desempleados propiamente dichos, a la manera del mundo industrial. El comportamiento típico es el de la lealtad por adhesión a la red constituida por los miembros de la comunidad».⁸ La activación de valores comunitarios por los trabajadores y los demandantes de los productos hace que, para existir en este mundo, un individuo deba tener un pasado o una raíz común con aquellos que ya forman parte de él. Si tal condición no se cumple, deberá construirse un vínculo en sustitución.

Finalmente, «en el mundo de los recursos intelectuales las convenciones de productividad son una cuestión de confianza: las personas son objeto de inversiones inmateriales, constituyen un recurso que gestionar. El salario, por tanto, tiene la naturaleza de una inversión. La calidad del trabajo, al no poder ser evaluada por la venta de un producto ni por la satisfacción de un tercero, queda excluida de toda sanción de mercado. La convención de desempleo es relativa a la movilidad de los puntos de aplicación de conocimientos personales, movilidad que queda bajo la responsabilidad individual».⁹

⁶ *Ibíd.*, p. 85 (traducción propia).

⁷ *Ibíd.*, p. 87 (traducción propia).

⁸ *Ibíd.*, p. 88 (traducción propia).

⁹ *Ibíd.* (traducción propia).

2. Aplicación empírica

2.1. Las exigencias para el empleo y el desarrollo de cada mundo

La teoría de los mundos de producción proporciona una explicación a la segunda hipótesis de Pérez Sáinz (2005), señalada en la introducción de este artículo. En efecto: en la medida en que la identidad sea una condición para la pertenencia a un mundo de producción, el desarrollo de un mundo (la existencia de oportunidades de empleo en ese mundo) podría depender más de la oferta (de la existencia de personas con la identidad adecuada) que de la demanda de empleo en ese mundo. Esta hipótesis se torna relevante con el aumento de la participación del mundo interpersonal en el empleo.

Pero si el número de personas con las identidades adecuadas para el desarrollo de un mundo de producción se constituye en variable explicativa del desarrollo efectivo de ese mundo en una sociedad concreta (lo que no ocurre con el mundo industrial, salvo que no exista un *ejército industrial de reserva*), entonces la teoría de los mundos de producción constituye un modelo mediante el cual explicar, en una sociedad concreta, el desarrollo de algunos mundos de producción, en particular el interpersonal y el de los recursos intelectuales. Esta explicación, al mismo tiempo, daría cuenta de las oportunidades de empleo de que dispondrían las personas según sus identidades.

En lo que sigue desarrollaremos brevemente este ejercicio explicativo basándonos en un simple modelo extraído de la teoría de los mundos de producción. La tarea es establecer en qué medida la apertura comercial iniciada en los setenta, la reducción de la industria sustitutiva de importaciones y la disminución de la participación del empleo público (todos fenómenos, como vimos, relacionados) han dado lugar a la aparición de diferentes mundos de producción en el Uruguay.

En primer lugar sintetizaremos en dos dimensiones el tipo de exigencias para el empleo que se derivan de la existencia de los cuatro mundos de producción, en estrecho paralelismo con lo que para Pérez Sáinz (2005) constituyen determinantes de la empleabilidad: conocimientos (capital humano) e identidades (que asimilaremos a la noción de capital social).

Desde el punto de vista de los conocimientos, los mundos industrial y de mercado aparecen como los relativamente menos demandantes. Sin embargo, en la medida en que la producción masiva de bienes se ha desplazado en los países desarrollados (Storper y Salais, 1997) del mundo industrial al del mercado, podríamos pensar que este último es más demandante de conocimientos que el mundo industrial fordista. Por otro lado,

dada la especialización de factores, los mundos interpersonal y de los recursos intelectuales son los relativamente más demandantes de conocimientos.

Desde el punto de vista de las identidades, en un extremo está el mundo industrial, en que, como vimos, la identidad del trabajador es irrelevante para su admisión. Y en el otro el mundo interpersonal, en el que no es posible participar sin pertenecer a la comunidad sobre la cual se constituye el mundo interpersonal en cuestión (muy cerca del concepto de *embeddedness* de Granovetter). La identidad en el mundo de los recursos intelectuales viene dada por el carácter de experto, y en el mundo del mercado por la autonomía y la disponibilidad en el marco de procesos productivos de productos estandarizados-dedicados.

En segundo lugar veamos, hipotéticamente, cuál es el factor determinante del desarrollo de cada mundo. El mundo industrial depende más de la realización de inversiones en capital físico para el aprovechamiento de economías de escala que de la disponibilidad de personas con competencias e identidades particulares. La constitución del mundo del mercado es el resultado, de acuerdo con Storper y Salais (1997), de la maduración y modernización de sectores productores de bienes, resultantes de su globalización o internacionalización; es decir, su desarrollo depende de la realización de inversiones y de la progresiva acumulación de conocimientos y capacidad de innovación tecnológica. En el mundo de los recursos intelectuales lo determinante es el número de expertos, así como las inversiones que en ellos se realicen. Finalmente, el desarrollo de mundos interpersonales depende de la amplitud de los círculos conformados por personas que compartan las identidades constitutivas de cada mundo interpersonal concreto.

Con base en las dos consideraciones anteriores, se puede visualizar el siguiente cuadro para el caso uruguayo: las posibilidades de desarrollo de la actividad industrial con un alto componente de participación del trabajo en el valor agregado dependen de la adopción de un marco de acción colectiva del tipo mundo del mercado. En la medida en que la industria uruguaya ha disminuido su participación en el empleo desde el comienzo de la apertura comercial, es posible pensar que solo unos pocos sectores han logrado dar este paso. Podría sugerirse como uno de los pocos ejemplos (aún por estudiar en profundidad) el sector de la agroindustria láctea.

El mundo de los recursos intelectuales no puede sino tener un desarrollo escaso, en función de la disponibilidad de expertos de alta calificación y del nivel de las inversiones en su desarrollo que se realizan en el país. El mundo industrial podría estar constituido por la producción industrial que ha sobrevivido a la etapa sustitutiva de importaciones y las nuevas industrias basadas en economías de escala (por ejemplo, las industrias productoras de pasta de celulosa). El mundo interpersonal, en particular los servicios personales y

a empresas, es el que aparece con más potencialidad de desarrollo, pero limitado por el tipo de segmentación imperante en la sociedad (territorial, educacional, de ingresos, por poner algunos ejemplos).

Si, como ejercicio, dividimos muy esquemáticamente a la sociedad en dos segmentos, uno integrado y el otro excluido, y asumimos que, por razones de productividad, solo entre miembros del primer grupo pueden desarrollarse mundos productivos interpersonales, queda claro que la amplitud del segmento integrado determinará asimismo los límites para el desarrollo de mundos interpersonales. Dicho de otro modo: a) la capacidad de generarse oportunidades de empleo depende del segmento de pertenencia del individuo; y b) el desarrollo económico (el aumento de la producción y del empleo) depende del tamaño relativo de los diferentes segmentos de la sociedad.

En función del análisis precedente, las personas cuyas identidades las tornan participantes potenciales de mundos de producción interpersonales no deberían tener problemas de empleo, mientras que aquellas que solo podrían incorporarse al mundo industrial, por el contrario, estarían enfrentando desempleo crónico y engrosando las filas de la exclusión social.

2.2. El empleo y los mundos interpersonales en el Uruguay

Los cambios organizacionales asociados a la organización flexible del trabajo han ido de la mano, en los países desarrollados, con la incorporación de TIC (Días [2006], para una revisión de literatura al respecto). Este hecho constituye un referente empírico para evaluar el grado en que una rama económica particular ha «modernizado» sus formas organizativas. La interpretación del grado de modernización organizativa como indicador de la constitución de un mundo interpersonal, en este contexto, adquiere el carácter de hipótesis. Sirviéndonos de esta hipótesis utilizaremos el nivel de informatización de la rama económica como indicador de su grado de organización en términos del mundo interpersonal.

La Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) del 2006 incluye un módulo de preguntas destinadas a relevar la utilización de TIC en el trabajo. Con los resultados de este módulo hemos clasificado las ramas del sector servicios según el porcentaje de trabajadores que utilizan Internet en el trabajo, en tres categorías: ramas altamente informatizadas (más del 75% de sus trabajadores utilizan Internet en el trabajo), ramas de informatización media (entre el 25 y el 75% de sus trabajadores utilizan Internet en su trabajo) y ramas de informatización baja (menos del 25% lo hacen). Los resultados permiten establecer una división muy clara entre las tres categorías, ya que en las ramas de informatización media todos los porcentajes se sitúan muy cerca del 50%.

Los resultados son los que siguen. Ramas de informatización alta: comunicaciones, intermediación financiera, inmobiliarias, servicios de informática, investigación y desarrollo, servicios a empresas (jurídicos, notariales, contables, publicidad, recursos humanos, etcétera) y servicios extraterritoriales. Ramas de informatización media: comercio de vehículos, comercio al por mayor, transporte, alquiler de equipos, servicios comunitarios, servicios culturales y deportivos, y otras actividades empresariales. Ramas de informatización baja: comercio al por menor, restaurantes y hoteles, servicios del hogar y otros servicios. Hemos excluido del análisis a los sectores de la salud y la educación.

La teoría de los mundos de producción distingue entre actividades productivas organizadas mediante convenciones que constituyen marcos para la acción colectiva (los mundos de producción) y actividades productivas que se desarrollan sin un marco convencional de acción colectiva; estas últimas consisten en una mera yuxtaposición de recursos no coordinados (Storper y Salais, 1997), razón por la cual la productividad en ellas debería ser menor que la productividad que alcanzan las actividades organizadas como mundos de producción.

Si se asume que las ramas del sector de los servicios que muestran alta informatización están organizadas (convencionalmente) según criterios asociados al mundo de producción interpersonal, mientras que las ramas de baja informatización implican una mera yuxtaposición de recursos (distribuidos en una diversidad de unidades productivas locales, es decir, no vinculadas), deberían verificarse diferencias sustanciales en relación con la productividad del trabajo en cada grupo. Pero es posible extraer una hipótesis adicional. En efecto, el nivel salarial en las ramas organizadas en términos del mundo interpersonal estaría determinado por las condiciones de oferta, mientras que en las demás ramas los determinantes estarían del lado de la demanda.

Sintetizando, tenemos las siguientes hipótesis:

- H1. Si formulamos un modelo de determinación del salario en el sector de los servicios desde el lado de la oferta de trabajo, deberíamos encontrar que los factores determinantes del nivel salarial tienen mucho más peso en las ramas más informatizadas, pues es en estas ramas donde la oferta laboral tiene más incidencia en la determinación del salario.
- H2. Si incluimos en la ecuación de determinación del salario el nivel de informatización de la rama de pertenencia del trabajador (de acuerdo con la clasificación que hemos detallado), esta variable debería ser significativa y reflejar, aunque indirectamente, las diferencias de productividad que hemos comentado.

En lo que resta del trabajo presentaremos las estimaciones destinadas a testear ambas hipótesis.

2.3. Estudio empírico

Utilizaremos la ecuación generalizada de Mincer (1958) de determinación del salario para la construcción de nuestro modelo teórico. Según este autor, tenemos la siguiente ecuación simple, en que el salario de un trabajador depende de sus años de estudio:

$$\ln(\text{salario por hora}) = \ln(\text{salario por hora sin educación}) + rt, \quad (I)$$

donde r es la tasa de rendimiento de un año de educación en términos de salario por hora (que se supone constante) y t son los años de educación.

La ecuación generalizada de Mincer incorpora otras variables como determinantes del salario por el lado de la oferta de trabajo. Tenemos entonces la siguiente ecuación:

$$\ln(\text{salario por hora}) = \ln(\text{salario por hora sin educación}) + a1\ln(\text{sexo}) + a2\ln(\text{educación}) + a3\ln(\text{edad})$$

donde $a1$, $a2$ y $a3$ son elasticidades, el *sexo* y la *edad* son los del trabajador y *educación* son los años de educación que terminó.

Con estos elementos podemos definir el modelo estimable. Para ello tenemos que definir qué información emplearemos para las variables que hemos establecido en el modelo teórico y formular el modelo econométrico. Utilizaremos los datos de la ENHA 2006 del INE. En esa encuesta, en la sección *personas*, figura el dato del ingreso total por ocupación principal. Esa variable, dividida por la cantidad de horas trabajadas por mes en la ocupación principal, es nuestra variable salario por hora, la variable dependiente del modelo.

Las variables *sexo* y *edad* se toman directamente de los datos de la ENHA 2006, y la variable *educación* la hemos construido a partir de los datos de la encuesta.

Podemos ahora formular el modelo a estimar:

$$\ln \text{ingxhora} = c + a1\ln \text{edad} + a2\ln \text{educación} + a3\ln \text{sexo} \quad (II)$$

donde $\ln \text{ingxhora}$ es el logaritmo del ingreso total por hora, $\ln \text{edad}$ es el logaritmo de la edad, $\ln \text{educación}$ es el logaritmo de la categoría educativa, $\ln \text{sexo}$ es el logaritmo de la variable binaria sexo, y $a1$, $a2$ y $a3$ son las elasticidades del ingreso por hora respecto a la variable respectiva.

Dentro de la muestra de personas de la ENHA 2006 hemos seleccionado a los asalariados privados del sector de los servicios y los hemos clasificado

(utilizando datos del segundo trimestre de la encuesta) según la rama de pertenencia, de acuerdo con la clasificación en ramas de informatización baja, media o alta (valores 1, 2 y 3 de la variable sector que hemos construido).

Si dividimos la muestra de asalariados privados del sector servicios según el nivel de informatización de la rama de pertenencia de cada trabajador, tenemos tres submuestras. La hipótesis H1 puede testarse estimando la ecuación (II) para cada submuestra. Los resultados se presentan en los siguientes tres cuadros, uno por sector:

Variable dependiente: LNINGXHORA
Método: Mínimos cuadrados
Muestra (ajustada): 16 64144 si FILTER_\$\$=1 y SECTOR=1
Observaciones incluidas: 3479
Observaciones excluidas: 82 luego de ajustar puntos finales
Errores estándar y covarianza heteroscedasticidad de White-consistentes

Variable	Coficiente	Error estándar	Estadístico t	Prob.
C	1,520768	0,119351	12,74193	0,0000
LNEDAD	0,459383	0,032295	14,22466	0,0000
LNEDUCACION	0,155970	0,025314	6,161471	0,0000
LNSEXO	-0,132353	0,037608	-3,519315	0,0004
R cuadrado	0,062501	Media de variable depend.	3,185289	
R cuadrado ajustado	0,061692	E. E. de variable depend.	0,676747	
E. E. de la regresión	0,655540	Criterio de Akaike	1,994434	
Suma de cuadrado de residuos	1493,321	Criterio de Schwarz	2,001510	
Logaritmo de verosimilitud	-3465,318	Estadístico F	77,22365	
Estadístico Durbin-Watson	1,398985	Prob. (Estadístico F)	0,000000	

Como puede verse, el R^2 ajustado del modelo pasa de 0,061 para el sector de ramas de baja informatización a 0,169 para el sector de informatización media y 0,298 para el sector de informatización alta. Por otro lado, las elasticidades de todas las variables aumentan considerablemente manteniendo el signo, mientras que el término constante disminuye su poder explicativo hasta hacerse no significativo en el último modelo. En síntesis, los resultados van fuertemente en apoyo de la hipótesis H1.

La hipótesis H2 se testea considerando la muestra en conjunto y agregando a la ecuación, como variable explicativa, el sector de pertenencia del trabajador. La ecuación a estimar queda:

Variable dependiente: LNINGXHORA

Método: Mínimos cuadrados

Muestra (ajustada): 17 64167 IF FILTER_\$\$=1 AND SECTOR=2

Observaciones incluidas: 2604

Observaciones excluidas: 58 luego de ajustar puntos finales

Errores estándar y covarianza heteroscedasticidad de White-consistentes

Variable	Coficiente	Error estándar	Estadístico t	Prob.
C	0,992697	0,138539	7,165488	0,0000
LNEDAD	0,612972	0,038156	16,06491	0,0000
LNEDUCACION	0,500454	0,028600	17,49833	0,0000
LNSEXO	-0,267091	0,043835	-6,093068	0,0000
R cuadrado	0,170325	Media de variable dep.		3,482384
R cuadrado ajustado	0,169368	E. E. de variable dep.		0,735355
E. E. de la regresión	0,670196	Criterio de Akaike		2,039041
Suma de cuadrado de residuos	1167,822	Criterio de Schwarz		2,048050
Logaritmo de verosimilitud	-2650,832	Estadístico F		177,9194
Estadístico Durbin-Watson	1,309068	Prob. (Estadístico F)		0,000000

Variable dependiente: LNINGXHORA

Método: Mínimos cuadrados

Muestra (ajustada): 37 63857 IF FILTER_\$\$=1 AND SECTOR=3

Observaciones incluidas: 647 luego de ajustar puntos finales

Errores estándar y covarianza heteroscedasticidad de White-consistentes

Variable	Coficiente	Error estándar	Estadístico t	Prob.
C	-0,053304	0,353649	-0,150725	0,8802
LNEDAD	0,858763	0,095400	9,001719	0,0000
LNEDUCACION	0,998587	0,067949	14,69621	0,0000
LNSEXO	-0,379494	0,089468	-4,241659	0,0000
R cuadrado	0,302251	Media de variable dep.		3,851043
R cuadrado ajustado	0,298996	E. E. de variable dep.		0,933008
E. E. de la regresión	0,781170	Criterio de Akaike		2,350116
Suma de cuadrado de residuos	392,3759	Criterio de Schwarz		2,377766
Logaritmo de verosimilitud	-756,2625	Estadístico F		92,84514
Estadístico Durbin-Watson	1,473136	Prob. (Estadístico F)		0,000000

$$\text{Iningxhora} = c + a1\text{Inedad} + a2\text{Ineducación} + a3\text{Insector} + a4\text{Insexo} \quad (\text{III})$$

donde la única diferencia con la ecuación II es la incorporación del logaritmo del sector de pertenencia del trabajador (la variable sector refleja el grado de informatización de la rama de pertenencia del trabajador, de acuerdo con la clasificación presentada más arriba).

El test de especificación de Ramsey nos obligó a incluir dos variables adicionales en la ecuación (III). Así, llegamos a:

$$\text{Iningxhora} = c + a1\text{Inedad} + a2\text{Ineducación} + a3\text{Inhoras} + a4\text{Inregión} + a5\text{Insector} + a6\text{Insexo} \quad (\text{IV})$$

donde las nuevas variables son *Inhoras* (el logaritmo de la cantidad de horas trabajadas en el mes) y *Inregión* (el logaritmo de la región de pertenencia, en que Montevideo toma el valor 1 y el interior del país el valor 2).

La estimación de la ecuación IV se presenta en el siguiente cuadro.

Variable dependiente: LNINGXHORA
Método: Mínimos cuadrados
Muestra (ajustada): 16 64167 IF FILTER_\$=1
Observaciones incluidas: 6731
Observaciones excluidas: 207 luego de ajustar puntos finales
Errores estándar y covarianza heteroscedasticidad de White-consistentes

Variable	Coficiente	Error estándar	Estadístico t	Prob.
C	2,916905	0,104400	27,93976	0,0000
LNEDAD	0,604464	0,022151	27,28885	0,0000
LNEDUCACION	0,403444	0,017552	22,98603	0,0000
LNHORAS	-0,381163	0,014338	-26,58350	0,0000
LNREGION	-0,395801	0,022271	-17,77235	0,0000
LNSECTOR	0,407623	0,022374	18,21902	0,0000
LNSEXO	-0,343379	0,026063	-13,17516	0,0000
R cuadrado	0,320430	Media de variable dep.	3,364408	
R cuadrado ajustado	0,319823	E. E. de variable dep.	0,757829	
E.E. de la regresión	0,625003	Criterio de Akaike	1,898919	
Suma de cuadrado de residuos	2626,587	Criterio de Schwarz	1,906005	
Logaritmo de verosimilitud	-6383,810	Estadístico F	528,4145	
Estadístico Durbin-Watson	1,442972	Prob. (Estadístico F)	0,000000	

Los resultados apoyan la hipótesis H2, en particular la elasticidad sector del salario por hora.

Por último, hemos hecho dos estimaciones adicionales de la ecuación IV, segmentando la muestra de modo que en la primera estimación solo se consideren trabajadores de los sectores 1 y 2 (baja y media informatización respectivamente) y en la segunda solo trabajadores de los sectores 2 y 3 (media y alta informatización respectivamente). Los resultados se presentan en los siguientes dos cuadros:

Variable dependiente: LNINGXHORA
 Método: Mínimos cuadrados
 Muestra (ajustada): 16 64167 IF FILTER_\$\$=1 AND SECTOR<3
 Observaciones incluidas: 6084
 Observaciones excluidas: 181 luego de ajustar puntos finales
 Errores estándar y covarianza heteroscedasticidad de White-consistentes

Variable	Coficiente	Error estándar	Estadístico t	Prob.
C	3,099276	0,104314	29,71095	0,0000
LNEDAD	0,560972	0,022436	25,00334	0,0000
LNEDUCACION	0,341755	0,017939	19,05062	0,0000
LNHORAS	-0,375254	0,014393	-26,07264	0,0000
LNREGION	-0,408085	0,022644	-18,02153	0,0000
LNSEXO	-0,357602	0,027937	-12,80049	0,0000
LNSECTOR	0,363672	0,026918	13,51059	0,0000
R cuadrado	0,295212	Media de variable dep.	3,312657	
R cuadrado ajustado	0,294516	E. E. de variable dep.	0,717688	
E. E. de la regresión	0,602809	Criterio de Akaike	1,826716	
Suma de cuadrado de residuos	2208,250	Criterio de Schwarz	1,834440	
Logaritmo de verosimilitud	-5549,871	Estadístico F	424,2419	
Estadístico Durbin-Watson	1,434352	Prob. (Estadístico F)	0,000000	

La elasticidad del ingreso por hora respecto al sector de pertenencia es significativamente mayor en la comparación entre los sectores 2 y 3 que entre los sectores 1 y 2. la interpretación del resultados en términos de la hipótesis H2 nos llevaría a decir que es en los sectores de mayor informatización donde los efectos organizacionales sobre la productividad se hacen más notorios, es decir, donde se está más cerca de la conformación de un mundo interpersonal.

Variable dependiente: LNINGXHORA
Método: Mínimos cuadrados
Muestra (ajustada): 17 64167 IF FILTER_\$\$=1 AND SECTOR>1
Observaciones incluidas: 3252
Observaciones excluidas: 84 luego de ajustar puntos finales
Errores estándar y covarianza heteroscedasticidad de White-consistentes

Variable	Coficiente	Error estándar	Estadístico t	Prob.
C	2,147144	0,192788	11,13733	0,0000
LNEDAD	0,714308	0,034580	20,65661	0,0000
LNEDUCACION	0,566119	0,025641	22,07834	0,0000
LNHORAS	-0,357162	0,030466	-11,72339	0,0000
LNREGION	-0,337761	0,033867	-9,973104	0,0000
LNSEXO	-0,404754	0,039323	-10,29318	0,0000
LNSECTOR	0,560125	0,084076	6,662110	0,0000
R cuadrado	0,296678	Media de variable dep.	3,556031	
R cuadrado ajustado	0,295378	E. E. de variable dep.	0,792374	
E. E. de la regresión	0,665133	Criterio de Akaike	2,024491	
Suma de cuadrado de residuos	1435,594	Criterio de Schwarz	2,037593	
Logaritmo de verosimilitud	-3284,822	Estadístico F	228,1364	
Estadístico Durbin-Watson	1,367933	Prob. (Estadístico F)	0,000000	

4. Conclusiones

Comenzamos tomando nota de la existencia de nuevos *modelos de acumulación* y nuevas formas de funcionamiento de los mercados de trabajo (Pérez Sáinz, 2005). La teoría de los mundos de producción proporciona herramientas para vincular ambos fenómenos.

En el plano teórico, de acuerdo con la teoría de los mundos de producción, el grado de segmentación de la sociedad es una traba para el desarrollo, en la medida en que la constitución de algunos mundos de producción no puede darse entre miembros de diferentes segmentos. Solo las grandes inversiones destinadas a la utilización de economías de escala pueden, en principio, emplear a personas de diferentes segmentos. Por su parte, el aprovechamiento de las nuevas tecnologías (TIC) requeriría políticas destinadas directamente a superar las distintas formas de segmentación de la población. La conformación de mundos de producción interpersonales, en particular, se puede dar solo dentro de los segmentos poblacionales cuyos integrantes

reúnen las identidades apropiadas. Se trata de un modelo del mercado de trabajo en que lo determinante es la oferta de empleo.

En el plano empírico estimamos una ecuación de Mincer y encontramos soporte a dos hipótesis. La primera es que en las ramas del sector de los servicios más intensivas en TIC el salario por hora de cada trabajador se explica mejor con un modelo de oferta *a la Mincer* que en las ramas no intensivas en TIC. La segunda es que el la elasticidad del salario por hora con respecto al sector de pertenencia del trabajador es positiva y relevante: cuanto más informatizado el sector, mayor el salario por hora e, hipotéticamente, la productividad del trabajador.

Los resultados econométricos no confirman la validez de una teoría sino que, como mucho, aportan evidencia en su favor. Pero esa evidencia, asimismo, podría ser consistente con interpretaciones alternativas. En este documento nos limitamos a sugerir el poder explicativo de la teoría de los mundos de producción respecto a ciertos fenómenos, a extraer de ella un modelo teórico y, finalmente, a obtener un modelo estimable con el cual testear ciertas hipótesis operativas. Los resultados apoyan las hipótesis testeadas e, indirectamente, proporcionan soporte a la teoría subyacente.

5. Referencias

- DÍAS, J.: «Elementos para el estudio de la demanda de trabajo en la economía del conocimiento», en *Cuaderno de Economía*, n.º 1, Universidad Católica del Uruguay, 2006.
- EYMARD-DUVERNAY F. (dir.): *L'économie des conventions, méthodes et résultats* (2 tomos), Paris: La Découverte, 2006.
- GREEN, W. H.: *Análisis econométrico*, Madrid: Prentice Hall, 1999.
- MINCER, J.: «Investment in human capital and personal income distributions» (1958), en A. B. ATKINSON (ed.): *Wealth income and inequality*, Londres: Penguin Press, 1973.
- PÉREZ SÁINZ, J. P.: «Exclusion and Employability: The New Labor Dynamics in Latin America», en Ch. GOOD y B. ROBERTS: *Rethinking Development in Latin America*, University Park: The Pennsylvania State University Press, 2005.
- PIORE, M. y C. SABEL: *La segunda ruptura industrial* (1984), Madrid: Alianza (ed. en español, 1990).
- RAMSEY, J. B.: «Tests for Specification Errors in Classical Linear Least Squares Regression Analysis», en *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*, n.º 31, 1969, pp. 350-371.
- SALAS, R. y M. STORPER: *Les mondes de production*, Paris: l'École de Haute Études en Sciences Sociales, 1993.
- STORPER, M. y R. SALAS: *Worlds of Production*, Cambridge: Harvard University Press, 1997.

WHITE, Halbert: «A Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix and a Direct Test for Heteroskedasticity», en *Econometrica*, n.º 48, 1980, pp. 817-838.

Resumen

Muchas características recientes del funcionamiento de los mercados de trabajo latinoamericanos pueden asociarse a la existencia de nuevos modelos de acumulación. Entre estas nuevas características se ha sugerido un desplazamiento de los determinantes del funcionamiento del mercado de trabajo desde la demanda hacia la oferta laboral. La teoría de los mundos de producción permite dar un marco conceptual a la existencia de nuevos modelos de acumulación; al mismo tiempo, hace posible formular un modelo de funcionamiento de ciertos segmentos del mercado de trabajo en que la oferta es el factor determinante. En conjunto, la teoría de los mundos de producción permite dar sustento a la hipótesis comentada más arriba. Adicionalmente, de esa teoría puede formularse un modelo teórico y un modelo estimable sobre la determinación del salario por hora. Su estimación para ciertos segmentos del mercado de trabajo permitirá contrastar, con resultados alentadores, las conclusiones de la teoría de los mundos de producción.

Palabras clave: Teoría económica, América Latina, Acumulación de capital, Mercado de trabajo.

Abstract

Many recent features of the functioning of labor markets in Latin America may be associated with the existence of new models of accumulation. Among these new features, a shift in the determinants of performance of the labor market from the demand to labor supply has been suggested. The theory of production worlds provides a conceptual framework for the existence of new models of accumulation; while also making it possible to develop an operating model of certain segments of the labor market in which supply is the determining factor. Overall, the theory of production worlds supports the hypothesis commented above. Additionally, a theoretical model and an estimate model on the determination of the hourly wage can be formulated from this theory. The estimate for certain segments of the labor market will contrast, with encouraging results, the findings of the theory of production worlds.

Key words: Economic theory, Latin America, Capital investment, Work, Employment market.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Territorio y empleo: circuitos de realimentación de las desigualdades en Montevideo

*por Ruben Kaztman**

En este documento, que complementa un trabajo previo sobre el mismo tema (Kaztman y Retamoso, 2007), exploro los efectos de la composición social de los barrios de Montevideo sobre las oportunidades de empleo de los trabajadores de bajas calificaciones. Como espero que quede claro en el desarrollo del texto, la elección de los trabajadores urbanos de baja calificación, como la categoría de población en la que concentrar el análisis de los efectos del territorio sobre el empleo, obedece a la convicción de que una de las consecuencias socialmente más disruptivas de los procesos de segregación residencial urbana es el aumento de la vulnerabilidad de esos trabajadores a la exclusión social.

La complementación con el trabajo anterior se da en dos direcciones. La primera es empírica y se apoya en el análisis de información recogida en un módulo sobre empleo que el Instituto Nacional de Estadística incorporó a la Encuesta Nacional de Hogares en el año 2006. Además de actualizar las cifras sobre la situación de empleo de los trabajadores de baja calificación, este análisis permite avanzar en la exploración de algunos de los mecanismos que en aquel documento se plantearon como hipótesis para interpretar la conexión entre atributos del contexto vecinal y las oportunidades y disposiciones de los residentes.

La segunda dirección es teórica. Su propósito principal es contribuir a la construcción de un marco conceptual que permita ligar las preocupaciones

El autor. Phd(c) en sociología. Director del IPES de la Universidad Católica del Uruguay.

* En la preparación de este documento el autor contó con la valiosa colaboración de Alejandro Retamoso, quien brindó una generosa asistencia tanto en la confección de los cuadros básicos como a través de sugerencias y comentarios que permitieron mejorar la redacción.

por la segregación urbana dentro de la red GESU con las modalidades que está adoptando el capitalismo avanzado en las grandes ciudades.

Este documento es entonces, básicamente, un borrador de discusión. Su formulación definitiva se alimentará del debate generado en el seminario. En primer lugar presentamos el esquema de marco conceptual. Luego expondremos algunos resultados del análisis de los datos de la Encuesta de Hogares del 2006, para terminar con algunas consideraciones sobre líneas de acción que permitirían amortiguar los efectos negativos de la segregación residencial sobre las oportunidades de empleo de los trabajadores urbanos de menor calificación.

1. Esquema de marco conceptual

El diagrama 1 resume los encadenamientos de los procesos que, a partir de los cambios introducidos por las nuevas modalidades del capitalismo, modifican la morfología social de las ciudades y las relaciones entre territorio y empleo para las personas de menor calificación. En este apartado discutiremos las conexiones entre las variables incluidas en el diagrama.

Una característica destacada del capitalismo avanzado es la ampliación de las fronteras de la competitividad. Ello se traduce en aperturas comerciales, aumento de inversiones extranjeras directas y una incorporación acelerada y persistente de innovaciones tecnológicas en la mayoría de las áreas de gestión, producción y distribución de bienes y servicios.

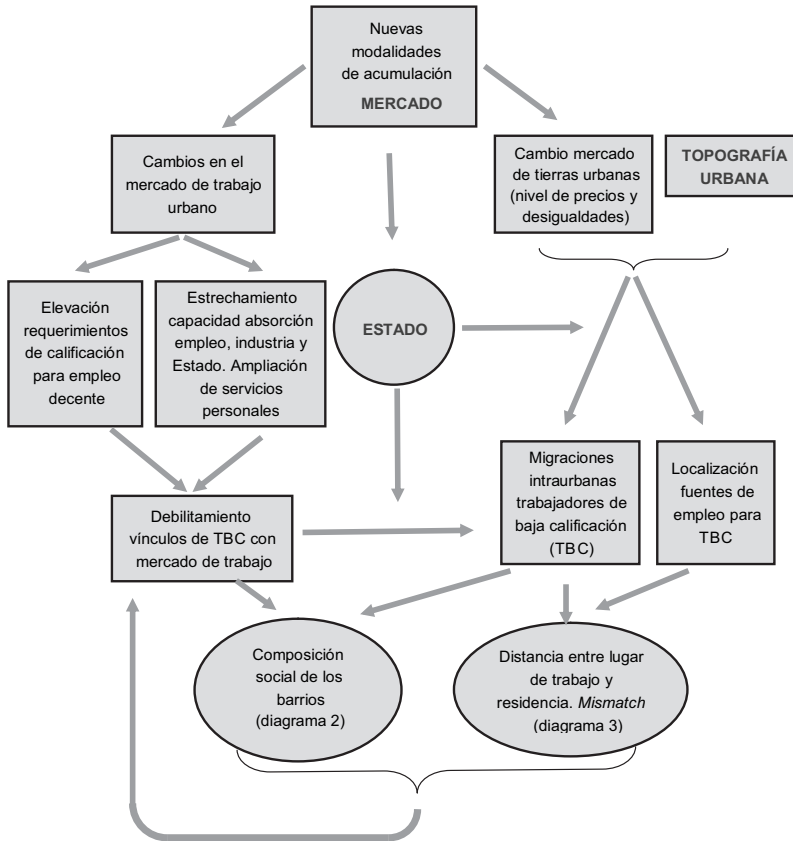
Las nuevas modalidades del capitalismo afectan múltiples dimensiones de la estructura de las grandes ciudades. Algunas de las más importantes operan a través de los mercados de suelo urbano y los mercados de trabajo. En el cruce de la dinámica de estos dos mercados se van construyendo nuevas tramas de relaciones entre la forma en que las clases se distribuyen en el espacio urbano y la forma en que se insertan en el mercado laboral.

1.1. Cambios en el mercado de trabajo urbano

Un rasgo central de los cambios en los mercados urbanos de trabajo es el aumento de las brechas en cuanto a la cantidad y calidad de las oportunidades de empleo para personas con distintos niveles de calificación.

Los determinantes principales de la amplitud de esas brechas son dos. Por un lado, y en consonancia con los desarrollos tecnológicos en las distintas actividades productivas, se produce una rápida elevación de los umbrales de calificación requeridos en el reclutamiento para los trabajos «decentes». Como resultado, el panorama laboral asociado a las nuevas modalidades

Diagrama 1. Nuevas modalidades de acumulación: efectos directos e indirectos sobre la fortaleza de los vínculos de los trabajadores urbanos de baja calificación con el mercado laboral



del capitalismo se caracteriza por un aumento de las disparidades en las condiciones de trabajo y en las remuneraciones entre los trabajadores de mayor y menor calificación.

Paralelamente se observa un estrechamiento de la capacidad de absorción de empleo de la industria y del Estado, dos sectores que, al menos en el pasado de las ciudades de la región que experimentaron procesos de industrialización temprana, operaron como fuentes principales de ocupaciones

estables y protegidas.¹ Lo anterior implica que, aun cuando no ocurrieran aumentos significativos en la intensidad de procesos de migración intraurbana, sería razonable esperar que se produjeran cambios en la morfología social de la ciudad. Esos cambios reflejarían el impacto agregado diferencial —en cada uno de sus barrios, municipios o comunas— de las transformaciones en el mercado de trabajo. Según la proporción de ganadores y perdedores, algunas de estas unidades territoriales ganarían y otras perderían posiciones en el sistema de estratificación de los vecindarios de la ciudad.

1.2. Cambios en el mercado de suelo urbano

Los precios del suelo en las grandes ciudades varían por la influencia de una combinación de factores demográficos (por ejemplo, aumento de la densidad urbana), económicos (por ejemplo, niveles de crecimiento, elevación del peso relativo de los servicios a la producción y de los grandes edificios de oficinas, hoteles, centros de convenciones, shopping centers), tecnológicos (por ejemplo, por el impacto de la tecnología en la organización espacial de la economía), sociales (por ejemplo, por los efectos de las desigualdades de ingreso sobre el carácter más o menos exclusivo de ciertos barrios y sobre la expansión de los servicios privados), o simplemente por la acción coordinada de grandes agentes inmobiliarios (Sassen, 1999; Castells, 1989).

En la mayoría de las grandes ciudades de la región, el avance de las nuevas modalidades del capitalismo derivó en una combinación perversa entre el aumento del precio del suelo y el debilitamiento de los vínculos de los trabajadores de bajas calificaciones (TBC) con el mercado laboral. Como resultado, se multiplicaron las dificultades de los TBC para mantener sus viviendas en áreas cercanas al centro de las ciudades, para pagar sus alquileres, para conseguir avales de arrendamientos, para atender las obligaciones de créditos habitacionales o para conseguir nuevos créditos.

En tales circunstancias, no resulta sorprendente que, al igual que lo que sucedió en Montevideo, en otras ciudades de la región también se produjeran

¹ Para los trabajadores de baja calificación (TBC), una de las consecuencias de dicho estrechamiento es el aumento de la importancia relativa de los servicios personales como fuente de empleo *vis à vis* la industria y el Estado. Este tipo de transformación en la estructura sectorial del empleo urbano tiende a aumentar los costos de traslado vivienda-trabajo de los TBC. Ello ocurre porque, a diferencia de las fábricas, que al instalarse en las áreas urbanas de menor valor dan posibilidad a sus trabajadores de localizar su vivienda en las proximidades del lugar de trabajo, la demanda de servicios personales se ubica principalmente en las zonas de la ciudad donde los suelos son más caros, donde habitan las clases medias y altas o donde se instalan las grandes oficinas, lo que reduce las posibilidades de los TBC de residir cerca de sus potenciales lugares de trabajo.

importantes migraciones intraurbanas. A través de esos movimientos, familias con jefes de bajas calificaciones relativas se desplazaron de áreas centrales a áreas periféricas en procura de soluciones habitacionales que no podían encontrar en las zonas de origen. Ese tipo de migración intraurbana habría reforzado procesos de segregación residencial que de otro modo habrían sido solo imputables al debilitamiento de los lazos con el mundo del trabajo de los TBC que no modificaron su localización residencial.

Los cambios en el precio del suelo urbano no afectan solo la localización residencial de los trabajadores, sino también la de los establecimientos productivos. Mientras los servicios financieros, los hoteles o los shopping centers se instalan en las áreas centrales, las fábricas se desplazan a áreas urbanas más económicas o a parques industriales en la periferia de las ciudades.

La forma y la intensidad que asumen los procesos de migraciones intraurbanas de las clases y de reacomodación territorial de los establecimientos varían de ciudad en ciudad, no solo por las dinámicas particulares de sus mercados de suelo y de trabajo, sino también por su topografía y por las características de las acciones del Estado en las áreas de ordenamiento territorial y vivienda. A través de la provisión de créditos blandos para la compra de viviendas, subsidios de arrendamientos, políticas de localización de viviendas públicas o intervenciones en los sistemas de transporte público (Muster y Ostendorf, 1998), el Estado puede contribuir a desactivar o a activar la interconexión entre las lógicas de los mercados de suelo y de trabajo, incidiendo de ese modo en el grado de ajuste entre la localización territorial de las oportunidades de empleo y de vivienda para trabajadores de baja calificación.²

2. Características de los agregados territoriales de trabajadores urbanos de baja calificación y probables efectos sobre sus oportunidades de empleo

Los cambios en los mercados de trabajo y de suelo, así como las respuestas de los organismos públicos a los desafíos que plantean esos cambios al funcionamiento y a la integración social de las ciudades, afectan al

² Las políticas de vivienda social también pueden provocar la segregación residencial de los más pobres. Un caso ilustrativo está constituido por las políticas implementadas a comienzos de la década de 1980 en Chile, donde se reemplazaron los subsidios a la oferta por un sistema de entrega de *vouchers* a las familias de menores ingresos, para que estas compraran viviendas producidas por firmas privadas. Para más detalle, véase Sabatini y Arenas (2000).

menos dos dimensiones de los barrios que nuclean a los trabajadores urbanos de menor calificación. La primera es la que señalamos con relación a la composición social de los vecindarios. La segunda se refiere a la distancia física con respecto a las fuentes de oportunidades de empleo más importantes para personas con esas calificaciones. A continuación discutimos cada una de las dimensiones por separado.

2.1. Mecanismos vinculados a la composición social del vecindario

El diagrama 2 resume los mecanismos asociados a distintas características de la composición social de los vecindarios que pueden aumentar o reducir las motivaciones de los residentes para buscar trabajo, los recursos que pueden movilizar para esa búsqueda, la disponibilidad de la mano de obra familiar para responder a eventuales demandas de empleo y las oportunidades para acceder a ellos.

Por sus consecuencias sobre cada una de las variables recién señaladas, en el diagrama 2 se identifican dos características de los barrios que parece conveniente explorar. La primera es la proporción de residentes con trabajo estable y la segunda, la antigüedad media de los residentes en el barrio.

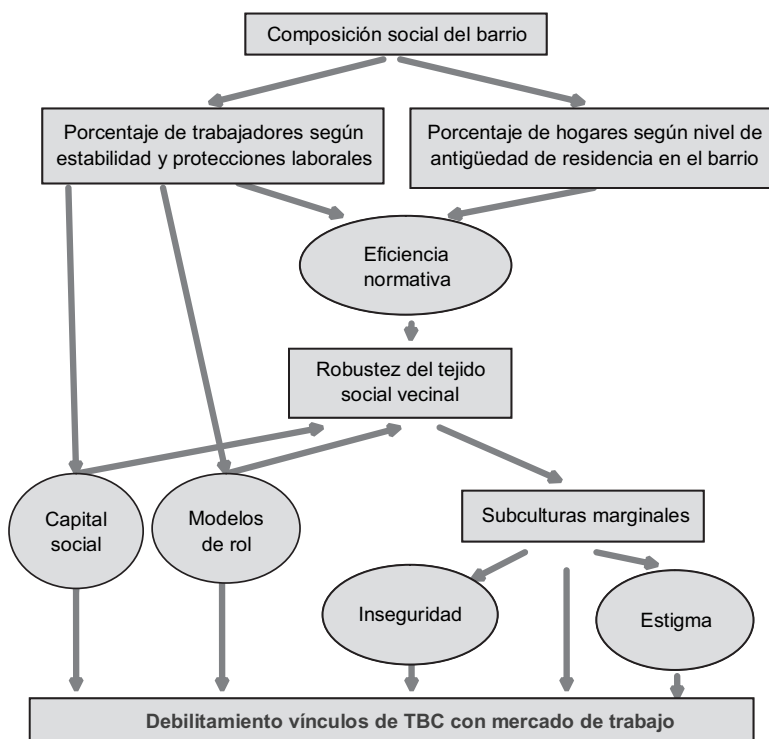
2.1.1. Proporción de trabajadores estables

La proporción de trabajadores estables incide en la formación de capital social comunitario, en la exposición de adolescentes y jóvenes a modelos de rol, y en la calidad de los patrones de convivencia entre vecinos. Todo ello condiciona, a su vez, la robustez del tejido social de los barrios, ya sea porque se activan circuitos virtuosos que realimentan la fortaleza de los vínculos de los residentes con el mercado de trabajo o porque se activan circuitos viciosos que tienen el efecto contrario.

Capital social

Desde el punto de vista de las oportunidades de empleo, las bondades del capital social comunitario se miden por la frecuencia con que cada residente tiene ocasión de interactuar con personas que puedan proporcionarle información y/o contactos útiles para la búsqueda de trabajo. Cuanto más escasas esas ocasiones, menor será la capacidad de las redes vecinales para sustentar sistemas de reciprocidades e intercambio de favores sobre la base de información relevante para el empleo. Dada la centralidad del trabajo en la vida de las personas, se puede concluir que la fortaleza de los vínculos de los vecinos con el mercado de trabajo realimenta la fortaleza del tejido social vecinal.

Diagrama 2. **Mecanismos que conectan las características de la composición social de los barrios y la fortaleza de los vínculos de los residentes con el mercado de trabajo**



Modelos de rol

El barrio puede operar además como un ámbito de socialización de jóvenes y adolescentes en las virtudes de las vías convencionales para elevar el bienestar de las personas y sus familias. Buena parte de la eficacia con que el barrio cumple estas funciones depende de la presencia en el entorno de vecinos que, por sus logros, son percibidos por los adolescentes y jóvenes como ejemplos exitosos en la utilización de la educación y/o el trabajo como medios para mejorar sus condiciones de vida. La exposición a estos modelos de rol, cuya probabilidad tiene que ver con la proporción de vecinos con vínculos fuertes con el mercado laboral, incide en la actitud y motivación de los jóvenes hacia el trabajo.

Robustez del tejido social vecinal

La aptitud del contexto barrial para socializar a sus adolescentes y jóvenes mejora, además, cuando está respaldada por patrones de convivencia consensuados y duraderos. Cuando los trabajadores estables son pocos, también es escasa la influencia de las rutinas y disciplinas del mundo del trabajo en la organización de la sociabilidad y la vida cotidiana, lo que hace más difícil la construcción de patrones duraderos de convivencia vecinal. La debilidad de las redes vecinales reduce, a su vez, tanto la capacidad para inculcar en las nuevas generaciones la creencia de que el trabajo sistemático es la ruta maestra para mejorar las condiciones de vida, como su eficacia para estimular en ellas el aprendizaje de los hábitos y destrezas sociales que, ya sea porque contribuyen al éxito en la búsqueda de trabajo o porque ayudan a mantenerse en ellos, favorecen la empleabilidad.

2.1.2. Proporción de residentes nuevos

La antigüedad media de los residentes es otra de las características de los vecindarios, cuyas implicaciones para la empleabilidad de las personas con bajas calificaciones resulta conveniente explorar. Cuanto mayor el tiempo de convivencia de familias en el mismo territorio, mayores las posibilidades que han tenido de consolidar patrones de convivencia. Si además, como en el caso de los viejos barrios de obreros industriales en Montevideo y en Buenos Aires, el armado de redes e instituciones locales se nutrió de un legado de experiencias comunes de trabajo estable y protegido, es muy probable que, cuando por cualquier razón se agotan las fuentes que tradicionalmente daban trabajo a la mayoría de los residentes, la inercia de las solidaridades y los apoyos construidos en tiempos mejores opere como un recurso colectivo eficaz para amortiguar el impacto desintegrador de la crisis laboral sobre el tejido social del vecindario.

Distinta es la situación en los barrios nuevos, y en particular en los asentamientos irregulares. En esos casos, la concentración espacial de familias agobiadas por la necesidad de satisfacer en lo inmediato una multiplicidad de carencias, la falta de conocimiento entre vecinos y la ausencia de un legado común de maneras de organizar la sociabilidad se combinan para hacer más difícil el diseño de un sistema estable de premios y castigos a distintos tipos de conductas. De modo que la mayor parte de las familias debe enfrentar las dificultades cotidianas que surgen en entornos dañados por las incertidumbres laborales, sin contar con el respaldo de tramas comunitarias ya consolidadas ni con condiciones que estimulen la colaboración requerida para la creación y el mantenimiento de marcos normativos eficaces.

Subculturas marginales

La escasa densidad de las tramas sociales en los barrios pobres de constitución reciente hace posible el surgimiento y el despliegue de subculturas marginales que agrupan y convocan a adolescentes y jóvenes con importantes huecos normativos, expectativas frustradas de participación material, así como un desaliento común con las vías convencionales de ascenso social. Las subculturas marginales rechazan esas vías e inducen hábitos, actitudes y comportamientos incompatibles con su aprovechamiento.

Los barrios donde florecen tales subculturas constituyen escenarios propicios para la distribución de la droga barata. Su comercio y su consumo tienen la peculiaridad de transformar los tradicionales grupos de adolescentes díscolos de las esquinas en microempresas motorizadas por expectativas de ganancias rápidas a través de actividades que no requieren otras destrezas que las que se aprenden en la misma calle. Además de competir con las estructuras de oportunidades convencionales, las nuevas alternativas de participación material transmiten señales, imágenes y hábitos de conducta que justifican y refuerzan el desaliento generalizado en cuanto al trabajo regular como medio para superar la pobreza, y de ese modo desactiva la motivación por hacer un buen uso de las oportunidades de empleo existentes.

La presencia de subculturas marginales en los barrios populares no solo tiene efectos sobre la motivación hacia el trabajo de los adolescentes y jóvenes que residen en ellos. A través de fenómenos como la inseguridad pública o los estigmas sobre el barrio, las subculturas marginales también alteran la vida de los demás residentes, afectando tanto la disponibilidad de la mano de obra vecinal como sus oportunidades de trabajo.

Inseguridad pública

Algunos estudios sobre barrios con altas concentraciones de TBC muestran que con el aumento de las incertidumbres laborales también aumentan la inseguridad pública y el nivel de desconfianza interpersonal. Tales situaciones limitan el margen de maniobra que tienen los hogares para movilizar su fuerza de trabajo y por ende la disponibilidad de sus miembros para aprovechar eventuales oportunidades laborales. El temor a las agresiones, a los robos y a la exposición de los niños a peligros e influencias indeseadas congela recursos de las familias, los cuales deben dedicarse a proteger a sus miembros y a cuidar sus bienes en vez de ser asignados a generar ingresos a través del trabajo. El clima de inseguridad también influye en la elección de ocupaciones al definir restricciones horarias al tránsito por espacios públicos que los vecinos han dejado de controlar (Suárez, 2004; Zafaroni, 1999).

Estigmas

La segunda consecuencia de la presencia de subculturas marginales en los barrios con altas concentraciones de TBC tiene que ver con la estigmatización de sus residentes. La estigmatización se potencia, además, con el nivel de la segregación espacial en la ciudad y la consecuente reducción de las oportunidades de sociabilidad entre habitantes de barrios pobres y el resto de los habitantes de la ciudad. El nivel de aislamiento físico altera la forma en que las clases sociales se miran unas a otras.

Entre *los de arriba* el aislamiento desvanece la capacidad para *colocarse en el lugar de los de abajo* (empatía) y reduce de ese modo la sensibilidad de los miembros de esa categoría social a las desigualdades y a las diversas causas y manifestaciones de la miseria en las calles de la ciudad. En ese proceso, se amplía el rango de poblaciones sospechosas. Tal como señalamos en el apartado anterior, entre *los de abajo* el aislamiento de otras clases se combina con una alta densidad de carencias y una también alta exposición al consumo para reforzar las condiciones que propician la emergencia de estados de desorden y subculturas marginales.

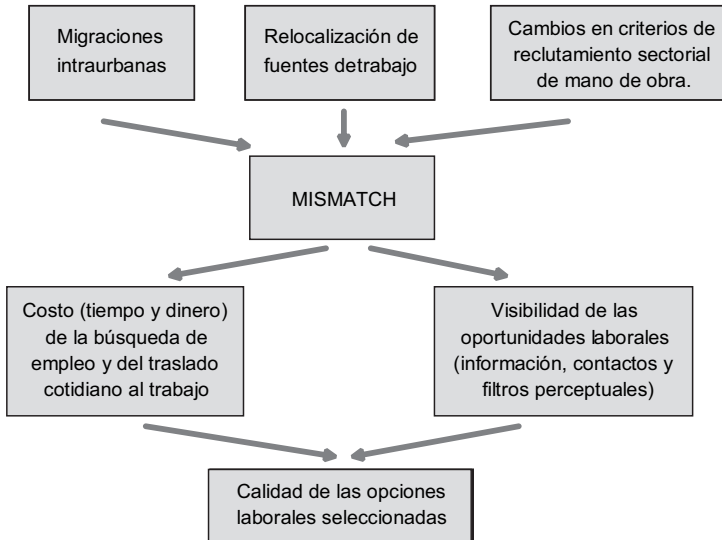
La confluencia de ambos procesos potencia la formación de estigmas. Los barrios cuyos patrones de comportamientos son percibidos por el resto de la sociedad urbana como exóticos se catalogan como *zonas rojas* y sus residentes son estereotipados como peligrosos. Las imágenes negativas llegan a gravitar pesadamente en la identificación colectiva de aquellos que, expuestos a experiencias similares de discriminación, van descubriendo una penosa comunidad de problemas y de destinos con sus vecinos.

En términos de la realimentación de los circuitos de debilitamiento de los vínculos con el mercado de trabajo, interesa subrayar que estos estigmas suelen ser incorporados por los empleadores como criterios en la selección de mano de obra no calificada, lo que discrimina a los residentes de los barrios segregados —a tal punto que muchos jóvenes que buscan trabajo no informan sobre la localización real de sus viviendas— estrechando aún más la ya estrecha gama de oportunidades laborales a las que pueden acceder con sus magras calificaciones.

En suma, un entorno marcado por la debilidad de los lazos con el mundo laboral aumenta la probabilidad de que se activen circuitos viciosos que, al afectar los recursos de que disponen las personas (capital social), sus motivaciones hacia el trabajo (subculturas marginales y modelos de rol), su disponibilidad para el trabajo (inseguridad pública) y sus oportunidades de empleo (estigmas), realimentan la desconfianza interpersonal y debilitan la disposición a la cooperación.

De este modo, resulta razonable asumir que, a menos que se los encarere con políticas específicamente diseñadas para ello, los cambios en la

Diagrama 3. **Distancia entre localización de fuentes de oportunidades laborales y lugar de residencia (*mismatch*)**



composición social en los barrios que se derivan de un aumento generalizado de la inestabilidad laboral de sus residentes reforzarán las barreras que tendrán que enfrentar los TBC para mejorar sus condiciones de vida a través del trabajo.

2.2. Mecanismos relacionados con la distancia entre los lugares de trabajo y los lugares de residencia (*mismatch*)

El diagrama 3 resume los principales determinantes de los cambios en la distancia entre los lugares donde residen y los lugares donde trabajan los TBC, así como las principales consecuencias de esos cambios sobre la empleabilidad de ese segmento de la población urbana. En lo que sigue, examinamos cada uno de los factores representados en el diagrama.

2.2.1. Migraciones intraurbanas

Ligada a sus historias de urbanización e industrialización, una de las características distintivas de la morfología social de algunas ciudades de la

región fue la residencia de segmentos importantes de la población de bajas calificaciones en áreas pericentrales o centrales. Es particularmente en esas ciudades donde el debilitamiento de los vínculos de los TBC con el mercado laboral se tradujo en migraciones intraurbanas hacia zonas periféricas. En algunos casos esas migraciones fueron activadas por intervenciones estatales, ya sea del tipo de lo que se llamó *cirugías urbanas* o de políticas de vivienda social, las que implicaban traslados de los grupos afectados a conjuntos habitacionales ubicados allí donde el costo del suelo era más barato. En otros casos, la intervención estatal fue nula o difusa y, de hecho, las familias cuya debilidad laboral impedía satisfacer los requerimientos del mercado inmobiliario fueron abandonadas a su suerte, lo que a veces implicó un fuerte aumento de la ocupación de terrenos y la proliferación de asentamientos precarios.

2.2.2. Relocalización de fuentes de trabajo

Como mencionamos más arriba, el establecimiento de parques industriales fue estimulado por políticas de ordenamiento territorial dirigidas a un uso más eficiente del suelo urbano, habida cuenta de cambios en los precios de la tierra y de las posibilidades de aprovechar economías de escala, a través de la concentración geográfica de servicios a la producción y, en algunos casos, por la posibilidad de fortalecer los *backward and forward linkages* a través de una mayor cercanía física entre las actividades que participan en la producción de un mismo bien.

Otro fenómeno que contribuyó a redefinir los grados de ajuste entre los lugares de trabajo para los TBC y sus lugares de residencia fue la irrupción de lo que Rodríguez denomina «artefactos de la globalización», incluyendo en ese término a los *shopping malls*, a los supermercados y a los grandes edificios de oficinas ligados a una creciente multiplicidad de servicios a la producción. Los establecimientos que desarrollan estas actividades se concentraron preferentemente en las áreas centrales de la ciudad o en extensiones de esas áreas en los nichos geográficos de las elites urbanas.

2.2.3. Cambios en criterios de reclutamiento sectorial de mano de obra

Por último, tanto el aumento de la mortalidad de empresas que acompañó la ampliación de las fronteras de la competitividad, y que incidió sobre todo en las viejas industrias, como la elevación significativa de los requerimientos de calificación en las que sobrevivieron o se generaron durante ese proceso, tuvieron repercusiones sobre las relaciones entre territorio y empleo para los TBC.

Para estos trabajadores, la reestructuración sectorial del empleo implicada en los cambios en la configuración productiva de las grandes ciudades latinoamericanas trasladó a los servicios personales la mayor parte de la demanda de mano de obra de baja calificación, fortaleciendo de ese modo el peso de las clases medias como fuente de trabajo. Bajo tales circunstancias, los diferenciales de precio de los suelos donde se localizaban las distintas clases actuaron como cinta de montaje en la separación física entre la oferta y la demanda, ampliando las distancias medias entre el lugar de residencia de esos trabajadores y los lugares donde se concentraban las oportunidades de empleo. Para los TBC, esas distancias comenzaron a asumir una gravitación mayor que en el pasado en sus balances cotidianos sobre cómo asignar sus tiempos y sus gastos.

2.2.4. Implicaciones del mismatch sobre el costo de la búsqueda de empleo y del traslado cotidiano al trabajo

El argumento del *mismatch* entre los lugares de residencia y los lugares de trabajo aduce que los problemas de empleo se agravan con la distancia física. Básicamente, ello se debe a que los desplazamientos implican tiempo y dinero, pero también al hecho que la distancia a los lugares donde se concentran las oportunidades de trabajo está inversamente relacionada al acceso a fuentes de información y contactos sobre empleo.³

Cabe reconocer, sin embargo, que la relevancia de la distancia entre trabajo y vivienda para personas con bajas calificaciones es altamente dependiente de la topografía urbana. Por ejemplo, la localización de las favelas en Rio de Janeiro permite que segmentos significativos de la población de menores recursos residan en las cercanías de los sectores donde se concentra la demanda de servicios personales. Eso no ocurre ni en Montevideo ni en Buenos Aires, donde las distancias son mayores porque la gran mayoría de los hogares pobres reside en sus periferias.

También es necesario reconocer que muchos TBC recurren a medidas extremas para acercarse a las fuentes de trabajo, por lo que no es infrecuente

³ En apoyo a los argumentos que vinculan la cercanía del lugar de residencia con el lugar de trabajo a la construcción de capital social útil para la empleabilidad, más arriba hice referencia a la experiencia de los barrios obreros. En algunas de las grandes ciudades latinoamericanas estos se localizaron en las cercanías de astilleros, frigoríficos, fábricas, talleres de ferrocarriles, etcétera. Al replicar el microcosmos de las fábricas y de los grandes talleres, los barrios —donde residía la mayoría de los trabajadores de esas plantas productivas— potenciaban las posibilidades de construcción de capital social comunitario y de sólidos patrones de convivencia.

encontrar en ciudades como Santiago de Chile, Montevideo, Buenos Aires y Río de Janeiro, una proliferación de manchones de pobreza alrededor de vecindarios de clase media y media alta. Dados los diferenciales en los valores del suelo, no es extraño que en esos casos la toma de terrenos o las ocupaciones de viviendas forme parte de estrategias familiares que buscan compatibilizar vivienda con trabajo. Un estudio realizado en Santiago de Chile muestra que la mayoría de los trabajadores de baja calificación entrevistados estaban dispuestos a aceptar una disminución en la calidad de sus viviendas a cambio de una mayor cercanía a las fuentes de trabajo (Brain y Sabatini, 2007). Sin embargo, los datos de Rodríguez sobre cuatro áreas metropolitanas de la región muestran que la tendencia predominante es la contraria, esto es, que son los migrantes intraurbanos los que muestran una mayor frecuencia de conmutación para el trabajo fuera de sus comunas de residencia, por lo que difícilmente puede aducirse la cercanía al trabajo como motivación principal en su decisión de migrar (Rodríguez, 2008).

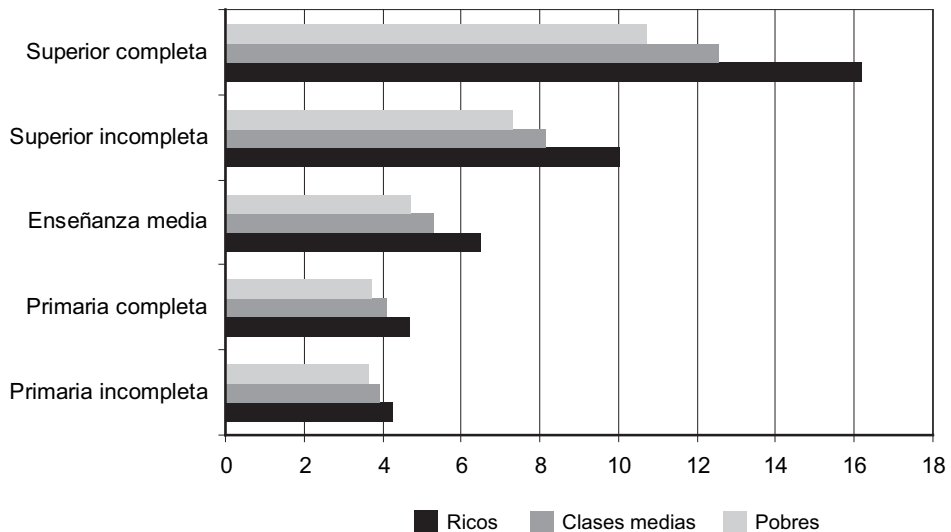
2.2.5. Visibilidad de las oportunidades laborales (información, contactos y filtros perceptuales)

Es razonable suponer que, tanto la visibilidad de las oportunidades de trabajo asequibles en cada momento, como las posibilidades de hacer un balance informado de las ventajas relativas de distintas opciones laborales, están inversamente relacionadas con la distancia a los lugares donde están localizadas las principales fuentes de empleo. Si bien es cierto que las redes de capital social suelen cumplir una función de *punte* que compensa el efecto negativo de las distancias, también es cierto, como señalamos más arriba, que, especialmente entre los trabajadores de baja calificación, la proximidad entre residencia y trabajo condiciona la fortaleza de esas redes. El efecto *distancia* varía inversamente con el nivel de calificación, puesto que, entre los más calificados, la eficiencia de las redes primarias está menos condicionada por el lugar de residencia.

Desde esta óptica, el aumento de la distancia entre *residencia* y *fuentes laborales* estrecharía las opciones de trabajo efectivamente percibidas y evaluadas por los TBC, lo que probablemente eleve el atractivo de opciones laborales más cercanas, cuya menor calidad sería compensada por una mayor facilidad para controlar los costos implícitos en la elección.⁴

⁴ La distancia entre las fuentes de empleo y el lugar donde viven es particularmente importante para la incorporación al mercado de trabajo de adolescentes y jóvenes de bajas calificaciones. La escasez de trabajadores estables y protegidos determina que el flujo de dinero dentro del barrio sea débil y su continuidad incierta, lo que reduce el dinamismo interno de las economías

Gráfico 1. Remuneración media de los asalariados (en salarios mínimos del 2000) por nivel de instrucción, sector de actividad y tamaño de los establecimientos, según composición social del distrito donde estos se localizan (Región Metropolitana de San Pablo, 2000)



Fuente: Gómez y Amitrano, 2004.

Los resultados de un estudio en San Pablo proveen alguna evidencia en apoyo de la argumentación anterior. El estudio tuvo la particularidad de recoger datos de las empresas instaladas en distritos de diferente composición social (Gomez y Amitrano, 2004). Como se observa en el gráfico 1, hay diferencias significativas en las remuneraciones medias de asalariados de similar nivel de logros educativos según la composición social del distrito donde se instala la empresa. Los autores también muestran que la significación de las diferencias se mantiene cuando se controla por el tamaño de los establecimientos o por el sector de actividad donde operan. En suma, esos resultados parecen indicar que la calidad de la inserción en el mercado laboral de los trabajadores que residen en barrios pobres se resiente, no solo por la distancia entre el lugar de residencia y los lugares donde se concentra la demanda de trabajo, sino también por el carácter desfavorable de las condiciones laborales locales *vis à vis* las que priman en distritos más afluentes.

3. Algunos datos sobre Montevideo

El embrión de marco conceptual delineado ofrece una serie de guías para orientar la exploración de las relaciones entre *territorio* y *empleo* en las grandes ciudades de América Latina. Esas guías nos han servido para seleccionar los datos que se presentan en el cuadro 2, y que se basan en la Encuesta de Hogares de Montevideo para el año 2006. El cuadro contiene una serie de variables relacionadas con el empleo para la población económicamente activa adulta (de entre 25 y 59 años) que no ha completado el primer ciclo de enseñanza media (menos de 9 años de estudio). Dentro de esa categoría de población, los datos permiten comparar la situación de los que residen en barrios con altas y bajas proporciones de personas poco calificadas. Sin llegar a constituir una real puesta a prueba de las hipótesis implícitas en el marco, la evidencia que surge del análisis ofrece señales, dispersas pero consistentes, que sostienen la plausibilidad de los encadenamientos que se plantean en el esquema.

Antes de discutir los resultados, una nota de cautela sobre al menos tres características de Montevideo que, siendo relevantes para el análisis de los vínculos de las personas con el mercado de trabajo, es conveniente tener en cuenta en cualquier intento de extrapolación de los hallazgos de este estudio a otras realidades de la región.

En primer lugar, la morfología social de la mayoría de los grandes centros urbanos de América Latina siempre ha sido altamente segmentada. Montevideo, en cambio, ha sido reconocida en forma reiterada como una de las ciudades menos segmentadas y más integradas en la región. Es precisamente desde ese legado de integración que muchos de sus ciudadanos perciben los pro y los contra de la naturaleza de los cambios actuales en el tejido social de la ciudad. El hecho de que los efectos negativos de las nuevas modalidades de acumulación sobre los trabajadores de bajas calificaciones se hicieran presentes cuando todavía no se habían desvanecido las imágenes de las condiciones laborales y habitacionales más favorables que disfrutaron ellos mismos —o personas con características similares en la generación inmediatamente anterior— ayuda a comprender la adherencia de estos sectores a las virtudes de aquel pasado frente a un presente que los margina.

La segunda peculiaridad de Montevideo es la intensidad de su migración intraurbana. En un trabajo anterior constatamos el vaciamiento de sus áreas centrales. Muchas de las familias que habitaban esas áreas se trasladaron a la periferia de la ciudad bajo la modalidad de asentamientos irregulares, los que hoy día concentran alrededor del 11% de la población montevideana

(Kaztman y Retamoso, 2007). La intensidad de esos movimientos dio un vigor particular a los procesos de segregación residencial en Montevideo *vis à vis* cualquier otra ciudad de la región de la que se tenga información. El cuadro 1 muestra esos altos valores para dos indicadores de segregación residencial utilizando distintas variables para caracterizar los barrios.

Cuadro 1. Montevideo: evolución del índice de segregación residencial (ISR) y del índice de disimilitud en los barrios

Variable 1986-1988	Indicador 1996-1998	Trienio relativa (%)	Trienio	Variación
Ingreso per cápita del hogar	ISR	16,36	21,94	34
Ingreso por trabajo del hogar, per cápita	ISR	14,49	18,43	27
Promedio educativo de mayores de 26 años por hogar	ISR	21,69	26,02	20
Hogares cuyo jefe tiene ocupación de alto estatus	Disimilitud	32%	35%	10
Desempleo	Disimilitud	9%	13%	39
Cuenta propia sin local (no profesionales)	Disimilitud	13%	17%	28

Fuente: Cervini y Gallo (2001), a partir de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

La tercera característica distintiva de Montevideo es su topografía. En una amplia planicie con escasas y leves ondulaciones, la expansión poblacional hacia la periferia de la ciudad implicó aumentos importantes en la distancia física a las áreas urbanas centrales.

La confluencia de estos tres rasgos específicos ayuda a entender, por un lado, la particular significación que asume en Montevideo el nivel de segregación residencial como indicador de fisuras de su tejido social y, por otro, la profundidad de los sentimientos de deprivación relativa de la población segregada.

Una historia de vida brinda un buen ejemplo de la significación de las diferencias en las trayectorias laborales de dos generaciones sucesivas. Se trata de cuatro hermanos. Pertenecen a una familia radicada en Montevideo desde hace tres generaciones. Tienen entre 30 y 40 años, todos completaron el primer ciclo de la enseñanza media y desarrollan tareas en la jardinería, en la albañilería a destajo y en el empleo doméstico. Con la excepción de la persona que trabaja como empleada doméstica, categoría que en Uruguay disfruta de una cobertura de seguridad social única en la región, todos los hermanos desarrollan actividades inestables y no protegidas. La entrevistada relata que tanto el padre como tres de los cuatro hermanos de este no terminaron la escuela primaria. Con excepción de una tía, que fue ama de casa, los demás trabajaron toda su vida, y se jubilaron, en un mismo establecimiento: un frigorífico, en la empresa de ferrocarriles del estado (AFE), en un aserradero y en CONAPROLE. Es decir, a diferencia de la actual, la generación anterior de esta familia, pese a sus niveles claramente inferiores de educación, disfrutó de empleos estables y protegidos en los que todos trabajaron hasta jubilarse.

Pasando ahora al examen de los datos del cuadro 2, los puntos siguientes resumen las diferencias en el perfil laboral de los trabajadores de 30 a 59 años examinados. Para simplificar la exposición, denominaremos TBC1 a los trabajadores de baja calificación que residen en barrios de baja composición socioeducativa y TBC2 a los trabajadores de similar calificación pero que residen en barrios de alta composición socioeducativa.

1. De la lectura más general del cuadro se desprende que el perfil laboral de los sujetos de estudio varía según la composición socioeducativa del barrio donde residen.
2. Entre las variables que describen el tipo de inserción en el mercado de trabajo, el comportamiento de las tasas de participación, de empleo y del porcentaje de personas que han tenido experiencia de desempleo en los últimos 12 meses es congruente con lo que cabría esperar según una hipótesis que sostiene efectos positivos asociados a la heterogeneidad en la composición social de los barrios. Lo que no se ajusta a esas hipótesis son las tasas de desempleo que toman como período de referencia la semana anterior a la entrevista. Aun cuando no tenemos una interpretación del comportamiento de esas

Cuadro 2. Promedios barriales. Indicadores de la situación de empleo en personas de 30 a 59 años que no han terminado el ciclo básico de educación y que residen en barrios de composición social alta y baja. Montevideo, 2006

Variables	Composición social del barrio*		
	Baja (30% inf.)	Alta (30% sup.)	Cociente alta/baja
Inserción en mercado de trabajo			
Tasa actividad	78,6	82,5	105
Tasa empleo	71,6	74,6	104
Tasa desempleo	8,9	9,6	108
Desempleo últimos 12 meses.	15,5	9,0	58
Calidad inserción ocupacional			
% subempleados en horas	19,9	13,0	65
Cambio ocupación últimos 3 años	29,5	23,3	79
% cuenta propia sin local	15,5	7,7	50
% trabaja en la calle	14,0	10,0	71
% trabaja a domicilio	22,1	18,6	84
% trabaja en establecimiento	47,8	58,1	122
% con protección de salud	49,7	70,6	142
Trabaja establecimiento c/ sindicato	22,8	36,1	159
Afiliado establecimiento c/ sindicato	33,9	56,3	166
Indicadores de <i>mismatch</i>			
Minutos diarios transporte a trabajo	38,4	24,0	62
No necesita medios de transporte.	27,7	45,1	163
Indicadores de uso de redes familiares/amigos			
(1) Desempleados que consultaron a amigos/ parientes por empleo	43,9	31,9	73
(2) Consiguió trabajo por amigos/ parientes	45,2	50,8	112
Cociente (2)/(1): eficacia capital social	1,03	1,59	154
Conformidad con trabajo actual			
Conformes con trabajo actual	60,9	78,0	128

* Barrios según promedio de años de estudio de residentes de 25 a 59 años).

tasas, consideramos que las claves para discriminar entre niveles de inestabilidad laboral no se localizan en las fluctuaciones coyunturales sino en las de largo plazo, de modo que para nuestros propósitos privilegiamos la información sobre desempleo que se deriva del indicador que toma todo el año como período de referencia.

3. Todos los diferenciales en los perfiles referidos a la calidad de la inserción ocupacional varían sistemáticamente en la dirección que anticipan las hipótesis. Los TBC1 muestran mayores tasas de subempleo, mayor frecuencia de cambio de ocupación en los últimos tres años, mayor incidencia de actividades proclives a la informalidad (cuenta propia sin local, trabajo en la calle o en el domicilio), menor proporción de personas que desarrollan sus tareas en establecimientos, que gozan de protecciones de salud ligadas a sus ocupaciones, que trabajan en empresas con sindicatos y, entre estos, menor proporción de afiliados sindicales. En cambio, entre los TBC2 hay una mayor probabilidad de encontrar trabajadores estables y formales, que no solo tienen protección de salud sino también las garantías del goce de sus derechos laborales, que se asocian a la posibilidad de contar con el apoyo del poder sindical.
4. Con respecto al *mismatch*, los TBC1 requieren más tiempo para trasladarse al trabajo y una proporción mayor debe utilizar medios de transporte para hacerlo.
5. Pese a que en la búsqueda de empleo los TBC1 tienden a utilizar redes de relaciones primarias, más de lo que lo hacen los TBC2, la eficacia de esas redes parece ser menor. Esta presunción se deriva del hecho de que, cuando se investiga la proporción de TBC que consiguieron su trabajo actual a través de información y contactos provistos por familiares y amigos, son los TBC2 los que declaran con más frecuencia haber obtenido sus empleos por ese medio. Este resultado es consecuente con el hecho de que las redes primarias que se construyen en los barrios de composición social heterogénea operan como fuentes más eficaces de capital social en términos de información y contactos útiles para la obtención de empleo. Eso ocurre aun cuando, al mismo tiempo, entre los TBC2 haya un mayor uso de los medios formales de búsqueda de trabajo que entre los TBC1.
6. Considerando el conjunto de antecedentes recién examinados, no resulta extraño encontrar entre los TBC2 una mayor proporción de personas satisfechas con su trabajo actual.

¿Debemos concluir de estos resultados que el lugar donde viven las personas dentro de una ciudad determina sus probabilidades de encontrar

trabajo, así como los niveles de calidad de los empleos a los que tienen acceso?

No necesariamente. En realidad, aquellos que valorizan la parsimonia teórica pueden argumentar que es mucho más sencillo y directo interpretar estos hallazgos en términos de la línea de causalidad que va desde el empleo hasta la localización en el territorio urbano que a la inversa. En otras palabras, aquellos a quienes les va mejor en el mundo del trabajo tendrán mayores márgenes para elegir dónde vivir, y por lo general los TBC prefieren vivir en vecindarios de composición social heterogénea y más próximos a sus lugares de trabajo. Desde esta óptica, los diferenciales en la incidencia de problemas laborales entre personas de similares niveles de calificación pero que residen en barrios distintos no sería tanto una consecuencia del efecto *vecindario*, sino de características individuales no observadas. Por ejemplo, circunstancias familiares más favorables, o motivaciones de logro, habilidades cognitivas y/o destrezas sociales que los harían más competentes en el mercado. Serían factores de ese tipo, y no la composición social del barrio, los que predispondrían a una mejor inserción laboral.

Las interpretaciones que tienden, en cambio, a interpretar las diferencias en los perfiles de empleo desde una causalidad que opera desde el territorio no se oponen a la anterior. Más bien, es la mirada que toma en cuenta ambas direcciones causales la que permite dibujar un escenario en el que los efectos de los barrios que concentran a las personas de menor calificación realimentan un circuito de debilitamiento progresivo de los vínculos de los residentes con el mercado laboral, circuito que, al menos en el caso de los que por problemas de trabajo se ven forzados a mudarse de barrio porque no pueden pagar los alquileres (o los tributos), o porque se ven forzados a vender su vivienda, se activa a partir de las condiciones laborales que dieron origen a la decisión de instalarse en esos barrios.

4. ¿Qué hacer?

Sabemos que con la apertura comercial, con las inversiones extranjeras directas y con la sustitución de la matriz industrializadora por otra orientada a la prestación de servicios, mucho más heterogénea en los retornos monetarios que asigna y en la escala de calificaciones que estructura, aumentan los diferenciales entre trabajadores con distintos niveles de calificación con respecto a los ingresos, a las oportunidades de inserción en el mercado laboral y a la calidad de las ocupaciones que se obtienen.

Para enfrentar los desafíos a la equidad social que plantean las nuevas condiciones de la economía, se plantean intervenciones de corto y de largo

plazo. Las de corto plazo buscan principalmente amortiguar la asociación entre logros educativos e ingresos, de forma de reducir las desigualdades activadas por las nuevas modalidades de acumulación. Algunas de las acciones orientadas por estos propósitos son la elevación de salarios mínimos, la capacitación y el crédito para microempresas, la generación de empleos públicos o de empleos asistidos en las empresas, los subsidios a las familias de bajos ingresos, etcétera.

Las de largo plazo buscan, en cambio, disociar los logros educativos de las condiciones socioeconómicas de origen de niños y adolescentes. Algunas de las acciones orientadas por este objetivo son la extensión de los horarios de enseñanza, la provisión de alimentos en las escuelas, el apoyo a alumnos fuera de las horas de clase, el acceso a computadoras y a Internet, etcétera.

La segregación residencial en las ciudades complica este panorama tanto en el corto como en el largo plazo.

Las complicaciones en el corto plazo tienen que ver con los mecanismos antes enumerados, cuyos efectos confluyen hacia la reducción de las oportunidades de empleo entre las personas que residen en barrios con altas concentraciones de pobres. Nótese que, según nuestra interpretación de los datos aquí examinados, en estos casos la desventaja se traduce en que a similares niveles de calificación las personas tienen más problemas ocupacionales si residen en barrios con altas concentraciones de pobres.

Las complicaciones en el largo plazo tienen que ver con los efectos de los barrios sobre los logros educativos. Los escasos estudios realizados en la región muestran consistentemente que, considerando niños con similares configuraciones familiares, los logros educativos en barrios con una alta concentración de pobres son menores que los que se alcanzan en barrios de composición social heterogénea.⁵

Esto significa que, en lo que hace a las oportunidades de empleo dentro de las nuevas modalidades del capitalismo, el impacto negativo del efecto *vecindario* se acumula en dos etapas: en el largo plazo por sus consecuencias sobre los diferenciales de logro educativo de niños en hogares de similar configuración, y en el corto plazo por sus consecuencias sobre los diferenciales de empleo en personas con similares logros educativos.

⁵ En América Latina, la mayoría de estos trabajos han sido presentados en el taller GESU sobre *Efectos del vecindario, logros educativos y desafíos para las políticas sociales* realizado en Rio de Janeiro del 31 de agosto al 2 de septiembre del 2006. El taller fue organizado por el Observatório das Metrôpoles del Instituto de Pesquisa y Planejamento Urbano de la Universidade Federal de Rio de Janeiro y el Programa de Investigación sobre Exclusión, Pobreza e Integración Social de la Universidad Católica de Uruguay.

En este escenario, el conocimiento de los procesos a través de los cuales la población de las ciudades se segmenta y se segrega se convierte en una herramienta clave para mejorar tanto la integración social sobre bases de equidad como las oportunidades de empleo de los pobres urbanos.

Aun reconociendo que todavía sabemos poco acerca de los vínculos causales entre estos procesos, nuestra impresión es que la evidencia disponible y la razonabilidad de los argumentos que la fundamenta son ya suficientes para instalar el tema de las segmentaciones y segregaciones urbanas en la agenda social nacional dirigida a mejorar las condiciones generales de salud de los tejidos sociales urbanos y las condiciones específicas de empleo de los pobres. Por ende, consideramos urgente aplicar medidas que desactiven los mecanismos que en la actualidad están aumentando y fortaleciendo las distancias físicas y sociales entre pobres y no pobres.

Los cambios en las localizaciones de las viviendas sociales, los subsidios al transporte y a los alquileres, los créditos blandos para que las familias de escasos recursos puedan comprar su vivienda en las áreas formales de la ciudad, el mejoramiento de los flujos de información sobre oportunidades ocupacionales en los lugares donde residen las personas con bajas calificaciones, son algunas de las acciones que acortan distancias físicas entre residencia y trabajo o corrigen sus efectos negativos.

A su vez, los subsidios habitacionales cruzados, la reserva de una cierta cantidad de viviendas sociales para todo municipio metropolitano, la intervención en las escuelas para promover el *mixing social* en la composición del alumnado, y la ampliación y el mejoramiento de la calidad de los espacios y de los servicios públicos, son algunas de las medidas que tienen efectos positivos sobre la disminución de las distancias sociales. Todas estas medidas buscan generar, y en algunos casos recrear, ámbitos que favorezcan el despliegue «natural» de la sociabilidad y de la convivencia entre las clases.

Definiciones

Cambio de ocupación en últimos tres años. Es el porcentaje de ocupados que en los últimos tres años cambiaron de ocupación.

Composición social del barrio. La forma de operacionalizar el indicador se realiza en dos etapas. En primera instancia se calcula para cada barrio de Montevideo el promedio de años de estudio de la población de 25 a 59 años de edad. Posteriormente se clasifican los barrios en tres categorías: los de composición baja reúnen al 30% de los barrios con menor nivel educativo promedio; los de composición media al 40% de los barrios que ordenados por el promedio de años de estudio se ubican en la parte central de la distribución; por último, los de composición alta reúnen a los barrios cuya educación se ubica en el 30% superior.

Conformes con el trabajo actual. Porcentaje de ocupados que declaran estar conformes o muy conformes con su trabajo actual.

Consiguió trabajo por amigos o parientes. Es el porcentaje de ocupados que consiguió empleo a través de la consulta con amigos o parientes.

Cuenta propia sin local. Es el porcentaje de ocupados que, sin depender de un patrón, explotan su propia empresa económica sin ocupar a ningún trabajador remunerado. Asimismo, son los que no han realizado ninguna inversión en bienes de capital fijo.

Desempleados que consultaron a amigos o parientes por empleo. Es el porcentaje de desempleados que consultaron a amigos o parientes para conseguir empleo.

Desempleo últimos 12 meses. Es el porcentaje de ocupados que durante los 12 meses previos a la realización de la encuesta se encontraron desocupados al menos una vez.

Subempleados en horas. Es el porcentaje de ocupados que, trabajando menos de 40 horas a la semana, manifiestan el deseo de trabajar más horas y están disponibles para hacerlo.

Tasa de actividad. Es el cociente entre la población económicamente activa (PEA) de 14 años o más de edad y el total de población de ese grupo de edad. La PEA comprende a las personas de 14 o más años de edad que tienen al menos una ocupación o que, sin tenerla, la buscan activamente (desocupados).

Tasa de desempleo. Es el cociente entre la población desocupada de 14 o más años y la PEA (ocupados y desocupados) de ese grupo de edad.

Tasa de empleo. Es el cociente entre la población ocupada de 14 o más años y el total de población de ese grupo de edad.

Trabajador a domicilio. Es el porcentaje de ocupados que trabajan a domicilio.

Trabajador con protección de salud. Es el porcentaje de ocupados que reciben presentaciones de salud mediante el régimen de seguridad social.

Trabajador en establecimiento. Es el porcentaje de ocupados que trabajan en un establecimiento fijo.

Trabajador en la calle. Es el porcentaje de ocupados que trabaja en la calle de la siguiente forma: en puesto de feria o lugar fijo, en un puesto móvil o desplazándose. No incluye trabajadores de la vía pública (por ejemplo, vinculados al transporte).

Bibliografía

- BRAIN, I., y F. SABATINI (2007): «Tres mitos y cinco claves de la segregación residencial en las ciudades de Chile», en *Revista Prourbana*, n.º 5, agosto, Santiago de Chile: Programa de Políticas Públicas de la PUC.
- CASTELLS, M. (1989): *The informational cities: information, technology, economic structuring and the urban regional processes*, Londres: Blackwell.
- CERVINI, M., y M. GALLO (2004): *Un análisis de la exclusión social: la segregación residencial en los barrios de Montevideo, 1986-1998*, tesis de grado, Universidad de la República, Montevideo.
- GOMES, S., y C. AMITRANO (2004): «Local de moradia na metrópole e vulnerabilidade ao emprego e desemprego», en E. MARQUES e H. TORRES (orgs.): *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*, San Pablo: SENAC.
- KAZTMAN, R., y A. RETAMOSO (2007): «Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo», en *Revista de la CEPAL*, n.º 85, abril, Santiago de Chile: CEPAL.
- MUSTERD, S., y W. OSTENDORF (1998): «Segregation and social Participation in a Welfare State», en S. MUSTERD y W. OSTENDORF (comps.): *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*, Londres: Routledge.
- RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. (2008): «Segregación residencial sociolaboral (SRS) y sus relaciones con la migración y la movilidad intrametropolitanas en cuatro aglomerados urbanos de América Latina. Los casos de Ciudad de México, Santiago de Chile, São Paulo y Rio de Janeiro según los censos de la ronda de 2000», presentación en taller de trabajo sobre *Segregación residencial y empleo*, Austin, 14 y 15 de febrero.
- SABATINI, F., y F. ARENAS (2005): «Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile», en *EURE*, diciembre, vol. XXVI, n.º 079, Santiago de Chile: PUC.
- SASSEN, S. (1999): *La ciudad global: New York, London, Tokio*, Buenos Aires: Eudeba.
- SUÁREZ, A. L. (2004): «Inserción laboral de residentes en asentamientos irregulares urbanos del Gran Buenos Aires», documento presentado a las jornadas 2004 de la Universidad Nacional General Sarmiento, inédito.
- ZAFFARONI, C. (1999): «Los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas», en R. KAZTMAN (coord.): *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo: CEPAL (LC/MVD D/R. 180).

Resumen

Una de las consecuencias más graves de los procesos de segregación residencial es el aumento del riesgo de exclusión social de los trabajadores de baja calificación. Con esta convicción, el autor explora los efectos de la composición social de los barrios de Montevideo sobre las oportunidades de empleo de esta categoría poblacional. Además de actualizar las cifras sobre la situación de empleo de los trabajadores de baja calificación, el trabajo examina la conexión entre los atributos del contexto vecinal y las oportunidades y disposiciones de los residentes, así como avanza en la construcción de un marco conceptual que permita ligar las preocupaciones por la segregación urbana con las modalidades que está adoptando el capitalismo avanzado en las grandes ciudades.

Palabras clave: Exclusión social, Trabajadores, Montevideo, Espacio urbano, Trabajador no calificado.

Abstract

One of the most serious consequences of the residential segregation processes is the increase in risks of social exclusion of low-skilled workers. With this conviction, the author explores the effects of the social composition of Montevideo neighborhoods on employment opportunities of this category of population. In addition to updating the figures on the employment situation of low-skilled workers, the paper examines the connection between the attributes of the neighborhood context and the opportunities and requirements of its residents, as well as advancing in building a conceptual framework that allows tying concerns about urban segregation with the arrangements being adopted by advanced capitalism in big cities.

Key words: Social exclusion, Workers, Montevideo, City, Non qualified worker.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Las políticas de educación y trabajo*

por Javier Lasida

1. Reseña de las carencias y las capacidades de las políticas de educación y trabajo

1.1. El problema de la educación media y de adultos

En la opinión pública y en la de los especialistas existe una percepción creciente de que la educación media¹ se encuentra en situación crítica.² Los fuertes problemas o la crisis de la educación media constituyen el principal problema que enfrentan las políticas de educación y trabajo.

El autor. Licenciado en Ciencias de la Educación, magíster en Ciencias Sociales. Director del Departamento de Educación, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay.

* Se retoma en lo sustantivo lo expresado en el informe final de una consultoría realizada en el 2006 para la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y no publicada hasta la fecha, con las actualizaciones de información correspondientes.

¹ El análisis ha optado por concentrarse en la educación media, excluyendo la educación universitaria y la terciaria (que tiene como condición de ingreso el aprobar bachillerato), las cuales requieren un análisis específico.

² Son evidencia de ello los retrocesos en la matrícula, el número de adolescentes que no trabajan y no estudian y también varios de los aportes presentados al reciente debate educativo. Véase *Elementos para analizar la evolución de la matrícula de educación secundaria*. Montevideo: ANEP-CODICEN, Dirección Sectorial de Planificación Educativa, División de Investigación, Evaluación y Estadística, 2007, y *Anuario Estadístico de Educación 2006*, Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, Dirección de Educación, 2007, <www.debateeducativo.edu.uy>.

La situación crítica comienza porque las repeticiones de primaria se convierten en deserciones en el nivel medio,³ con las que se cristalizan situaciones de exclusión. Los pobres uruguayos ingresan y casi todos egresan de primaria, pero no terminan el Ciclo Básico (35% del grupo de edad no lo termina, y en este porcentaje son mayoría los pobres). Dejan de asistir sin un dominio mínimo de lectoescritura y cálculo. La educación se convierte así en un factor de reproducción y legitimación de la pobreza: estos adolescentes no disponen de las herramientas para acceder a oportunidades y recursos y ello se percibe como legítimo en tanto no cuentan con las capacidades mínimas para aprovecharlas, pese a que tuvieron la posibilidad de adquirirlas. Por lo tanto, la educación media recibe⁴ adolescentes con carencias de aprendizaje y agrava la exclusión, al no lograr que ellos completen su formación y logren los certificados mínimos para la inserción laboral.⁵

La educación media es un problema, en segundo término, por mérito propio. Al masificarse dejó de tener sentido el fin exclusivamente preparatorio para el ingreso al nivel universitario⁶ que había tenido hasta ese momento. La secundaria se creó como parte de la Universidad de la República, de la que se separó recién en 1935, en el contexto de un proceso de crecimiento de la matrícula y de la cobertura geográfica que había comenzado con la creación de liceos departamentales.

Al masificarse resultó insuficiente la sola finalidad de preparación para los estudios universitarios. Pero ese cambio no fue fácil en general en la experiencia comparada y muy especialmente en la uruguaya. En nuestro país se iniciaron con el Plan Piloto del 63 una serie de reformas frustradas en ese nivel que, insuficientemente evaluadas, son seguidas por otra nueva reforma que escasamente acumula aprendizajes y logros de las anteriores.

El que se ha reconocido como el «el divorcio histórico entre la educación formal y el mundo del trabajo»⁷ no es la única, pero sí una de las principales

³ Existe evidencia de que quienes dejan de estudiar en la educación media, antes repitieron una y en general más veces, ya desde la primaria. Véase Carlos Filgueira, Álvaro Fuentes y Federico Rodríguez: *Viejos instrumentos de inequidad educativa: repetición en primaria y su efecto sobre la inequidad*, Montevideo: UCU-PREAL, 2004.

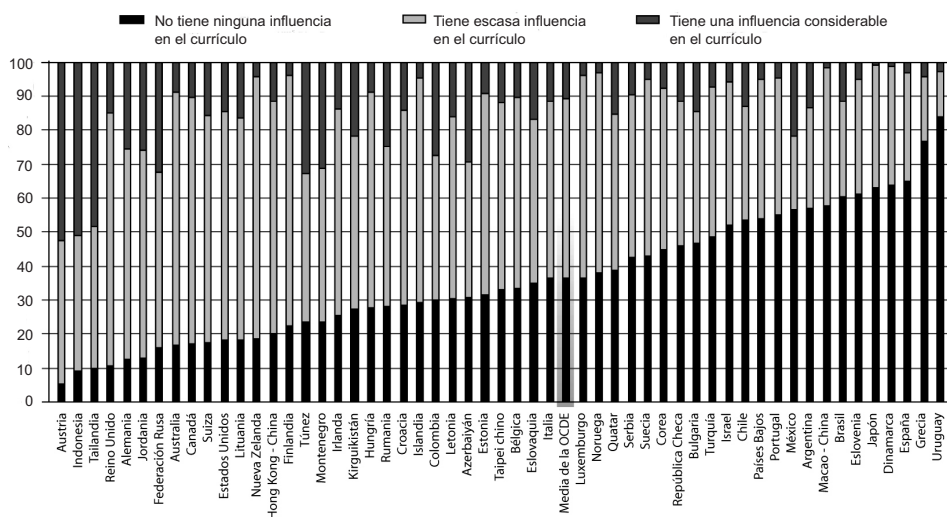
⁴ Debe mencionarse que parte de los egresados de primaria ni siquiera alcanzan a ingresar en la educación media, y ese ya debe identificarse como el comienzo del mismo fenómeno que luego se expresará en el desgranamiento a lo largo de toda la educación media.

⁵ No me refiero a certificados profesionales. El mercado laboral hoy tiende a requerir sexto año de educación media para la mayoría de los puestos, independientemente de cuáles sean las exigencias específicas de los desempeños ocupacionales de que se trate.

⁶ Paralelamente también se han masificado los estudios universitarios y terciarios, pero sin ofrecer oportunidades reales a todos los que cursan la media. Es más: puede dudarse de lo genuino incluso de la oportunidad que, en especial la Universidad de la República, ofrece a los que logran ingresar, en tanto son muy pocos los que llegan a titularse.

Influencia del mundo empresarial e industrial en el currículo del colegio

Porcentajes de alumnos en colegios cuyo director informa
que el mundo empresarial e industrial...



dimensiones del problema de la educación media. Se expresa en la ausencia de objetivos y contenidos ocupacionales en el currículo de enseñanza secundaria y en la percepción de la educación técnica y profesional como una alternativa de menor valor, con muchas de sus ofertas deficientemente articuladas tanto con la formación general (constituyen vías terminales, con escasa movilidad horizontal) y desigualmente vinculadas con las demandas del mercado de trabajo.

Otra de las múltiples evidencias la aporta el Informe Internacional de PISA, en el que Uruguay aparece con una menor incidencia del mundo del trabajo en las decisiones curriculares, tal como muestra el cuadro que se presenta a continuación.⁸

En la educación media la masificación educativa consolida el carácter inequitativo que ya inició desde la primaria. Ello se evidencia en la propia oferta de educación posprimaria, que cuantos menos requisitos tiene para el

⁷ Ministerio de Educación y Cultura: *Desafíos de la educación uruguaya. Interrogantes para el Debate Educativo*, Montevideo: 2005.

⁸ OCDE: *Informe PISA 2006*, Montevideo: Santillana, 2008.

ingreso obtiene peores resultados, dispone de menos recursos y se distancia más del mercado de trabajo. Es así que en un extremo se encuentra la formación profesional básica (FPB) de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), con muy bajos niveles de retención (menos del 50%) y en el otro extremo los bachilleratos tecnológicos (BT), también de UTU, que concentraron las inversiones recientes del organismo y que han modernizado su oferta de acuerdo con estudios de mercado. La FPB es la única modalidad de UTU que no requiere Ciclo Básico (CB) terminado, mientras que, en contraste, para acceder a los BT se requiere pasar una prueba de ingreso en la que se selecciona a los mejores, según las plazas disponibles.

El problema de la educación media se continúa y agrava en la educación de adultos, que tampoco ha logrado definir objetivos y estrategias propios y tiende a considerarse como exclusivamente *remedial* del nivel en que la persona dejó de asistir. Esta área de la educación es decisiva para que la finalidad de la educación permanente (demandada por cambios sociales, demográficos y económicos⁹ y por la retórica vinculada a las políticas educativas) no termine resultando un mecanismo que ensanche la brecha entre incluidos y excluidos. La educación de adultos también requiere objetivos propios, adecuados a las necesidades de sus educandos (mayoritariamente jóvenes), entre los cuales tienen un papel principal los vinculados a la inserción laboral.

En conclusión, el problema de la educación media y de adultos es carecer de fines y objetivos adecuados a la población que hoy asiste, y una de las dimensiones más importantes de esa carencia es su deficiente relación con el mundo del trabajo.¹⁰

Desde la perspectiva global de las políticas de educación y trabajo, esta es su mayor debilidad, porque afecta las condiciones en que se preparan e ingresan al trabajo la mayoría de los trabajadores, especialmente aquellos procedentes de sectores pobres y de menores ingresos.

⁹ Mencionándolos muy brevemente, los requerimientos sociales tienen que ver con los cambios de las tecnologías de la información y la comunicación; los demográficos, con el incremento de la esperanza de vida, y los económicos, con el aumento de las exigencias competitividad generado por la globalización económica.

¹⁰ Por una parte la educación media es la principal política dirigida a los adolescentes y jóvenes, y debería constituir el eje en torno al cual se rearticularan los diferentes programas y servicios. Pero a su vez no es posible una eficaz reforma de la educación media que no contemple distintas modalidades de salida e interacción con el mundo del trabajo. Véase Adriana Aristimuño y Javier Lasida: *Políticas y oportunidades para el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes. Estudio sobre la educación secundaria en Uruguay*, París: UNESCO-IIEP, 2003.

1.2. Una visión panorámica de las políticas de educación y trabajo

1.2.1. *Desarticulación de las políticas y fragmentación de la oferta*

Al mirar en conjunto las políticas de educación y trabajo, la primera impresión es que están desarticuladas, como resultado de la compartimentación de las instituciones que le dan soporte. Gran parte de la cobertura y de los recursos en esta área están a cargo de la UTU. A ella se le agrega, también en la órbita de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), un organismo paraestatal, el Consejo de Capacitación Profesional (COCAP). En el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Junta Nacional de Empleo, de integración tripartita, y la Dirección Nacional de Empleo implementan varios programas dirigidos a sectores con problemas de empleo, entre los que se destacan por cobertura y resultados Projoven y Proimujer. La oferta estatal también incluye la del Ministerio de Educación que tiene a su cargo el Centro de Capacitación y Producción (CECAP), la correspondiente a las intendencias municipales, en especial la montevideana, y otras de organismos que forman a sus propios recursos humanos.¹¹

Este panorama se complementa con la oferta del sector privado, en su gran mayoría financiada por los mismos participantes y por las empresas, con destino a sus propios trabajadores. La desarticulación y la compartimentación institucional, en la que cada organismo se preocupa casi exclusivamente de gestionar sus actividades y escasamente de la política con una visión global, junto con la ausencia de mecanismos sistemáticos y estandarizados de información sobre la oferta, tienen como efecto una fuerte segmentación de la capacitación por estrato de ingreso.

Las coordinaciones y la movilidad de los participantes entre los distintos cursos son muy escasas y, cuando existen, de difícil aplicación. La compartimentación alcanza incluso al interior de varias de las instituciones reseñadas, como la UTU o los programas de la Junta Nacional de Empleo - Dirección Nacional de Empleo (JUNAE-DINAE), entre otras.

La desarticulación llegó al extremo de que incluso la capacitación cofinanciada por el beneficio fiscal a la inversión en capacitación (otorgada por el impuesto a la renta de industria y comercio [IRIC], vigente hasta julio del 2007) no tenía otro registro del Estado que el de los montos ejecutados y

¹¹ Con estas características, se destacan la formación policial y militar.

exonerados por empresa; ni siquiera contaba con el monto global no recaudado por esta vía.

1.2.2. Carencias en la información y la evaluación

Es escasa la información que tanto trabajadores (actuales o en formación, ocupados y desocupados) como empresas disponen sobre la oferta de capacitación; resulta compleja y de baja calidad, porque la única fuente son las propias instituciones capacitadoras.

La evaluación de la capacitación es muy desigual. En un extremo, como se dijo, no se disponía de la información mínima (por ejemplo, número y características de los cursos y de los participantes) sobre la capacitación financiada por la exoneración del IRIC. Sobre la UTU hay información sistemática, pero las evaluaciones son escasas y puntuales. En tanto, la mayoría de los programas de la JUNAE cuentan con evaluaciones sistemáticas y permanentes que en general cumplen con las pautas aceptadas internacionalmente, pero que son poco difundidas.

1.2.3. La deficiente e insuficiente atención a los sectores con problemas de empleo

La desarticulación y las carencias en la información y la evaluación impiden destinar los recursos a los sectores que más los requieren. Por ejemplo, más allá de los buenos resultados de Projovent, su cobertura es insuficiente para atender al 7% de los jóvenes de entre 15 y 20 años que no estudian, no trabajan, no buscan trabajo y no han completado el CB. En contraste, la UTU mantiene a la FPB destinada al mismo sector de población, con importantes recursos y magros resultados. Otro ejemplo es el de los desocupados de larga duración y en general mayores de 40 años, que se han identificado recurrentemente como otro sector con dificultades especiales para enfrentar los problemas de empleo, pero respecto al cual no se han implementado respuestas específicas.

Las deficiencias y desarticulaciones alcanzan al marco normativo. Importa destacar otro ejemplo crítico, que es Código del Niño, que prácticamente bloquea el trabajo formal (y por lo tanto afecta la razón de ser de la capacitación) para los menores de 18 años. Debería evaluarse si el impacto de su aplicación no es el incremento del trabajo informal y, consecuentemente, de la vulnerabilidad de ese grupo de edad.

1.2.4. La deficiente e insuficiente respuesta a las demandas empresariales de personas formadas

El histórico descenso de la desocupación recientemente registrado ha incrementado un problema que ya estaba planteado: el de sectores económicos que no encuentran trabajadores con la formación que requieren. En no pocos casos las empresas resuelven la carencia recurriendo a trabajadores del exterior, y en otros proveyendo directamente la capacitación necesaria. Esta situación es previsible que se amplíe e intensifique en el futuro, incluso en el contexto de una mayor desocupación. El desafío que se les presenta a las políticas es el de, por un lado, empresas que no logran cubrir puestos de trabajo dignos y con posibilidades de desarrollo y, por otro, trabajadores desocupados y en trabajos de pésima calidad, en condiciones no dignas.

1.2.5. Los aportes

De los programas y experiencias desarrollados surge una serie de aportes y aprendizajes relevantes para el mejoramiento de las políticas y para que estas logren responder a los desafíos que se les presentan en el futuro. A continuación menciono los que considero principales.

- Los BT de UTU logran combinar educación técnica con una adecuada preparación para los continuar los estudios universitarios. Los egresados cuentan con una formación que les facilita la inserción laboral en varias áreas ocupacionales dinámicas y a la vez pueden continuar estudiando, buscando distintas combinaciones entre ambos propósitos.
- El CECAP ha sido un permanente innovador en la pedagogía de la formación profesional. Hoy aporta una didáctica basada en talleres productivos y a la vez de las pocas experiencias uruguayas que aplican el método de la alternancia, en que el joven asiste simultáneamente a la institución de formación y a la empresa, lo que convierte a esta última en un ámbito y un recurso intensivo de aprendizaje. Las otras experiencias exitosas de alternancia las aportan un conjunto de escuelas agrarias de UTU y privadas.
- Projoven aporta una lógica de gestión de mediana cobertura, que a través de un sistema descentralizado logra responder y negociar eficaz y dinámicamente con las demandas de las empresas. A partir de ello se ha consolidado en el logro de muy buenos resultados de inserción laboral, alcanzados con alta eficiencia respecto a los costos de gestión.
- Finalmente, el denominado Ciclo Básico Profesionalizante fue diseñado y ensayado por el Consejo Directivo Central de la Administración

Nacional de la Educación Pública (CODICEN) y la UTU hasta el 2005, con el propósito de ofrecer una alternativa para que los mayores de 15 años, de sectores pobres, terminaran ese nivel. Aportó un currículo basado en competencias, apoyado por una didáctica desarrollada a través de proyectos. En los objetivos y contenidos combinó la formación básica correspondiente, habilitante para continuar la educación formal, con una preparación para determinadas áreas ocupacionales. Las primeras evaluaciones de las experiencias piloto realizadas muestran buenos resultados.

2. Sugerencias para la agenda de las políticas de educación y trabajo

2.1. La relación con el mundo del trabajo como uno de los ejes de la reforma de la educación media y de adultos

El mejoramiento de la calidad de la educación media, su adecuación a las necesidades de los nuevos sectores que han ingresado a ese nivel y también a las de aquellos que la abandonan tempranamente es la mejor política de educación y trabajo para los jóvenes; o sea, para la formación de quienes van a ingresar al mundo del trabajo o de quienes ya lo han hecho precozmente, en general en muy malas condiciones.

La educación media requiere completar el proceso de reforma y extender su orientación a la educación de adultos (que con acierto se estableció como prioridad en la última ley de presupuesto, luego de décadas de relegamiento). A continuación se proponen tres grandes finalidades, que a su vez constituyen ejes estructuradores, tanto para la educación media como para la de adultos:¹²

1. La formación básica que posibilite la adecuada continuación de estudios superiores.
2. La formación personal, social o ciudadana, que, considerando especialmente que quienes la realizan son adolescentes, debe atender a los cambios y a las definiciones propios de esa etapa de la vida. Entre ellas se destacan las vinculadas a la sexualidad y al ejercicio de la capacidad reproductiva.

¹² Esta definición retoma el diseño curricular del Ciclo Básico Profesionalizante antes mencionado.

3. La adquisición de las competencias laborales básicas para incorporarse al mundo del trabajo.¹³ Ello requiere un tronco común de formación, que debe complementarse con componentes de orientación ocupacional y vocacional, a fin de facilitar y promover que cada joven defina objetivos y estrategias educativo-laborales propios; pero debe acompañarse de opciones diversas, que dependerán de las distintas poblaciones objetivo y de las articulaciones de cada centro con el mercado de trabajo, y que en algunos casos podrán incluir capacitación específica para ciertas áreas ocupacionales, pasantías y apoyos a la inserción laboral.

Importa mencionar las tres grandes finalidades, si bien la que corresponde al tema de este trabajo es solo la tercera, porque la finalidad laboral no debe ser un agregado externo, un satélite del cuerpo principal del currículo. Aquí se la postula como una de las tres bases para redefinir los fines de la educación media, no con un papel accesorio o de segundo orden.¹⁴

Estas orientaciones, con una perspectiva de mediano y largo plazo, exigirían repensar la diferenciación entre la educación secundaria y la técnico-profesional.

En el corto plazo deberían potenciarse, ampliarse, crearse y evaluarse iniciativas y modalidades que se acerquen a estas finalidades, como el Ciclo Básico Profesionalizante, el Ciclo Básico Rural en alternancia o los Bachilleratos Tecnológicos.

En la estructura general del currículo, la formación laboral debería diferenciarse por edades, según la cercanía al mercado laboral. A la vez, parece conveniente revisar el impacto de la normativa laboral y su aplicación por parte del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), que prácticamente impide el trabajo formal de los menores de 18 años. Debería descartarse que ello conduzca a los menores de 18 al mercado informal y, en caso de verificarse esta situación, modificar las normas. Este punto conduce a una pregunta que la política de educación y trabajo debe responder, ¿a qué edad es admisible que los adolescentes comiencen a trabajar? Hoy se observa una contradicción entre la solución legislativa adoptada por el Código del Niño y los valores y comportamientos predominantes en las familias y en el mundo del trabajo. La política debe proponerse resolverla en un sentido o en otro (partimos del criterio de que, con ciertas condiciones, es admisible y

¹³ A estos objetivos debería agregarse uno de carácter más instrumental, que constituye un complemento imprescindible de los anteriores: el desarrollo de una serie de dispositivos de acompañamiento, apoyo individual y asistencia individual dirigidos a prevenir y revertir las deserciones.

¹⁴ La Introducción a la Tecnología en el Ciclo Básico es un ejemplo de una modalidad en la que la cuestión laboral se incluye con un papel lateral y secundario.

hasta aconsejable el trabajo a partir de edades menores; por ejemplo, a los 16 años).

Esta orientación para la reforma de la educación media —y, consecuentemente, de la educación de adultos— requiere de una importante capacidad de decisión de los centros educativos locales y, dentro de ellos, de la participación activa de los distintos actores, incluso de las empresas con las que el centro se vincule. Ello supone transferir al centro educativo la toma de decisiones educativas y funcionales, la administración de los recursos y finalmente la responsabilidad por los resultados alcanzados. Por lo tanto, la supervisión debe preocuparse menos por el proceso (que será diverso, de acuerdo con las posibilidades y oportunidades) y más por los resultados. Estos son los únicos que deben guardar cierta homogeneidad, dentro de determinados estándares.

Otra estrategia de reforma, complementaria de la descentralización, es abrir instancias de evaluación y certificación que sean independientes de los procesos educativos (similares a las pruebas que con las que hoy se acredita la educación primaria). Ello es relativamente sencillo en términos técnicos, en tanto se cuenta con perfiles de egreso basados en competencias (del CB y de los BT),

Para mejorar la equidad en el mantenimiento, la captación y el aprendizaje de los adolescentes y jóvenes en situación de indigencia y pobreza tendrá un papel relevante la articulación con el Plan de Equidad y especialmente con el fortalecimiento de las Asignaciones Familiares. Para ello se requieren mejoras en la administración, acompañadas de reformulaciones en las formas de trabajo en los centros, especialmente en lo atinente al acompañamiento y la orientación de los educandos.

Finalmente importa subrayar que, además de responder en lo inmediato a necesidades de los jóvenes y del mundo laboral, una reforma con este enfoque proporcionaría una base sólida para el resto de las políticas de educación y trabajo en el mediano plazo.

2.2. Propuestas para una política y un sistema de educación y trabajo

¿Desarrollar una política y construir un sistema significa crear un nuevo organismo con una estructura jerárquica por encima de los existentes? Parece primero poco viable y además, si pudiera concretarse, poco eficaz.

O sea que importa aclarar que estoy haciendo referencia a un nuevo tipo de política y de sistema. Una política y un sistema que, en contraste con los tradicionales, no centraliza las decisiones, cuya principal herramienta no es la administración, y sobre todo que no pretende reemplazar o imponerse a

las voluntades de los diversos actores. Una política y un sistema que se proponen actuar regulando, incentivando, informando, apoyando, generando condiciones para favorecer determinadas acciones de los actores.

Este nuevo tipo de política no se abstiene de definir objetivos, no es prescindente ni pretende neutralidad. La diferencia está en cómo opera para conseguirlos.

Corresponde entonces comenzar por proponer la finalidad de la política de educación y trabajo. Ella debería combinar la mejora de la equidad en el acceso al mercado laboral con el aumento de la competitividad del país y, por lo tanto, de las empresas. Como estamos ubicados en el marco de las políticas educativas y sociales, jerarquizo la equidad y le pongo como condición la competitividad. Si el marco fuera otro —por ejemplo, la capacitación como parte de la política industrial—, las prioridades serían a la inversa.

Esta finalidad se orienta a dos actores protagónicos: primero a los trabajadores (ocupados, desocupados, en preparación) y en segundo lugar a los empleadores. Busca mejorar las condiciones en las que ambos toman decisiones respecto al trabajo y al empleo. Requiere realizar un esfuerzo mayor cuanto mayor sea la distancia entre los trabajadores y el mercado formal de trabajo. El esfuerzo debe realizarse en diálogo y en negociación con las demandas y oportunidades que este brinda.

Por lo tanto, la política debe implementarse descentralizadamente, con agilidad y flexibilidad para interactuar con los dos actores nombrados, que deben tomar decisiones en el vértigo de intensos y crecientes cambios tecnológicos y de globalización de los mercados.

El sistema debe estar apoyado en una arquitectura institucional en la que son más importantes las reglas de juego que la definición de los organismos y sus competencias, con vías de comunicación e itinerarios múltiples y no obligatorios, con responsabilidades funcionales que se entrecruzan cuando es necesario, con fronteras cambiantes según las circunstancias, con formas de coordinación livianas y dinámicas y, finalmente, con mecanismos de información abiertos y confiables para los diversos actores.

2.3. Propuesta de algunas estrategias

Las estrategias que se proponen a continuación procuran, primero, ser complementarias y fortalecer las políticas y programas de los diversos organismos que actúan en este escenario. En segundo término se orientan, como visión de mediano y largo plazo, a alcanzar progresivamente el desarrollo de una política y la construcción de un sistema, en los términos planteados en el apartado anterior. En tercer lugar, incluyen herramientas y avances que son viables en el corto plazo.

2.3.1. Crear un modesto sistema de competencias laborales, de alcance a la vez limitado y abierto

Las competencias laborales se han consolidado como el enfoque y las metodologías más utilizados en términos comparativos para articular educación y trabajo. Su desarrollo proporcionaría herramientas útiles para mejorar tanto la pertinencia de la capacitación como su calidad y su evaluación. En Uruguay las evaluaciones hoy tienden a concentrarse, en el mejor de los casos, en registrar asistencia e inserción laboral (en los otros se reduce a la calificación de los docentes y eventualmente de los inspectores), pero no hay instrumentos sistemáticos para evaluar las capacidades adquiridas.

Las competencias aportarían herramientas para la identificación de la demanda, el desarrollo curricular basado en ella y luego la evaluación, tanto de los educandos como de los formadores y de sus instituciones. También alimentarían a las intervenciones de información, orientación e intermediación laboral. Proporcionarían un mecanismo liviano para múltiples modalidades de coordinación entre las instituciones y movilidad de los trabajadores entre ellas. Constituirían un instrumento idóneo para contribuir a operativizar las tres transversalidades que se propone implementar la DINAE: el desarrollo local, la capacitación sectorial y de cadenas productivas y el género.¹⁵ Finalmente, aportarían una herramienta muy adecuada para coordinar con la próxima etapa de los consejos salarios, propuesta a la que se refiere con más detalle el punto siguiente.

Para el desarrollo del sistema deberían comenzar por identificarse normas de competencia de determinadas áreas ocupacionales con amplio alcance transversal (por ejemplo, atención al cliente), establecerse las pautas y evidencias para evaluarlas y criterios para certificarlas. Ello debería ser acordado por un grupo de instituciones (en especial gremiales y sindicales) lo más amplio y representativo posible, que avale y reconozca el certificado otorgado.

En segundo término debería establecerse un esquema de certificación de competencias, involucrando la intervención de un organismo independiente, de *tercera parte*, que sea el responsable técnico de realizarla.

A partir de lo anterior, en tercer término, se está en condiciones de promover que las normas y los certificados de competencia se conviertan en

¹⁵ Los actores locales previsiblemente requerirán algunas herramientas de identificación de la demanda. Lo mismo va a ocurrir en las cadenas productivas y los clústers sectoriales. Finalmente, la identificación precisa de las competencias facilita el cuestionar y superar aquellos requerimientos que tienen un contenido más discriminatorio que efectivamente demandado por un determinado desempeño ocupacional.

herramientas de la formación, de las relaciones laborales y de la gestión de los recursos humanos.

Sería conveniente que el alcance inicial del sistema sea reducido, pero que las herramientas de identificación, normalización, evaluación y certificación tuvieran las características y condiciones adecuadas para extenderse a otras áreas y sectores ocupacionales.

El desarrollo de un sistema de este tipo cuenta con la legitimidad expresada en el documento «Bases para un sistema de competencias laborales», firmado en diciembre de 1999 por delegados del Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), la Comisión Superior Empresarial (COSUPEM), la DINAE, la Asociación de Entidades de Capacitación (ADECA), UTU y el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, de la Organización Internacional del Trabajo (CINTERFOR-OIT), y con el interés que desde aquel momento hasta hoy han manifestado las organizaciones tanto sindicales como empresariales.

2.3.2. Promover la capacitación laboral en el marco de los procesos de negociación colectiva

La próxima ronda de los consejos de salarios tendrá como uno de sus objetivos principales la actualización de las categorizaciones ocupacionales de los distintos grupos sectoriales y subsectoriales tripartitos. La actualización de las categorías ocupacionales está presente, de distintas formas, en la agenda de muchos de los grupos sectoriales y subsectoriales de los consejos de salarios.

La reinstalación de los consejos de salarios ha constituido la principal política laboral del nuevo gobierno. Estuvo concentrada en la negociación de mínimos salariales, que en principio aparece como un tema muy lejano a la capacitación y al empleo. En contraste, las categorizaciones son un tema más directamente vinculado a la capacitación. Las viejas metodologías, plasmadas en las categorías que aparecen en la mayoría de los convenios, resultan inadecuadas para responder a las necesidades actuales de organización y desarrollo de las empresas. Sería inconveniente que se continuaran utilizando porque imprimirían rigideces en la negociación, procedentes no de las posiciones de los actores, sino de las herramientas técnicas con las cuales negocian. Por lo tanto, se requiere actualizar las categorías, para lo cual antes sería conveniente actualizar la metodología para definir las.

Las competencias aportan las nuevas técnicas de categorización ocupacional que mejor responden a los requerimientos de trabajadores y empresarios. Proporcionan una base sólida tanto para negociación colectiva como para la definición y el diseño de la capacitación.

Desde esta perspectiva formulo la primera propuesta, que consiste en elaborar un marco metodológico y un conjunto de instrumentos para la categorización basada en competencias. Se generaría de esta forma un contexto muy favorable para promover la inclusión de la capacitación dentro de los revitalizados procesos de negociación colectiva. Ese sería un logro para la política de capacitación y empleo. Complementariamente le significaría articularse con la política de relaciones laborales, hecho que, además de inédito, presenta hoy fuertes potencialidades si se atiende a la prioridad que le ha otorgado el actual gobierno.

Para ilustrar esta recomendación planteo dos sugerencias para operacionalizarla. En primer término, la elaboración de un manual de categorización basada en competencias, que se difunda entre los participantes en los consejos. Debe ser un instrumento práctico y sencillo, aplicable en situaciones y por actores muy diversos. En segundo lugar, la capacitación de los técnicos de la Dirección Nacional de Trabajo (DINATRA) que coordinan los grupos de negociación de los diversos sectores. Y en tercer lugar, elegir algunos sectores con condiciones favorables para realizar un trabajo más intenso, que involucre capacitación y que cuente con la participación de la Junta. Esta experiencia podría constituir el antecedente de una nueva línea de trabajo o programa de la JUNAE-DINAE.

2.3.3. Ensayar modalidades de capacitación semipresenciales

Las nuevas metodologías de formación a distancia se han utilizado escasamente en Uruguay. Su aplicación exclusiva y para poblaciones con problemas de empleo aparece como poco adecuada. Pero puede sí ser recomendable aplicarlas en forma combinada con actividades presenciales. Aportaría dos beneficios. El primero es abaratar los costos, permitiendo llegar a más trabajadores con los mismos recursos. El segundo es llegar a localidades más chicas y en general mejorar la pertinencia con la demanda, porque en cada lugar evitaría la obligación de formar un grupo de personas de una misma ocupación (como ocurre con los cursos presenciales); por el contrario, podría formarse allí solo a una o dos personas, de acuerdo con las necesidades detectadas.¹⁶

El sistema de información de Uruguay Activo presenta fuertes sinergias con una iniciativa de este tipo, en la medida en que haya un grupo de trabajadores y empresas que sean usuarios y estén familiarizados con él. A la vez, el diseño curricular basado en competencias antes propuesto resulta

¹⁶ En localidades pequeñas es difícil que se generen quince o veinte demandas en una misma ocupación, al mismo tiempo.

especialmente idóneo para ser vehiculizado a través de modalidades a distancia y de autoaprendizaje (por ejemplo, el educando trabaja con un programa didáctico entregado en CD).

El aprendizaje individual debería complementarse con tutorías y con encuentros periódicos de carácter presencial (con participantes de distintas localidades). Ello podría completarse con centros de acceso a internet a los que pudieran concurrir participantes de diversos cursos y recibir el apoyo de un educador no especializado en ningún área ocupacional, que tendría las solas funciones de facilitar el uso de las computadoras y en especial de brindar un acompañamiento personalizado a los participantes. A través de los Comités Locales de Empleo que están promoviendo la DINAE y la JUNAE, podrían contratarse estos centros. Importa advertir que no sería conveniente que los Comités los administren directamente, sino que los seleccionaran y supervisarán.¹⁷

Esta propuesta requeriría, en la etapa inicial de implementación, una importante inversión en desarrollo didáctico. Como es habitual en estas modalidades, resulta onerosa en principio, pero tiene muy alto retorno en tanto luego se aplica masivamente.

2.3.4. Promover la formación profesional en alternancia

La alternancia de la formación entre centro de formación y empresa es una modalidad de escaso desarrollo en Uruguay y que, sin embargo, en sus diversas aplicaciones —reducidas en nuestro país pero masivas en otros—, muestra muy buenos resultados. Por lo tanto, considero que debe constituir una prioridad para promover innovaciones y formar a docentes, a la vez que se continúa evaluando los resultados alcanzados. Simultáneamente, las pocas instituciones que la vienen utilizando requieren instancias de intercambio y de fortalecimiento entre ellas y con otras del exterior. Nuevamente, como muestra el método dual alemán, esta es una modalidad muy compatible con las metodologías basadas en competencias y que requiere un desarrollo de herramientas didácticas.

2.3.5. La articulación con Asignaciones Familiares

La oferta de formación profesional orientada a los sectores indigentes y pobres debería articularse con Asignaciones Familiares, en el marco del Plan

¹⁷ Sería difícil luego evaluar y exigir resultados a una estructura que dependa directamente del comité local. Por otra parte, importa preservar para estas funciones de conducción política y coordinación local nítidamente diferenciadas de funciones gerenciales, para las que difícilmente cuenten con las condiciones apropiadas.

de Equidad que se implementa a partir del 2008. La capacitación debería constituir una de las alternativas de condicionalidad para las reforzadas transferencias monetarias que se están planificando. No es conveniente que constituya un requisito único y obligatorio, porque se corre el riesgo de distorsionar las acciones de capacitación, interfiriendo con los procesos de quienes asisten porque están convencidos de apostar a la formación como estrategia para superar su situación.

Esta articulación no se concretó en el Plan de Emergencia, si bien estuvo planteada. La formación profesional podría reforzar su intervención en sectores que son prioritarios, pero en los cuales la sola capacitación resulta insuficiente para lograr resultados efectivos. A la vez, Asignaciones Familiares y el Plan de Equidad enriquecerían el menú de *rutas de salida* que proponer a sus participantes. Corresponde señalar que, de no concretarse la articulación, se corre el riesgo de que termine adicionándose otra oferta compartimentada, la del Ministerio de Desarrollo Social, al ya fragmentado panorama que hoy muestran las políticas de educación.

2.3.6. Ampliar y mejorar la evaluación, como base del desarrollo de las políticas

El principal propósito de la evaluación es el aprendizaje a partir de lo realizado, por cuanto debe referirse más a los impactos que a los productos logrados. No es una actividad principalmente de control, que debe ser cumplida más bien a través de las actividades de supervisión.

La evaluación sistemática es un insumo crítico para mejorar la calidad de las políticas. Contribuye al aprendizaje de todos los actores, haciendo posible que cada uno desempeñe mejor su función e incremente su compromiso con los objetivos últimos que se persiguen. Complementariamente otorga legitimidad a la política y a la asignación de recursos públicos que se le asignan.

Para evaluar debe integrarse la información interna, producida por el propio ejecutor, con la relevada por evaluadores externos e independientes. Metodológicamente importa poder comparar información en el momento de ingreso con los resultados de la intervención y con los impactos posteriores. La buena práctica y los estándares internacionales de evaluación requieren, además, la comparación de los impactos entre población atendida y población testigo o de control.

Para la educación media, de la UTU y de la educación de adultos, el desafío es desarrollar un sistema de evaluación sistemático, del que hoy carecen. Debe reconocerse que es poco habitual que las organizaciones que concentran todas las funciones (planificación, rectoría, financiamiento,

ejecución, evaluación), como es el caso, se evalúen a sí mismas. Por lo tanto, esta tarea supondrá un especial esfuerzo para sus directores y también para el CODICEN.

Los programas de la JUNAE-DINAE cuentan con una práctica más sostenida de evaluación, cuya calidad ha mejorado significativamente. Tienen la oportunidad de aprovecharlas aún más para el aprendizaje y la mejora de la política y sus programas, para lo cual se requeriría una más amplia difusión junto con espacios de intercambio y reflexión de los diversos actores involucrados.

Resumen

La educación media y de adultos se encuentra en situación crítica en Uruguay, y ello configura el principal problema que enfrentan las políticas de educación y trabajo. El divorcio entre la educación formal y el mundo laboral se expresa en la ausencia de objetivos y contenidos ocupacionales en el currículum de enseñanza secundaria, así como en la imagen de la educación técnica y profesional como una alternativa de menor valor. Tras su masificación, la educación media cristaliza las situaciones de exclusión y carece de fines y objetivos adecuados al alumnado actual. Sobre esa base, este artículo ofrece una serie de propuestas para la formulación de políticas y la creación de un sistema de educación y trabajo, así como se plantea algunas estrategias concretas para fortalecerlos.

Palabras clave: Trabajo de jóvenes, Uruguay, Educación inclusiva, Enseñanza secundaria, Educación no formal, Mercado de trabajo.

Abstract

The secondary education and of adults is in critical condition in Uruguay, and this is the main problem faced by the education and work regulations. The divorce between formal education and the workplace is seen in the absence of objectives and occupational contents in the study program of high school education, as well as in the image of technical and professional education as an alternative of lesser value. After its expansion, secondary education crystallizes the situations of exclusion and lacks appropriate goals and objectives for the current student body. On that basis, this article offers a series of proposals for the formulation of policies and the creation of a system of education and work, as well as raising some concrete strategies to strengthen them.

Key words: Young men work, Uruguay, Inclusive education, High School, Non formal Education, Employment Market.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Mercado de trabajo local: hacia la construcción de un concepto

por Marcos Lorenzelli

Los cambios acontecidos durante las últimas décadas han llevado por un lado a una mayor interrelación económica y comercial, que en algunas actividades —como las financieras, por ejemplo— han adquirido escala planetaria. Por su parte, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación facilitaron los flujos de intercambio entre los países. Como contracara de estos fenómenos se observa que los espacios locales cobran importancia gracias a su mayor capacidad de adecuación a los cambios. De esta manera, se ha acrecentado el interés por el desarrollo local y la incorporación de la dimensión territorial en los análisis de las potencialidades productivas.

Sin embargo, los mercados de trabajo a escala local no han sido objeto de estudio sistemático y como concepto carecen aún de definiciones plenamente aceptadas. Las limitaciones en materia de información secundaria, que en general ha sido elaborada desde una perspectiva macro, impiden los análisis tradicionales, por lo que el abordaje territorial debe hacerse a partir de la distancia entre el hogar del trabajador y el lugar del trabajo o el lugar donde las empresas buscan sus empleados cada vez que deben cubrir una vacante.

A partir de una definición de *mercado de trabajo local* aportada por Francisco Albuquerque se discuten las posibilidades de operacionalizarla en una estrategia de desarrollo local y se propone, a modo de ensayo, que esta definición cobra real dimensión en aquellos espacios locales donde existe una sociedad local. El trabajo termina exponiendo lo que se ha dado en llamar

El autor. Economista (Universidad de la República), máster en Economía (Universidad Católica de Louvain-La-Neuve, Bélgica). Es docente de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica e investigador del Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL) de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica.

estrategia de desarrollo económico territorial para el empleo y sugiriendo algunos instrumentos que pueden ser implementados a escala local.

1. Algunas definiciones

1.1. *Lo local*, un concepto relativo

El concepto de *lo local* necesariamente debe formularse con relación a otro concepto que lo comprenda; así, algo es definido como local porque pertenece a lo global (Arocena, 2001: 22). De esta manera, lo local no hace referencia necesariamente a una división político-administrativa, al número de habitantes ni a kilómetros cuadrados.

Un departamento puede ser considerado local respecto al país en el cual está inserto, pero a su vez es el espacio en el cual se inscribe una pequeña localidad, que sería en este caso sería lo local con relación a su departamento. De igual manera se puede determinar el barrio de una ciudad grande como lo local en relación con dicha ciudad.

Salvo excepciones (ver al respecto Pintos, 2008), en los estudios de desarrollo local han predominado como unidad de análisis las ciudades medianas o las localidades pequeñas y su zona de influencia. Los barrios de las grandes ciudades son un espacio de difícil abordaje, ya que por lo general en ellos no están presentes las particularidades de las ciudades medianas y pequeñas.

En efecto, no siempre un barrio de una gran ciudad suscita sentido de pertenencia, lo cual lleva a sus habitantes a generar lazos de amistad, trabajo u ocio con habitantes de otras zonas de la ciudad. Son además comunes los movimientos de población entre barrios de acuerdo con la oferta inmobiliaria, el ciclo de vida familiar y las disponibilidades de servicios.

Esta visión relativa de lo local tiene consecuencias a la hora de analizar la realidad. En primer lugar, no se puede concebir un proceso de desarrollo local sin tener en cuenta el espacio más amplio en el cual se inserta. Por otro lado, como propone Arocena (2001), lo global no agota el conocimiento de la realidad: lo local no es la reproducción en una escala más pequeña de los macroprocesos estructurales, ni lo global es la agregación de los diferentes fenómenos locales que lo componen.

Es en esta conflictiva pero estimulante interrelación local-global que debe inscribirse el análisis de los espacios territoriales y las estrategias de desarrollo local, que, lejos de considerar a los territorios como autárquicos, los concibe como individualidades que cobran real importancia en el uso estratégico de sus potencialidades en una relación pensada y planificada con lo

global. Por lo tanto, la aproximación a lo local consiste en conocer las particularidades de un territorio delimitado, con sus fortalezas y debilidades, y a la vez estudiar cómo los fenómenos globales alteran en uno y otro sentido las dinámicas locales, aportando oportunidades y amenazas.

En esta doble interacción es que se insertan los fenómenos sociales, culturales y económicos a escala local. El estudio en particular de las potencialidades productivas de un territorio supone analizar los encadenamientos productivos y la generación de valor en esta relación biunívoca entre lo global y lo local.

1.2. Sociedad local

El paso siguiente a la definición de *lo local* es definir *sociedad local*. Arocena (2001) propone que no toda subdivisión del territorio es una sociedad local. La constitución de esta supone algo más que la voluntad administrativa para la determinación de un departamento, una sección judicial o el área urbana de una ciudad.

Para dicho autor una sociedad local se constituye a partir de cierto número de condiciones que se concentran en dos grandes agregados: uno de naturaleza socioeconómica y otro de naturaleza cultural.

Las condiciones de naturaleza socioeconómica obligan a que la riqueza generada localmente sea apropiada, en todo o en parte, por la localidad, a partir de un complejo proceso de negociaciones y acuerdos entre grupos locales. Esto requiere que dentro de la localidad existan centros de poder con capacidades, en lo técnico-productivo y en lo referido a la comercialización, con posibilidades de decisión en las distintas fases del proceso de generación de riqueza.

De esta manera, el porcentaje del excedente que se reinvierta localmente será consecuencia de la capacidad y el poder de los actores locales, mientras que la distribución de dicho excedente entre los miembros de la sociedad local dependerá de las relaciones de poder y la correlación de fuerzas entre ellos.

Por lo tanto, y limitándose por el momento al condicionante socioeconómico, puede existir un espacio local bien determinado que no constituya una sociedad local. Un claro ejemplo son los enclaves productivos en los cuales una gran empresa foránea se instala en determinado lugar motivada por la abundancia de la materia prima fundamental en su proceso productivo, la cercanía a los consumidores o algún servicio clave (puerto o aeropuerto). En estos casos la empresa en cuestión aporta la tecnología, el conocimiento, la mano de obra altamente especializada y la logística de comercialización. Todo el excedente es enviado fuera de la localidad, que

en el mejor de los casos se beneficia con la generación de empleos directos e indirectos mientras abunda el recurso que dio origen a la instalación de la empresa o se mantienen las condiciones internacionales de comercialización del producto.

La segunda condicionante para la existencia de una sociedad local es la cultural. Esto supone la existencia de un conjunto de actores pertenecientes al territorio, quienes se identifican con su historia y muestran rasgos culturales comunes expresados en una identidad colectiva. Esta identidad alcanza su máxima expresión en la elaboración de un proyecto colectivo (Arocena, 2001:24). Por lo tanto, será muy difícil encontrar una sociedad local en ciudades conformadas por la afluencia poblacional desde otras latitudes. Las experiencias de logros en el pasado y las expectativas de un futuro en común resultan determinantes para la constitución de una sociedad local.

1.3. Mercado de trabajo local

Como es sabido, todo mercado es un espacio de encuentro entre la oferta y la demanda. Siempre que esto se produzca habrá un mercado, aunque no siempre será en beneficio de los actores de un territorio determinado. Deberán cumplirse algunas condiciones para que el encuentro entre oferta y demanda sea virtuoso en el territorio. Por otro lado, no existe un instrumental adecuado para analizar el mercado de trabajo a escala local.

En efecto, los fenómenos vinculados al mercado de trabajo suelen verse y analizarse a partir de abordajes macro. En el mejor de los casos las variables de tasa de actividad, empleo y desempleo se discriminan por grupos de edad, sexo, ramas de actividad o nivel educativo, entre otras aperturas. La discriminación territorial es por demás escasa, y en ella predominan aproximaciones urbano/rural, ciudades grandes/ciudades pequeñas o según las divisiones administrativas del territorio.

La disponibilidad de la información estadística no permite muchas otras aproximaciones, ya que fue concebida para estos tipos de aproximaciones globales en las que prevalece una mirada de los sectores o de las cadenas productivas y el concepto de territorio está prácticamente ausente.

Como se sabe, el mercado de trabajo de un país muestra grandes diferencias entre sus regiones o territorios. Los niveles de desempleo, por ejemplo, presentan variaciones importantes en el espacio territorial y su dinámica hace que en pocos años las situaciones cambien dramáticamente: en una zona deprimida con un alto nivel de desempleo y capacidad ociosa, la instalación de una inversión relativamente importante puede alterar totalmente el panorama del mercado laboral, mientras otras zonas antes prósperas entran en depresión.

Estas situaciones hacen necesario analizar las relaciones entre la oferta y la demanda de trabajo también con una óptica territorial, considerando las diferencias y las particularidades que se dan en el espacio local. Solo de esta manera se podrá responder con políticas que capten la diversidad de casos. Pero para que esto sea posible se impone encontrar una definición operativa de *mercado de trabajo local* que facilite el diagnóstico y el análisis, y a su vez permita elaborar instrumentos que contribuyan a una relación más armónica entre la oferta y la demanda de trabajo a escala local.

Para construir una definición de *mercado de trabajo local* Albuquerque (2006) propone lo siguiente:

- Desde el lado de la oferta de trabajo —los trabajadores con sus correspondientes características en busca de empleo—, el mercado de trabajo local puede ser visto como la zona geográfica en la que habitualmente esta búsqueda se realiza o donde las personas estarían dispuestas a trabajar sin cambiar de residencia.
- Desde el lado de la demanda, el mercado de trabajo local queda determinado como aquella zona geográfica donde las empresas centran su búsqueda de trabajadores de acuerdo con los requerimientos correspondientes en materia de formación y experiencia.¹

Como es evidente en esta categorización, el mercado de trabajo local no necesariamente coincide con un espacio local determinado, sino que sus límites pueden ser más amplios o más restringidos según los casos. De la misma manera, tampoco coincide necesariamente con los límites de un municipio u otra unidad administrativa del territorio.

Adicionalmente puede argumentarse que el lado de la oferta resulta más restrictivo que el lado de la demanda, ya que como requisito para delimitar el mercado de trabajo local impone la limitación de no cambiar de residencia en la búsqueda de empleo. Por su parte, la demanda de trabajo puede extender su radio de acción a un territorio más amplio que la oferta.

En la visión tradicional, las interacciones en el mercado de trabajo se ajustan por las variables cantidad y precio; el resultado es el equilibrio entre un gran número de agentes que operan con información perfecta, sin costos a la entrada y la salida, y donde no hay diferenciación de calidad.

¹ Estas definiciones pueden carecer de sentido en algunas actividades fuertemente intensivas en el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. En efecto, la difusión de estas tecnologías ha posibilitado, por ejemplo, que algunos trabajadores ofrezcan su servicio a escala planetaria, y efectivamente obtener empleos en otros países, sin por ello cambiar de residencia. Este fenómeno, si bien existe y es creciente, está lejos de ser la norma en el mercado de trabajo, en particular en pequeñas localidades. Por ello, la problemática de articular oferta y demanda en el territorio sigue siendo hoy un desafío presente.

Sin embargo, como es sabido, los mercados en la realidad no operan conforme a la visión que aporta la teoría. Muy por el contrario, lo común son situaciones en que no existe una atomicidad de agentes, la información es imperfecta, hay costos de implementación y de transacción positivos y los productos no son homogéneos. El mercado de trabajo no es por cierto una excepción en cuanto a cómo operan los mercados en la realidad. Claramente el desempleo y el subempleo son una materialización de los desequilibrios en dicho mercado.

Volviendo a la definición de mercado de trabajo local expuesta más arriba, debe concluirse que la mayor restricción impuesta a la oferta puede generar distorsiones en el territorio. En efecto, si las empresas demandantes de mano de obra deciden satisfacer sus necesidades de trabajadores en un espacio más amplio que el local, apelando a la radicación de trabajadores provenientes de fuera del territorio, parte de la oferta local no podrá aprovechar la oportunidad de una demanda en la zona y quedará desempleada.

Esta última situación normalmente sucede cuando las exigencias de los demandantes en cuanto a formación, capacitación y experiencia de la oferta no son satisfechas en el plano local. En tal caso los demandantes evaluarán la relación costo-beneficio de capacitar la mano de obra local frente a incentivar a trabajadores foráneos a cambiar de residencia y radicarse en un área próxima a la empresa.

De esta manera, y siguiendo el ejemplo del enclave visto más arriba, puede que la oferta de mano de obra local beneficiada de una determinada demanda sea solo aquella que reúna ciertas características, ya sea por la positiva o por la negativa. Es decir, conseguirán emplearse los más capacitados o, por el contrario, los no calificados.

Esto sucede cuando los actores locales no se muestran proactivos ante la aparición de determinado cambio en el mercado de trabajo local. O sea, cuando no existen actores con capacidad de encarar acciones estratégicas que permitan generar las condiciones para que la oferta y demanda en el plano local consigan articularse de manera de generar empleos estables, duraderos y buena calidad.

Por lo tanto, puede ser conveniente hacer la distinción entre un mercado de trabajo que opera en un territorio y un mercado de trabajo local. Existirá este último cuando el mercado de trabajo logre integrarse con las políticas de desarrollo territorial de manera de favorecer los encadenamientos productivos en el territorio.

La construcción institucional de un mercado de trabajo local supondrá, entonces, creatividad y flexibilidad de los actores (públicos y privados, locales y centrales) para identificar los patrones generales de la dinámica de

empleo local y cómo estos juegan en las potencialidades productivas del territorio.

Esta construcción institucional de un mercado de trabajo local seguramente no será posible en todo espacio territorial administrativamente determinado. En particular, dada la definición expuesta, resulta difícil visualizar un mercado de trabajo local en un barrio de una ciudad grande. Por lo tanto, la definición parece pertinente para ciudades medianas y pequeñas.

También es difícil concebir un mercado de trabajo local en ausencia de una sociedad local. En efecto, allí donde no se ha articulado un sistema de actores locales con capacidad de tener una visión estratégica en torno a su propio desarrollo y la sociedad se limita a recibir las políticas que llegan de los estamentos centrales del Estado o las iniciativas privadas de fuera, podrá constituirse un mercado de demanda y oferta de empleo, pero no un mercado de trabajo articulado con cadenas productivas locales, preocupado por la generación de valor y la innovación local en una dirección estratégica del desarrollo del territorio.

2. Políticas locales de empleo, capacitación y recalificación laboral y capital social comunitario

La constitución de un mercado de trabajo en sintonía con lo que sucede en la órbita productiva en un territorio se apoya fuertemente en la trilogía de políticas activas de empleo diseñadas teniendo en cuenta las particularidades de dicho territorio, las políticas de capacitación y recalificación laboral y la existencia de capital social comunitario.

Dado que se trata de generar empleos duraderos y de buena calidad aprovechando todas las capacidades locales y los recursos existentes en el medio, las políticas que *bajan* desde la órbita central deben ser adaptadas a las realidades locales. Solo una sociedad local de actores puede generar las capacidades para que dicho proceso se realice.

La existencia de una sociedad local de actores supone una red articulada de diversas expresiones de la sociedad y del sector público que ha generado, con base en la confianza mutua, mecanismos de cooperación y resolución de conflictos. Esto supone un activo para la comunidad donde dicha red existe; de ahí el nombre de *capital*, que como radica en la compleja trama de relaciones entre los actores es, además, *social*.

El añadido de *comunitario* intenta diferenciarlo del capital social existente en redes de reciprocidad que funcionan dentro de diferentes grupos de relación y afinidad. El capital social comunitario se concreta cuando este reservorio de capital social existente en los grupos se *derrama* a la comunidad a partir

de la apertura de las diferentes expresiones sociales guiadas por un interés genuino de conseguir logros que beneficien a toda la población. En estos términos, el capital social comunitario, en la medida en que beneficia todos, aun a aquellos que no han hecho nada para que exista, tiene características de bien público.²

Por lo tanto, una sociedad local de actores, de la manera como ha sido definida en este trabajo, resulta una pieza fundamental por cuanto aporta capital social comunitario, en dosis más o menos importantes, al proceso de incorporación del mercado de trabajo local en una estrategia de mediano y largo plazo apoyada en los recursos existentes en la comunidad.

Las políticas activas de empleo son una necesidad en la medida en que permiten aprovechar los procesos de crecimiento económico sostenido generando el mayor número posible de puestos de trabajo. El crecimiento por sí solo no se ocupará de ello, y todos los países que han tenido éxito en mantener procesos de crecimiento de largo aliento con generación de empleos han implementados políticas activas en el mercado de trabajo (Rodríguez, 2007).

Por su parte, la introducción de la perspectiva territorial en las políticas activas de empleo abre un panorama novedoso y complementario con las visiones sectoriales que han prevalecido en dichas políticas. De esta manera será posible el ajuste entre la oferta y la demanda en el territorio, tanto previendo las necesidades de demanda como orientando la sobre oferta.

Asimismo, la capacitación y recalificación para el empleo cobra un papel fundamental si está acorde con las políticas activas que se diseñen para el territorio. Una vez más, los planes diseñados centralmente deben pasar por el tamiz local, lo cual permitirá realizar los ajustes correspondientes para adecuarlos a las posibilidades y necesidades locales.

3. El enfoque del desarrollo económico territorial para el empleo (DETE)

La articulación de un mercado de trabajo local en un proceso dinámico de producción y empleo es una preocupación creciente entre los profesionales y académicos que se dedican al desarrollo local como interés principal.

² Por *bien público* se entiende aquellos bienes y servicios que, por ser indivisibles, no resulta posible distribuirlos a través de los mercados, ya que sería imposible determinar a quién cobrar el precio correspondiente. Por esta razón no se puede excluir a nadie del disfrute de este tipo de bienes, ni habrá rivalidad entre los consumidores por el bien o servicio en cuestión.

La necesidad de aproximarse al fenómeno del desarrollo desde una mirada territorial ha puesto el foco en las condiciones en que se desarrollan las interacciones entre demanda y oferta de empleo.

Con este propósito, un grupo de académicos ha conformado una red de trabajo en torno al enfoque del *desarrollo económico territorial para el empleo* (DETE). Esta estrategia busca integrar en el análisis las condiciones de un territorio (productivas, culturales, organizacionales, institucionales, el entramado social, etcétera) a fin de determinar las potencialidades endógenas de dicho territorio y las oportunidades que ofrece el entorno en el cual está inserto.

No es un enfoque de mínima ni asistencialista, aunque su preocupación central es contribuir a una mejora en las condiciones de vida de la población que habita el territorio en cuestión. Es una visión desde lo local pero en coordinación con la órbita central del gobierno en un proceso genuino de descentralización.

La idea principal es buscar oportunidades compartidas entre diferentes actores del territorio en torno a una visión de mediano y largo plazo, más o menos consensuada, del desarrollo local. Por lo tanto, hace hincapié en los procesos participativos para la elección de alternativas, la priorización de acciones y objetivos, y la asignación de los recursos disponibles en el territorio.

Una estrategia DETE es, entonces, un «proceso participativo que estimula en un territorio determinado la cooperación entre sus principales actores socioeconómicos, públicos y privados, a fin de consensuar una estrategia o iniciativa de desarrollo en dicho territorio, a partir del aprovechamiento de los recursos y potencialidades locales, así como de las oportunidades existentes del contexto global, con el objetivo final de crear nuevos emprendimientos productivos y de empleo digno, colaborando de ese modo a la mejora de la calidad y el nivel de vida de su población» (Albuquerque, 2006: 42).

Como se puede ver, la preocupación no es solo la creación de empleos y la articulación de los sectores productivos locales, sino, y sobre todo, la creación de empleos de calidad a partir de políticas activas de empleo que aproximen la oferta con la demanda local y promuevan la capacitación de los recursos humanos del territorio.

La generación de una estrategia DETE comienza con la etapa de movilización de actores a fin de identificar oportunidades del territorio en materia productiva e impulsar la generación de empleo genuino. A partir de esta movilización de actores se realiza un diagnóstico territorial tendiente a establecer una visión compartida.

En esta etapa resulta fundamental identificar y poner en práctica primeras acciones que permitan logros de corto plazo, lo que posibilita mostrar algunos resultados; ello a su vez afianza el proceso y contribuye a un mayor

involucramiento de los actores. Muchas veces estos pequeños resultados dependen de acciones orientadas a mejorar la coordinación entre los actores públicos y público-privados.

En materia de empleo ha dado resultado establecer oficinas públicas de empleo con la finalidad de hacer un nexo entre la oferta y la demanda de trabajo en el territorio. Además de contribuir a un funcionamiento más aceitado del mercado de trabajo, estas oficinas generan información útil, muchas veces inexistente en el ámbito local, que aportan a la elaboración de la estrategia. En algunos casos estas oficinas de empleo adicionan las funciones de calificación y recalificación de la oferta laboral, apoyo a microemprendimientos y servicios a empresas.

El paso siguiente es la elaboración de la estrategia propiamente dicha, para lo cual es importante definir desde el primer momento un conjunto de indicadores, con sus correspondientes medios de verificación, que faciliten el monitoreo y la evaluación en la fase de implementación de la estrategia.

No se trata de un proceso lineal; en la práctica las fases se superponen, hay avances y retrocesos, nueva información permite mejorar una etapa anterior y se vuelve para renovar el proceso. Asimismo, y a pesar de la explícita preocupación por el empleo de calidad, no se debe contemplar solamente el sector formal del mercado de trabajo. Por el contrario, el apoyo a grupos de trabajadores desfavorecidos mediante su capacitación, junto con la dinamización de sectores productivos intensivos en mano de obra local, resulta vital en las primeras etapas del proceso.

La generación de una estrategia DETE supone, entonces, un enfoque pragmático, centrado en el territorio como un elemento más del proceso de desarrollo, participativo, enfocado en el uso de los recursos locales, estratégico en la medida en que tiene en cuenta las particularidades del territorio y las oportunidades que aporta el entorno, basado en la articulación público-público y público-privado y con el objetivo de mejorar las condiciones de empleo y la generación de ingresos provenientes del trabajo como instrumentos para elevar la calidad de vida de la población.

4. Instrumentos de apoyo y fortalecimiento del mercado de trabajo local

En los países europeos, en particular en España e Italia, se han desarrollado diversos instrumentos con el objetivo de apoyar y fortalecer el empleo a escala local. Estos instrumentos son por lo general concebidos y puestos en prácticas por autoridades de gobiernos locales en coordinación con otros actores públicos y privados.

Al tener un fuerte arraigo local, los instrumentos referidos explicitan la clave territorial en su diseño, son hábiles para dar cuenta de las particularidades del territorio y flexibles para anticiparse a modificaciones que puedan ocurrir en la órbita local.

Las experiencias más exitosas en este sentido muestran que muchas veces se ha implementado previamente algún tipo de acuerdo o pacto territorial por el empleo, hecho que ha resultado determinante tanto para la elaboración de políticas a escala local como para la concertación de los actores clave del territorio.

Precisamente, estos acuerdos no se circunscriben a empresarios y trabajadores, sino que se amplían a un número mayor de actores locales. Entre ellos, el Estado local desempeña un papel fundamental al incentivar, motivar y dar a las políticas públicas de empleo un arraigo territorial explícitamente definido.

Los instrumentos más comunes para facilitar el encuentro virtuoso de la oferta con la demanda de trabajo en el territorio son las oficinas públicas de empleo y los observatorios locales de empleo. Por su parte, los programas de microcrédito, que favorecen el autoempleo digno y sustentable, tienen una gran importancia en el conjunto de instrumentos pasibles de ser usados en una estrategia de desarrollo local, si bien en esta oportunidad no serán analizados porque escapan a los objetivos del presente artículo.

Las oficinas públicas de empleo y los centros de empleo se generan, en la mayoría de los casos, a partir del intercambio entre el gobierno central y el gobierno local. Cumplen una función pública en el pleno sentido del término. Sin embargo, los casos más exitosos de estas experiencias son aquellos en que el Estado, sin dejar de ser articulador y líder del proceso, ha convocado a diversas expresiones sociales públicas y privadas.

En estos últimos casos las oficinas o centros de empleo dejan de cumplir el papel de receptores de currículos de trabajadores y de necesidades de la demanda para ser los catalizadores de procesos de encuentros potenciadores entre demanda y oferta de trabajo, en una estrategia articulada de desarrollo local definida por una multiplicidad de actores.

Entre sus principales funciones se encuentra:

- brindar asesoría y orientación laboral a desempleados y subempleados;
- favorecer la calificación laboral a trabajadores que buscan reinserirse en el mercado de trabajo;
- dar respuesta a la demanda local a partir de la oferta de trabajo registrada en la oficina.

En Uruguay se viene desarrollando el programa REDEL, a impulsos de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad

Social, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Dicho programa se coordina a escala territorial con los gobiernos departamentales en las tres experiencias piloto implementadas: Paysandú, Treinta y Tres y el oeste de Montevideo. Entre los instrumentos que el programa se plantea se encuentra los *centros públicos de empleo* (CEPE), adaptación de la experiencia europea de las oficinas de empleo. En la práctica se han visualizado como útiles vías para intervenir en los mercados de trabajo local articulando una serie de actores del territorio en una coordinación a nivel público central y departamental. Esta experiencia ya se está extendiendo hacia otros departamentos y sería muy útil que prosperara como el ámbito donde se discute y se planea la estrategia de desarrollo del mercado de trabajo local en particular y se contribuye al desarrollo local en general.

Por su parte, los *observatorios locales de empleo* son instrumentos pensados para aportar conocimiento e información sobre la realidad del mercado de trabajo local. De esta manera se retroalimentan la elaboración y la evaluación de las políticas activas de empleo puestas en funcionamiento en el territorio. En muchos casos estos observatorios han incorporado la visión prospectiva, que alimenta la reflexión de los actores públicos y privados involucrados en el diseño de una agenda estratégica de desarrollo local.

Son funciones básicas de los observatorios:

- recabar información sobre la marcha del mercado de trabajo local, de las empresas existentes en el territorio y de las tendencias en la producción y el empleo;
- analizar dichos datos;
- realizar diagnósticos locales;
- elaborar y divulgar informes;
- compartir el conocimiento con los actores locales.

En los países de nuestra región aún no se han puesto en práctica instrumentos de este tipo, y al respecto resulta muy útil la experiencia española. Estos observatorios convocan a la reflexión a empleadores y empleados, además de los tomadores de decisiones públicas, a partir de los insumos por ellos generados, y han sido piezas fundamentales en los procesos de desarrollo local de las regiones españolas.³

³ Al respecto vale la pena examinar la experiencia del Instituto de Fomento, Empleo y Formación (IFEFE) de la Ciudad de Cádiz en <<http://www.ifeef.es/observatorio/presentacion.html>>.

5. Conclusiones

En los análisis del mercado de trabajo predomina una mirada macro y sectorial, en la cual la dimensión territorial está ausente. De esta manera es posible conocer la evolución de las variables agregadas, que por su construcción no son aptas para informar la toma de decisiones y la elaboración de políticas de alcance local.

La carencia de información secundaria ha dificultado la operacionalización del concepto de mercado de trabajo local, para el cual no existen aún definiciones plenamente aceptadas. El mercado de trabajo en un territorio puede presentar serios desencuentros entre oferta y demanda. No siempre será posible satisfacer la demanda local con la oferta local, en particular cuando se dan procesos acelerados de radicación de inversiones en un territorio.

El encuentro virtuoso entre la demanda y la oferta de trabajo en el ámbito local será posible cuando en el territorio exista un sistema local de actores con capacidad de establecer un diálogo estratégico y negociado con los empresarios privados, los decisores públicos del nivel central y los trabajadores.

Para que este encuentro se produzca es necesario repensar y adaptar a las particularidades territoriales las políticas activas de empleo diseñadas centralmente. En particular, las políticas de calificación y recalificación laboral deben ser cotejadas con las demandas reales de los empleadores locales, las tendencias de la economía local y las carencias de la oferta del territorio.

La constitución de una estrategia de desarrollo local para el empleo digno y de calidad es el factor fundamental, que deberá hacer uso de todos los reservorios de capital social existentes en la comunidad para coordinar y articular a los actores claves del territorio.

Finalmente, las oficinas públicas de empleo y los observatorios locales de empleo son instrumentos que se han puesto en práctica siguiendo el objetivo de conocer la realidad económica y del mercado de trabajo, las tendencias en el mediano plazo, las particularidades de la demanda y la oferta, y la aproximación virtuosa entre ellas.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F.: «Notas acerca del enfoque del desarrollo económico territorial para el empleo», en P. VERGARA y F. ALBURQUERQUE (coords.): *Desarrollo económico territorial: respuestas a los desafíos del empleo*, Red DETE-ALC, 2006.
- AROCENA, J: *Desarrollo local un desafío contemporáneo*, Montevideo: Santillana y Universidad Católica del Uruguay, 2001.

- CONTRERAS, C: *Espacio y sociedad. Restructuración de un antiguo enclave minero*, Tijuana: Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Valdés, 2002.
- DÍAZ, J., D. MARTÍNEZ y M. RIBEIRO: *La segmentación del mercado de trabajo uruguayo y la teoría de los mundos de producción*, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, mimeo, 2007.
- KING DEJARDIN, A: «¿Hay un estrategia de empleo en el desarrollo económico local?», en P. VERGARA y F. ALBURQUERQUE (coords.): *Desarrollo económico territorial: respuestas a los desafíos del empleo*, Red DETE-ALC, 2006.
- LORENZELLI, M.: «Capital social comunitario y gerencia social», en *Cuadernos del CLAEH*, 2.ª Serie, n.º 88, 2004, pp. 113-128.
- PINTOS, G.: «Territorio y políticas sociales en Montevideo», en *Prisma* n.º 22, mayo 2008, pp. 215-253.
- RODRÍGUEZ, J. M.: *Apuntes para reflexionar sobre la generación de empleos duros*, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, mimeo, 2007.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A.: *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona: Bosch, 2005.

Resumen

En paralelo con los procesos de globalización, en las últimas décadas se ha acrecentado el interés por el desarrollo local y la incorporación de la dimensión territorial en los análisis de las potencialidades productivas. Sin embargo, los mercados de trabajo a escala local no han sido objeto de estudio sistemático. Este artículo se propone avanzar en esa dirección. A partir de una definición de *mercado de trabajo local* aportada por Albuquerque, discute las posibilidades de operacionalizarla en una estrategia de desarrollo local y plantea algunas condiciones para ello en términos de hipótesis. A continuación presenta una *estrategia de desarrollo económico territorial para el empleo* y sugiere algunos instrumentos que con este propósito pueden ser implementados a escala local.

Palabras clave: Desarrollo local, Mercado de trabajo, Desarrollo económico, Territorio, Empleo.

Abstract

Along with the globalization processes, in recent decades the interest in local development and in the incorporation of territorial dimension to the analysis of the productive potential has increased. However, labor markets at the local level have not been subjected to systematic study. This article aims to move in that direction. Taking a definition from Albuquerque of local labor market, it discusses the operating possibilities in a local development strategy and poses some conditions to it in terms of assumptions. It then presents a strategy for economic territorial development for employment and suggests some tools that, for this purpose, can be implemented locally.

Key words: Local development, Employment market, Economic development, Territory, Employment.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Transiciones dentro y fuera del mercado de empleo en Uruguay (1991-2006)

Transformaciones en la estructura social y su impacto sobre los ciclos vitales ocupacionales*

por Santiago Cardozo

El Uruguay ostentó durante buena parte del siglo pasado unos niveles de bienestar social comparativamente altos en la región. Esta situación estuvo ligada a la articulación de distintos procesos, entre los que destacan: a) las dinámicas en la esfera productiva que habilitaron diversas formas de movilidad ocupacional ascendente, lo que favoreció la conformación de clases medias asalariadas y urbanas con buenos niveles de protección; b) una notable expansión de las burocracias públicas y una fuerte acción del Estado en la regulación del mercado de trabajo y en el desarrollo de la política social ligada al empleo protegido en educación, salud y seguridad social, y c) un temprano proceso de transición demográfica que derivó en profundos cambios en la estructura social del país. El agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro, la caída del sector secundario y el retraimiento del Estado en cuanto empleador y regulador del mercado laboral impactaron duramente en la estructura social del país y en las oportunidades y los riesgos derivados de la inserción ocupacional

El autor. Sociólogo, candidato a master por la Universidad de la República. Docente de la UCUDAL. Investigador del IPES.

* Deseo expresar mi agradecimiento al equipo de trabajo del IPES de la Universidad Católica y en especial a Federico Rodríguez, por su apoyo y sus estimulantes comentarios, correcciones y sugerencias durante la elaboración de las versiones preliminares de este trabajo.

de distintos sectores de la población. El presente artículo explora tres procesos vinculados a los cambios en los ciclos vitales ocupacionales que se esbozan en la última década y media: la transición al empleo en la población joven, las trayectorias de retiro de la fuerza laboral entre los adultos mayores y los procesos de entrada y salida de la actividad en el caso específico de las mujeres.

1. El desarrollo del sistema de bienestar y la estructura social

Uruguay avanzó tempranamente en el siglo XX en una potente legislación social y laboral en función de un Estado con amplia incidencia sobre la estructura económica, primero agroexportadora y más tarde de tipo ISI (industrialización por sustitución de importaciones). Desde el primer batllismo el sector público pasó a participar directamente de la actividad productiva y de la comercialización de un conjunto importante de bienes y servicios. Esto dotó al Estado de una gran capacidad para el control de actividades clave de la economía, como el crédito, los seguros, las comunicaciones, los transportes y la energía, tendencia que se intensificaría en los años treinta y cuarenta (Bertino et al., 2005). Hasta finales de los cincuenta el país adoptó un paquete de medidas altamente regulacionistas de la economía, tanto en la industria como en los sectores agropecuario, de servicios y de las finanzas. En particular desde la década del cuarenta y hasta la crisis de neobatllismo, se puso en marcha la política de promoción industrial más impetuosa que se registra en la historia del país, lo que impactó profundamente en la distribución sectorial de la mano de obra ocupada.

En el ámbito del trabajo, el Estado montó tempranamente un importante andamiaje de regulación institucionalizado en la creación de los consejos de salarios y Asignaciones Familiares en la década del cuarenta, así como, apoyado por las políticas de fijación de salarios mínimos, la creación de empleo público, el control de precios de artículos de primera necesidad y la importante legislación laboral y social (Bertino et al., 2005: 58). Este conjunto de características, articuladas con el peso de las políticas sociales en sectores como la educación, la salud o la vivienda y la seguridad social, sentaron las bases del modelo de bienestar que primaría aún por algunas décadas. En ese marco, los sindicatos desarrollaron una gran capacidad de movilización frente a las condiciones laborales y salariales de una economía siempre dependiente de las fluctuaciones del capitalismo mundial y adquirieron mayor protagonismo una vez unificados en la Central Nacional de Trabajadores (CNT), en 1966.

Este modelo tuvo fuertes efectos sobre un conjunto de procesos de largo plazo que favorecieron pautas ascendentes de movilidad social estructural (Filgueira, 2001). En primer lugar, las transformaciones productivas tuvieron efectos dinámicos en la formación de un proletariado industrial y en general en la emergencia de sectores de clase media asalariados. Paralelamente, el notable crecimiento del aparato del Estado trajo consigo el paulatino desarrollo de una burocracia administrativa pública y la expansión de los sistemas de educación, de salud y seguridad social. Por último, los efectos de la primera transición demográfica, especialmente el descenso de las tasas de fecundidad en las clases medias y altas, conjuntamente con el fuerte proceso de urbanización que observó el país, contribuyeron a operar cambios en el mismo sentido. En conjunto, estas transformaciones favorecieron una pauta relativamente destacada de movilidad estructural en Uruguay, si bien los estudios pioneros desarrollados en las décadas del sesenta y el setenta comenzaban a señalar algunos costados problemáticos, entre otros: la emergencia de cinturones periféricos de pobreza, las formas incipientes de desintegración social y el insuficiente dinamismo del mercado de trabajo.

Por su parte y, tal como se registraba en el conjunto de la región, la movilidad estructural ocultaba parcialmente la rigidez relativa de estas sociedades en términos de movilidad circulatoria o individual intergeneracional, sensiblemente más acotada. De todas formas, Uruguay aparecía en el contexto regional como uno de los países con estructura social más permeable.

2. Las transformaciones en las últimas décadas

Los cambios en el modelo productivo del país y la concomitante desarticulación de las estructuras básicas de bienestar (asociada a las transformaciones en el Estado, el mercado y la familia) tuvieron un fuerte impacto sobre los vínculos de las personas con el trabajo. Entre las principales transformaciones de las últimas décadas cabe anotar al menos la caída del sector industrial —sumamente importante si se considera el mediano y largo plazo— y el debilitamiento del Estado, tanto en su papel de empleador directo como en la regulación del empleo (Kaztman y Retamoso, 2007).

En efecto, el primer conjunto de elementos que destacan cuando se considera el mediano plazo refiere a la fuerte caída de los ocupados en la industria y en el Estado, sectores que han ostentado históricamente los mayores niveles de protección, estabilidad y, por ser los más sindicalizados, mejor capacidad de negociación. El sector secundario disminuyó dramáticamente su participación en los últimos 35 años en favor del sector terciario. A modo

de ejemplo, en Montevideo pasó de agrupar a casi un 40% de la población ocupada a no más del 20%. Esta tendencia se explica especialmente por la caída del empleo industrial. Simultáneamente, el Estado tendió a replegarse como empleador. Este proceso venía gestándose desde la década de los setenta, pero se agudizó en la segunda mitad de los noventa, dando paso a la emergencia de arreglos laborales novedosos vinculados a la tercerización de un conjunto de servicios antes cubiertos directamente por el sector público y a la proliferación de situaciones vinculadas a la incorporación de becarios, contratos de obra y a término. El repliegue del Estado dejó al descubierto la insuficiencia dinámica del mercado de empleo —en el sentido en que emplea el término V. Tokman (2001)— y favoreció la flexibilización, lo que se expresó en un aumento del trabajo informal y una reducción de los niveles de sindicalización en el sector público (Filgueira y Gelber, 2003).

Adicionalmente, el Estado perdió protagonismo en la regulación de las condiciones de trabajo, de contratación y despido, así como en la fijación de niveles mínimos de salarios. Los consejos de salarios dejaron de convocarse y se fue abandonando la fijación de aumentos de carácter general que amparaban especialmente a los grupos de actividad carentes de representación sindical. El punto es importante, ya que por lo general estos grupos no se encuentran al amparo de convenios colectivos de trabajo. Por su parte, la progresiva apertura de la economía reforzó la desregulación laboral.

En este marco, los ajustes salariales y las condiciones de empleo en el sector privado pasaron a ser definidos casi exclusivamente por las empresas, sin la mediación de un Estado que prácticamente limitó su acción a la fijación del salario mínimo nacional, rural y doméstico. A su vez, la negociación por rama fue progresivamente sustituida por la negociación en cada empresa, con lo que perdió su carácter agregado. La desprotección de los trabajadores se corresponde en este período con una fenomenal caída en los niveles de sindicalización: se ha estimado que entre los años 1987 y 2000 las afiliaciones en el sector privado cayeron un 60% (Filgueira y Gelber, 2003). Este estado de cosas llevó a que los costos del trabajo (nivel de empleo y salarios) pasaran a constituirse en la variable de ajuste para alcanzar niveles de competitividad, mientras se desdibujaban las formas político-institucionales de regulación. Otra consecuencia importante de este proceso fue que la política social dejó de atarse al trabajo y se orientó progresivamente hacia políticas sectoriales vinculadas a categorías poblacionales objetivo (por ejemplo, la infancia, los jóvenes, las mujeres), lo que implica una profunda transformación en los mecanismos tradicionales de integración de la sociedad ligados a las transferencias hacia la seguridad social, a los sistemas de Asignaciones Familiares, de seguro de paro y de enfermedad, aguinaldos, licencias, etcétera.

En este contexto, el campo laboral observó algunas claras tendencias de deterioro. En primer término, el desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, evidenciado en los altos niveles de desocupación y subocupación registrados a pesar de la fuerte emigración de buena parte de la fuerza de trabajo, favoreció desde la segunda mitad del siglo un dramático deterioro del salario real medio de los trabajadores. El notable crecimiento de la población económicamente activa —resultante en parte de las propias estrategias familiares de movilización de mano de obra «secundaria» como respuesta a las coyunturas de crisis, y en parte de los cambios estructurales que implicaron el vuelco de las mujeres al mercado de trabajo— reforzó la caída del salario en el marco de un insuficientemente dinamismo (Astori, 2005: 89).

Además, la dinámica de la estructura socioocupacional se vio profundamente afectada. En términos generales, se han subrayado las siguientes tendencias: la creciente inestabilidad de los puestos de trabajo (lo que afecta las carreras laborales individuales), el aumento de la movilidad intersectorial asociada a la caída del sector secundario en favor del sector de comercio y servicios, la desalarización y la consecuente pérdida de prestaciones asociadas, la agudización de la desocupación, el subempleo y el trabajo precario o desprotegido (Supervielle y Quiñones, 2005; Filgueira y Gelber, 2003). Concomitantemente, se ha llamado la atención sobre el debilitamiento de los vínculos con el mercado laboral entre los sectores menos calificados, lo que generó refuerzos hacia la reproducción intergeneracional de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad (Kaztman y Retamoso, 2007).

3. Estructura, movilidad y ciclos vitales ocupacionales

Además de las transformaciones globales en la estructura ocupacional, los procesos señalados han incidido en las dinámicas de movilidad intergeneracional asociadas a los ciclos vitales laborales, es decir, a la relación entre edad y división del trabajo (Jelin, 1973). Básicamente interesa señalar en este contexto algunas tendencias asociadas a los ciclos de ingreso y salida de la fuerza de trabajo y a la distribución etaria de las ocupaciones.

Con la información disponible no es posible analizar las trayectorias de movilidad intrageneracional (transformaciones en las carreras laborales individuales). En cambio, se pueden estimar, a partir de aproximaciones, algunas pautas relativas a la movilidad intergeneracional.

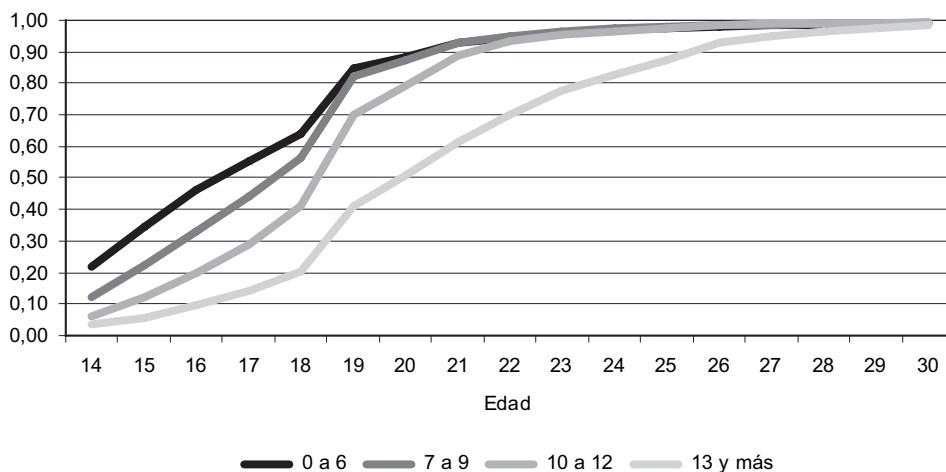
3.1. Los cambios en los primeros ciclos ocupacionales

3.1.1. La edad al ingreso y las tasas de actividad de la población joven

La mayor parte de la evidencia disponible sugiere que las cohortes más jóvenes de uruguayos tienden a incorporarse a la fuerza de trabajo en forma algo más tardía que las anteriores. Esta pauta se inscribe en la tendencia más general a la postergación de las trayectorias de emancipación juvenil (Cardozo y Iervolino, 2007), entre las que la literatura destaca la salida de la escuela, la unión conyugal, la conformación de un hogar propio y la tenencia de hijos (Leccardi, 2005). Sin embargo, en el caso del trabajo es necesario realizar algunas puntualizaciones específicas.

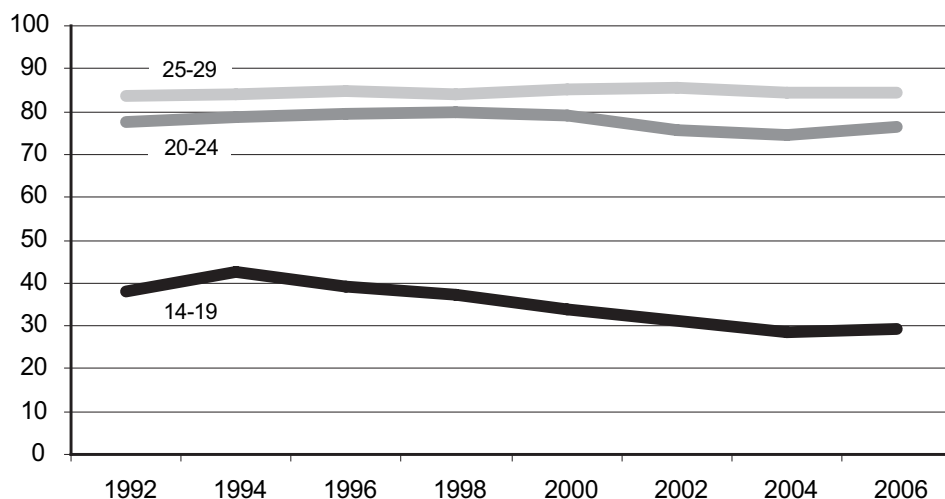
La edad a la que se obtiene el primer empleo constituye un primer indicador para analizar el momento de la transición al trabajo. La Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de Uruguay releva actualmente esta información en forma retrospectiva, pero lo hace únicamente para la población activa. Esto limita el estudio de las transiciones femeninas, puesto que, como se verá, un conjunto importante de las mujeres que ingresan a la fuerza laboral

Gráfico 1. Edad del primer trabajo para distintas cohortes de varones que alguna vez trabajaron. Localidades de 5000 habitantes o más, 2006



Fuente: Elaboración propia basada en la ENHA del INE.

Gráfico 2. Evolución de la tasa de actividad según tramos de edad. Localidades de 5000 y más habitantes, 1992-2006

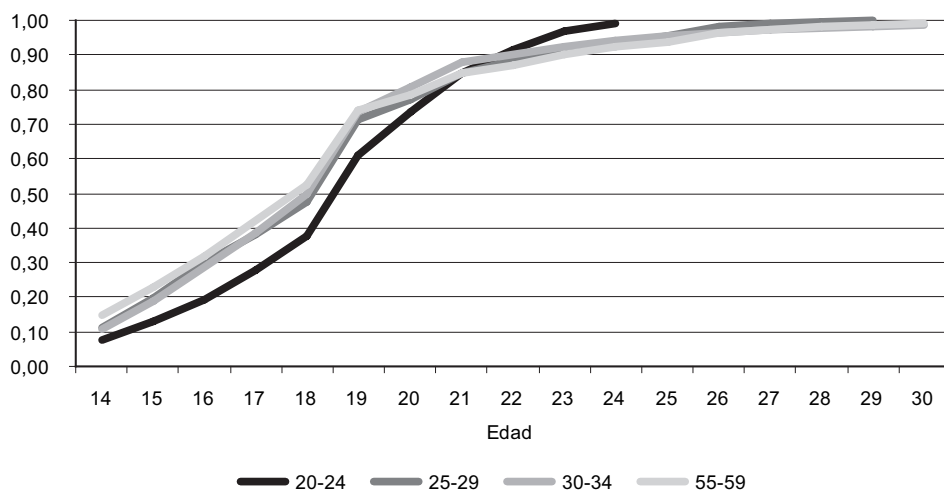


Fuente: Elaboración propia basada en la ECH y la ENHA del INE.

se retiran en las siguientes etapas vitales. En el caso de los varones, el análisis de supervivencia para el evento *ingreso al primer empleo* revela que los cambios acaecidos en la edad de la transición en los últimos 15 años no han sido de gran magnitud. De hecho, únicamente se constata una postergación significativa para la cohorte de hombres que tenían entre 20 y 24 años en el 2006, sin encontrar variaciones importantes para las restantes (gráfico 1). Además, debe considerarse que, incluso para los primeros, los resultados están afectados por el hecho de que buena parte de esta cohorte no ha realizado todavía el tránsito al empleo.

Sin embargo, la evolución de los niveles de empleo y actividad indica que la inserción laboral en las primeras etapas del ciclo ocupacional presenta, para las generaciones recientes, un carácter más intermitente. De hecho, las tasas de empleo y de actividad de la población joven han tendido a disminuir en la última década y media. Entre los 14 y los 19 años, esta situación ya se manifestaba con claridad desde la mitad de los noventa, tanto en hombres como en mujeres. La reciente reactivación del mercado de trabajo tras la crisis del 2002 impactó en un leve crecimiento del empleo en este grupo y en un estancamiento de la caída de la actividad, pero no llegó a revertir la pauta descrita. En el tramo 20-24 años, en tanto, se registra un proceso similar,

Gráfico 3. Edad de ingreso al primer empleo según educación. Varones de entre 20 y 59 años. Localidades de 5000 habitantes o más, 2006



Fuente: Elaboración propia basada en la ENHA del INE.

aunque las tendencias aparecen en este caso más atadas a los ciclos coyunturales de la economía (gráfico 2).

En resumen, la postergación del tránsito hacia el trabajo en las generaciones más recientes no se expresa tanto en una mayor edad en el ingreso al primer trabajo (a excepción, quizás, de la cohorte más reciente), sino que resulta de la alternancia de situaciones de entrada y salida de la condición de actividad durante las primeras etapas vitales del ciclo ocupacional. Como se verá, este carácter intermitente culmina para los varones luego de los 25 años, en tanto para las mujeres adquiere características algo distintas.

Además de las dinámicas estrictamente económicas del mercado de empleo, estas tendencias parecen venir asociadas a los cambios sociales y familiares que subyacen a la forma en que asumen las trayectorias juveniles de transición hacia la vida adulta. En este sentido, la menor participación de los más jóvenes en la esfera del trabajo es concomitante a la postergación de la edad en que los uruguayos se unen y tienen hijos, así como a una mayor permanencia en el sistema educativo (Cardozo y Iervolino, 2007). Por ejemplo, con respecto al año 1991, en el 2006 se registra una disminución del porcentaje de personas de entre 14 y 19 años que trabajan o buscan trabajo y han abandonado la educación, y un aumento de quienes asisten a

Cuadro 1. Población de 14 a 24 años según condición de actividad y asistencia a educación por tramos de edad. Localidades de 5000 habitantes o más, 2006

	1991	2006	Diferencia
14 a 19 años			
Trabaja o busca trabajo y asiste a educación	13,3	12,1	-1,2
Trabaja o busca trabajo y no asiste a educación	24,7	17,3	-7,4
No trabaja ni busca trabajo y asiste a educación	53,6	59,9	6,3
No trabaja ni busca trabajo y no asiste a educación	8,5	10,7	2,2
Total	100	100	
20 a 24 años			
Trabaja o busca trabajo y asiste a educación	15,5	22,1	6,6
Trabaja o busca trabajo y no asiste a educación	62,0	54,1	-7,9
No trabaja ni busca trabajo y asiste a educación	11,1	13,2	2,2
No trabaja ni busca trabajo y no asiste a educación	11,3	10,5	-0,9
Total	100	100	

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH del INE.

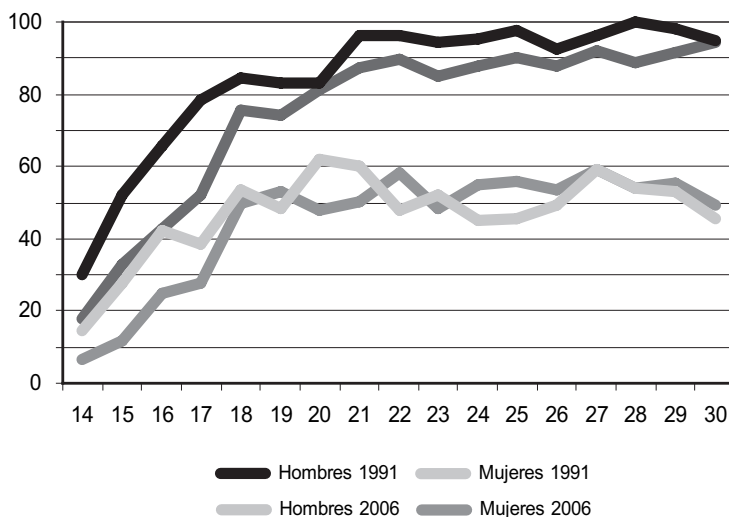
la enseñanza y son inactivos. En el grupo de 20 a 24 años se incrementa el peso relativo de quienes estudian y trabajan simultáneamente, en desmedro de aquellos que son activos pero no asisten a la educación.

Estas pautas suponen, en principio, una ampliación en las oportunidades de las nuevas generaciones en términos de acumulación de capital humano. Sin embargo, es importante subrayar que persiste una proporción significativa (relativamente constante en torno al 10%) de jóvenes que no son activos pero tampoco estudian (cuadro 1).

Por otra parte, el momento del ingreso a la actividad evidencia una marcada diferencia por educación y sexo. Si bien los jóvenes con mayor nivel de escolarización continúan realizando el tránsito en forma marcadamente más tardía, el descenso de la tasa de actividad de la población más joven es mayor, en términos relativos, entre los sectores menos educados. Estos resultados sugieren un paulatino proceso de convergencia en el calendario de las transiciones a la fuerza de trabajo.

Por su parte, las diferencias en las tasas de actividad por sexo en la población más joven no han mostrado cambios en la última década y media: en estas edades, los varones siguen participando del trabajo en mayor medida

Gráfico 4. Tasa de actividad de hombres y mujeres según edades simples. Localidades de 5000 habitantes o más, 1991 y 2006



Fuente: Elaboración propia basada en la ECH y la ENHA del INE.

y en forma más prematura que las mujeres, y ambos lo hacen en menor medida que una década y media atrás (gráfico 4).

3.1.2. Señales de cambio en los primeros ciclos ocupacionales (1991-2006)

La inserción en las primeras etapas del ciclo vital laboral constituye un área de gran interés para el análisis de los cambios intergeneracionales en la estructura ocupacional. Los estudios clásicos sobre movilidad ocupacional comparan la situación de los ocupados actuales respecto a la de sus padres a partir de la comparación de la posición ocupacional de cada individuo (ya sea actual o en su primer empleo) con la de origen, es decir, la que tuvieron sus padres (más frecuentemente, el varón o el jefe de hogar) en el pasado. Lamentablemente, este tipo de abordaje requiere datos relevados específicamente con tales propósitos. Una forma relativamente tosca de aproximarse al análisis de la movilidad estructural intergeneracional es a partir del examen global de las características de la ocupación del conjunto de la población joven en dos momentos.¹

Cuadro 2. Composición de la población ocupada. Personas de 25 a 35 años. Localidades de 5000 habitantes o más, 1991-2006

Composición de la población ocupada	1991	2006
Categoría de la ocupación		
Empleado privado	54,1	63,4
Empleado público	25,7	14,1
Patrón	3,5	2,5
Cuenta propia	15,1	19,0
Otros	1,5	1,0
Región		
Montevideo	56,9	51,8
Interior	43,1	48,2
Sexo		
Hombres	56,9	55,2
Mujeres	43,1	44,8

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH y la ENHA del INE.

Con tal propósito, en el cuadro siguiente se comparan algunas características de la población ocupada de 25 a 35 años —edades en que se consolida el ingreso a la fuerza de trabajo— para los años 1991 y 2006. La evidencia muestra algunas pautas de cambio importantes. En primer término, una fuerte disminución del empleo público, que cae más de 10 puntos en el período considerado. Este descenso se explica principalmente por el mayor peso relativo del empleo privado en el 2006 y, en menor medida, de los trabajadores por cuenta propia. Por su parte, se equilibra notoriamente la participación de Montevideo y el interior urbano en la composición de los ocupados de estas edades, al tiempo que no se observan mayores transformaciones en cuanto a la estructura por sexo.

Adicionalmente, respecto a inicios de la década pasada, en el año 2006 se ve agudizada la estratificación por edades de los ingresos de los trabajadores. La literatura internacional especializada sobre trayectorias

¹ De esta forma, se simulan los marginales de una tabla clásica de movilidad ocupacional, suponiendo que una de las poblaciones representa aproximadamente la generación de los padres de la otra.

ocupacionales² señala que los cambios asociados al ciclo vital suponen para cada cohorte un predominio de la movilidad ascendente a medida que las personas envejecen. El ingreso medio que perciben los distintos grupos etarios constituye un indicador indirecto de la calidad de la inserción ocupacional. La gráfica siguiente muestra que el ingreso medio es progresivamente superior entre los trabajadores de más edad (la población de 35-39 años se ubica aproximadamente en el nivel de ingresos promedio).

A su vez, en los últimos 15 años el salario de los ocupados más jóvenes se ha deteriorado con relación al de los restantes grupos etarios. En el 2006 el ingreso medio de los trabajadores de entre 25 y 29 años era un 40% inferior al registrado para el promedio de los ocupados, aproximadamente diez puntos por debajo de la cifra correspondiente al año 1991. Una situación similar se constata todavía para el tramo de 30-34 años. Cabe destacar finalmente que, a diferencia de lo observado en 1991, las variaciones en el ingreso en el 2006 son significativas para cada uno de los tramos de edad,³ lo que refuerza la idea de una mayor rigidez de la estratificación ocupacional en términos generacionales.

3.2. Los cambios en las últimas etapas vitales del ciclo ocupacional

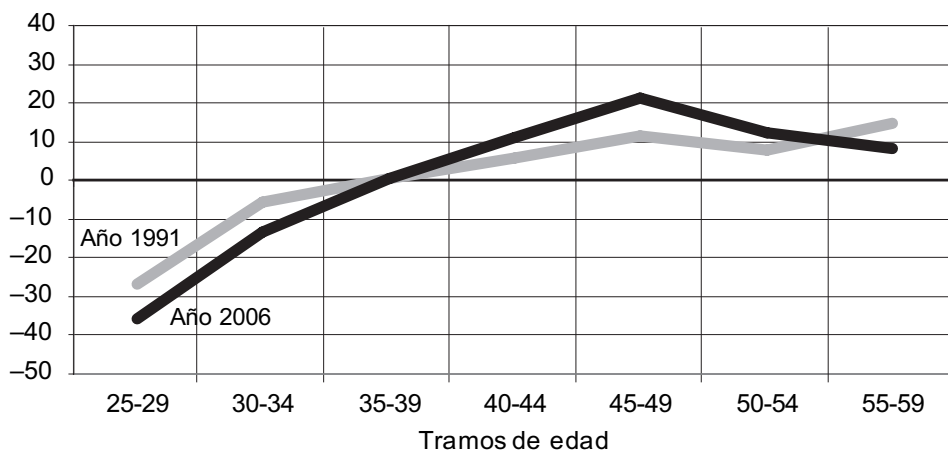
En el otro extremo, las transiciones hacia la tercera edad pueden pensarse como un progresivo desprendimiento del conjunto de roles y estatus que caracterizan típicamente la condición de las personas adultas y un proceso paralelo de conformación de nuevos arreglos que enmarcan la interacción con los principales ámbitos de provisión de bienestar social: la familia, el mercado y el Estado. Uno de los aspectos de mayor interés en este sentido es el análisis del calendario y la intensidad de los tránsitos vinculados a la salida de la fuerza de trabajo y sus posibles efectos sobre la ubicación de los viejos en la estructura social.

En términos comparados, los viejos uruguayos presentan en el Uruguay actual un nivel de bienestar relativamente alto (especialmente en comparación con otros grupos etarios, como los niños). En buena medida esta situación aparece asociada a los altos niveles de cobertura social del país,

² Una referencia obligada sobre este tema es el estudio clásico de S. M. Lipset y R. Bendix: *Social mobility in industrial society*, Berkeley: University of California Press, 1959, disponible en <<http://www.questia.com/PM.qst?a=oyd=99015498>>.

³ En 1991, las diferencias eran significativas en la comparación de las edades jóvenes (25 a 29 y 30 a 34 años), entre sí y respecto de las restantes, pero no entre la totalidad de los tramos siguientes.

**Gráfico 5. Ingresos personales de los ocupados
(como porcentaje del ingreso promedio del total de ocupados)
según tramos de edad. Localidades de 5000 habitantes o más,
1991 y 2006**



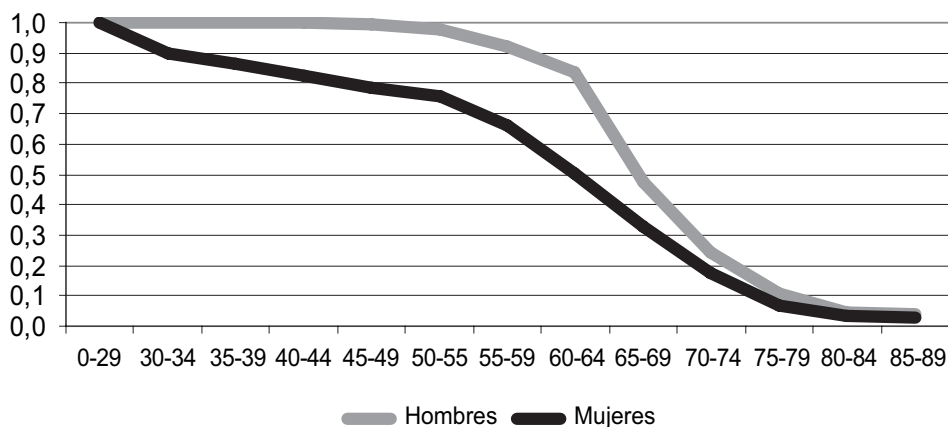
Fuente: Elaboración propia basada en la ECH y la ENHA del INE.

derivados del acceso prácticamente universal a los tradicionales programas contributivos y no contributivos de transferencia de ingresos de jubilaciones y pensiones. Aunque un conjunto no desdeñable de la población de la tercera edad trabaja (cerca de un 20% de las personas de 65 años o más), su participación en el mercado laboral es extremadamente baja en el contexto latinoamericano, precisamente por la universalidad de los programas de seguridad social.

3.2.1. La transición hacia fuera de la fuerza de trabajo

Las pautas de retiro difieren fuertemente entre hombres y mujeres debido a las propias historias laborales de unos y otras. En realidad, una proporción importante de las mujeres que alguna vez trabajaron dejan de hacerlo a edades muy tempranas, que no se asocian con el tránsito a la tercera edad. De acuerdo con la información retrospectiva aportada por la Encuesta SABE para Montevideo a inicios de la década, aproximadamente un 10% de las capitalinas de 60 años o más dejó de trabajar definitivamente antes de los 34, un 20% antes de los 44 y casi un 30% ya no lo hacía a los 55. Aunque puede haber excepciones, estas situaciones sugieren que muchas de ellas

Gráfico 6. Edad de salida del trabajo para personas que alguna vez trabajaron, por sexo*



* Las personas que no trabajan pero buscan trabajo no se contabilizan como salidas.

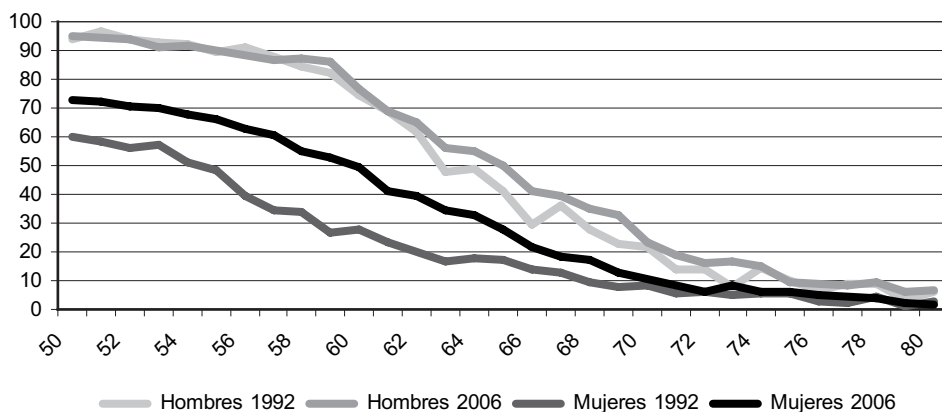
Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta SABE, 2000.

han tenido experiencias laborales relativamente cortas que terminaron antes del acceso al beneficio de la jubilación, como se verá en el apartado siguiente. Luego de los 55 años las salidas presentan un ritmo marcadamente más pronunciado, hasta completarse prácticamente entre los 75 y 79 años.

La pauta masculina es completamente distinta. Prácticamente ninguno de los varones deja de trabajar (o de buscar trabajo) antes de los 55 años, aproximadamente un 10% lo hace entre los 55 y los 59 y una proporción similar entre los 60 y los 64. A partir de los 65 años, edad que coincide aproximadamente con la requerida para obtener los derechos jubilatorios, la caída en la proporción de hombres que trabajan es abrupta. De hecho, en la década de vida que se extiende hasta los 75 años se produce cerca del 60% de los retiros de la actividad. A los 79 años solamente permanece activo uno de cada diez varones.

Las transiciones de salida de los uruguayos han venido registrando algunos cambios en los últimos años, asociados a una importante prolongación de la etapa activa. En efecto, tanto hombres como mujeres han venido retrasando la salida del mercado de trabajo, aunque esta tendencia responde principalmente a la situación de las mujeres. Como se observa en el gráfico siguiente, la proporción de mujeres de 50 años activas se ubicaba en el 2006 diez puntos porcentuales por encima de la registrada a inicios de los noventa (grosso modo, 70% y 60% respectivamente). Esta diferencia expresa la

Gráfico 7. Tasa de actividad según edades simples por sexo. Población de entre 50 y 80 años. Localidades de 5000 habitantes o más, 1992 y 2006



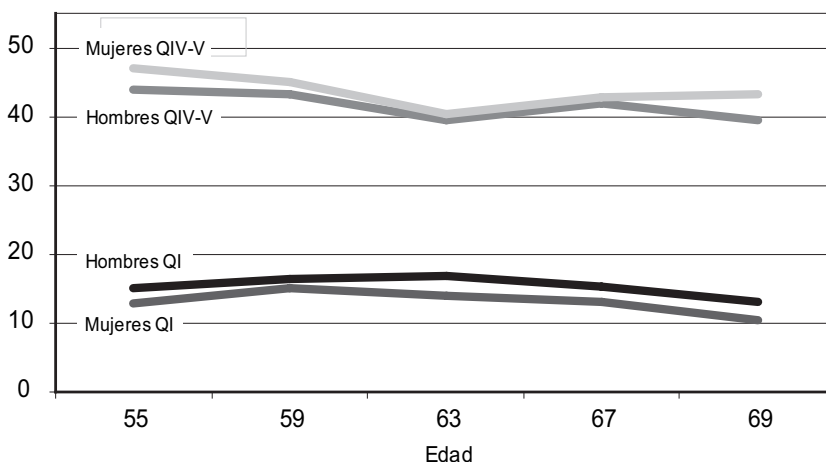
Fuente: Elaboración propia basada en la ECH del INE.

feminización de la PEA comentada antes. Además, el ritmo con que caen las tasas de actividad femenina con la edad era sensiblemente más pronunciado en 1991, lo que indica que los cambios no han sido solo de intensidad (cuántas llegaron a esas edades en actividad) sino también de calendario (cuándo se retiraron).⁴

Una segunda dimensión importante para caracterizar el tránsito desde las últimas etapas del ciclo ocupacional hacia el descanso refiere a los impactos asociados a la salida de la fuerza laboral en términos de mejora o empeoramiento de las condiciones de vida. Aunque todavía se requieren estudios específicos de mayor profundidad, la evidencia disponible sugiere que a lo largo de las edades en que se constata la mayor parte de estas transiciones no se producen cambios importantes en la ubicación en la estructura de ingresos del conjunto de la población. Los resultados del análisis de falsas cohortes para los uruguayos nacidos a mediados de la década del treinta (que alcanzaron los 70 años de edad sobre el 2006) ilustra esta situación. Tal como se desprende del gráfico siguiente y a pesar de algunas leves oscilaciones, el porcentaje de personas en hogares del quintil más pobre (algo menos del 10%) se mantuvo relativamente estable para esta cohorte

⁴ Contrariamente a lo señalado para el ingreso a la fuerza de trabajo, la edad al retiro no presenta diferencias sustantivas para los distintos estratos educacionales.

Gráfico 8. Cohorte* de nacidos en 1936 según ubicación en la estructura general de ingresos por sexo y edad. Localidades de 5000 habitantes o más



* El análisis se realiza a partir de falsas cohortes.

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH del INE (1991-2005).

de uruguayos entre las edades de 60 y 75 años. Otro tanto se aprecia respecto al peso relativo de los quintiles IV y V (algo menos de la mitad). Nótese, en tercer lugar, que no surgen de la evidencia diferencias sustantivas por sexo.

Aunque esta información no aporta más que resultados aproximados y en forma indirecta, sugiere que el retiro de la fuerza laboral en la generación actual de viejos no ha supuesto, globalmente, situaciones de movilidad social descendente. Las cohortes poblacionales que en los últimos años han transitado o se encuentran transitando hacia la tercera edad heredan en términos generales los legados de la estructura de bienestar que primó en el país durante buena parte de su vida activa. Tanto los derechos jubilatorios derivados directamente de la participación pasada en el mercado de empleo como las prestaciones del Estado vinculadas a la transferencia de rentas por vejez o viudez, de particular importancia en el caso de las mujeres, aseguran en términos generales a estas generaciones una protección básica durante el tránsito a esa etapa vital. Téngase presente en este sentido que, a pesar de comportar montos relativamente bajos, el valor de las prestaciones por jubilaciones y pensiones es el más alto del conjunto de las transferencias de ingreso del Estado: en el 2006, las pensiones contributivas representaban en promedio

Cuadro 3. Población inactiva de 65 años o más según acceso a jubilaciones y pensiones por quintiles de ingreso per cápita. Total del país, 2006

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Jubilado	50,7	65,5	73,8	78,9	78,9	72,4
Pensionista	29,5	23,5	17,3	14,3	13,6	18,1
Otros inactivos	19,8	10,9	8,9	6,9	7,5	9,5
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia basada en la ENHA del INE.

1,5 salarios mínimos y las no contributivas el 0,8. Estas últimas son, por poner un ejemplo, diez veces mayores que los montos monetarios por hijo derivados del programa de Asignaciones Familiares (Banco Mundial, 2007).

Sin embargo, el acceso a los beneficios del sistema de jubilaciones y pensiones en la población inactiva muestra una estructura regresiva: el 20% de los adultos mayores del primer quintil de ingresos carece de este tipo de cobertura social, en comparación con menos del 8% en los hogares del quintil más rico, y solo la mitad de los primeros reciben jubilación, frente a más de las tres cuartas partes de los últimos (cuadro 3).

3.3. La doble transición laboral: el retiro prematuro de las mujeres jóvenes en edad de trabajar

Otro proceso que ha caracterizado la dinámica laboral del país, como se vio, es la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Esta tendencia es relativamente generalizada, aunque cabe señalar que el Uruguay se distingue en la región por sus elevadas tasas de actividad femenina, proceso que se ha acentuado además en las últimas décadas. Parte de la evidencia disponible sugiere que la feminización de la PEA podría ser interpretada en términos de estrategias familiares de movilización de mano de obra en contextos de crisis; por ejemplo, ante el desempleo del varón (Astori, 2005; Bucheli, 2002). Sin embargo, otras evidencias arrojan pistas sobre líneas de interpretación complementarias.

En primer lugar, hay señales que insinúan que el aumento de la participación femenina tiene un carácter más estructural que coyuntural y que tiende a mantenerse con relativa independencia de los períodos de retraimiento y recuperación de la economía. Esta tendencia se asocia en parte a los mayores niveles de actividad entre las mujeres solteras y divorciadas, pero

Cuadro 4. Tasas específicas de participación laboral en el hogar para mujeres, cónyuges e hijos. Localidades de 5000 habitantes o más, 1991 y 2006

Quintiles de ingreso	Mujeres (a)		Hijos (b)		Cónyuges (c)		Total (d)	
	1991	2006	1991	2006	1991	2006	1991	2006
Quintil 1	48,0	56,4	55,9	49,9	44,2	56,2	68,6	70,9
Quintil 2	55,4	67,3	59,9	57,4	51,7	67,3	73,9	79,0
Quintil 3	61,4	73,1	63,6	61,9	57,4	71,9	78,6	83,5
Quintil 4	63,1	77,7	66,0	62,2	58,6	78,6	80,7	87,5
Quintil 5	68,0	80,1	65,8	57,3	63,6	81,3	84,4	90,6
Total	58,5	69,5	61,8	57,2	54,2	69,6	76,9	81,6

(a) Promedio de mujeres activas / Mujeres en edad de trabajar en el hogar

(b) Promedio de hijos activos / Hijos en edad de trabajar en el hogar

(c) Promedio de cónyuges activos / Cónyuges en edad de trabajar en el hogar

(d) Promedio personas activas / Personas en edad de trabajar en el hogar

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH del INE.

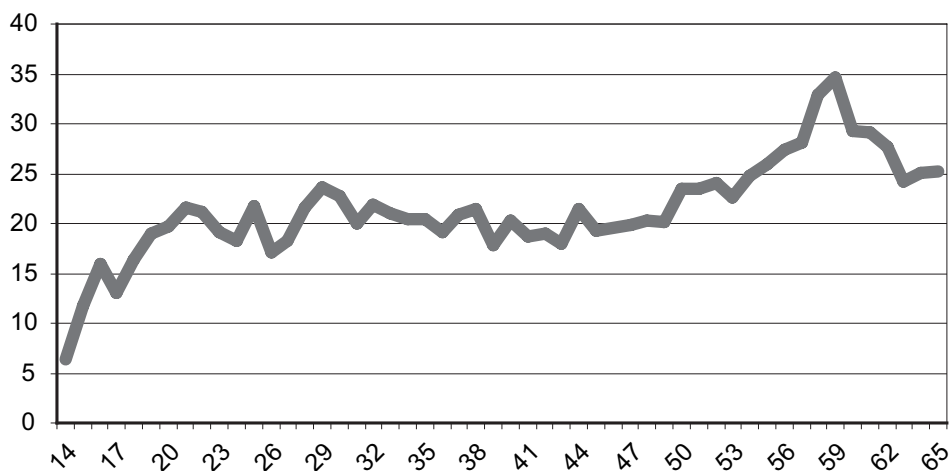
ya en la década de los noventa se verificaba también en la conducta de las casadas y en todos los estratos de educación (Bucheli, Miles y Vigorito, 1998).

En segundo lugar, la consideración de las tasas medias de participación laboral en los hogares (cuadro 4) lleva a concluir que el aumento de la actividad en la población femenina y entre los cónyuges —mayoritariamente mujeres— no fue acompañado por una tendencia similar en la situación de otros miembros potencialmente activos, como podría esperarse si se tratara exclusivamente de una estrategia familiar orientada a paliar los efectos de circunstancias críticas. Tal es el caso en particular de los hijos, para quienes de hecho se verifica el proceso contrario.

En tercer término, el aumento en la proporción de mujeres activas en los hogares atraviesa todos los estratos de ingresos; es decir, no constituye un proceso específico de los contextos ocupacionalmente más vulnerables.

En suma, es probable que una parte importante de la explicación del incremento de la participación femenina se vincule más a cambios demográficos y socioculturales que a respuestas familiares ante las vicisitudes del mercado. Entre esos cambios se pueden mencionar las tendencias asociadas a la primera y la segunda transición demográfica: el crecimiento del porcentaje de jefas de hogar, la postergación del momento de la maternidad, la reducción del número de hijos y el pronunciado aumento en la disolución de

Gráfico 9. Diferencia en las tasas de actividad de hombres y mujeres* según edades simples. Total del país, 2006



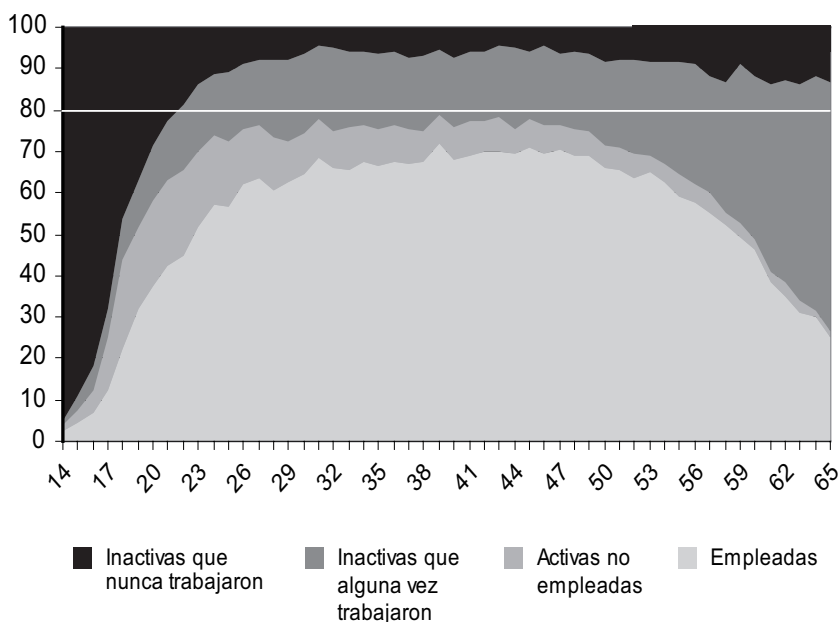
* Tasa de actividad masculina – Tasa de actividad femenina
Fuente: Elaboración propia basada en la ENHA del INE.

uniones, entre otras (Cabella, 2007). En cuanto a los cambios de carácter sociocultural se destacan el incremento relativo de los logros educativos de las mujeres y la mayor capacidad de proyectos vitales con autonomía de la situación del varón.

A pesar de lo dicho, las tasas de actividad femenina continúan ubicándose sensiblemente por debajo de las registradas para los hombres. Las diferencias se evidencian ya en las edades más jóvenes y se vuelven más pronunciadas en aquellos tramos etarios asociados a dos ciclos vitales característicos: el primero, aproximadamente entre los 20 y los 30 años, coincide con la edad en que tiene lugar una parte importante de la fase reproductiva de las mujeres; el segundo se extiende desde los 50 hasta los 60 años y expresa un retiro más tardío del mercado laboral para los varones, aspecto que fue comentado en el apartado anterior (gráfico 9).

Esta situación ilustra dos secuencias claramente diferenciadas por sexo. En el caso de los hombres, la actividad crece en forma sostenida hasta los 31 años, momento en que alcanza prácticamente al 100%, permanece constante hasta los 50 y recién cae en forma pronunciada a partir de los 60. Sin embargo, aproximadamente hasta los 25 años se observan procesos de entrada y salida de los varones del mercado de trabajo (alrededor de un 10%

Gráfico 10. Trayectoria laboral en mujeres según edades simples. Total del país, 2006



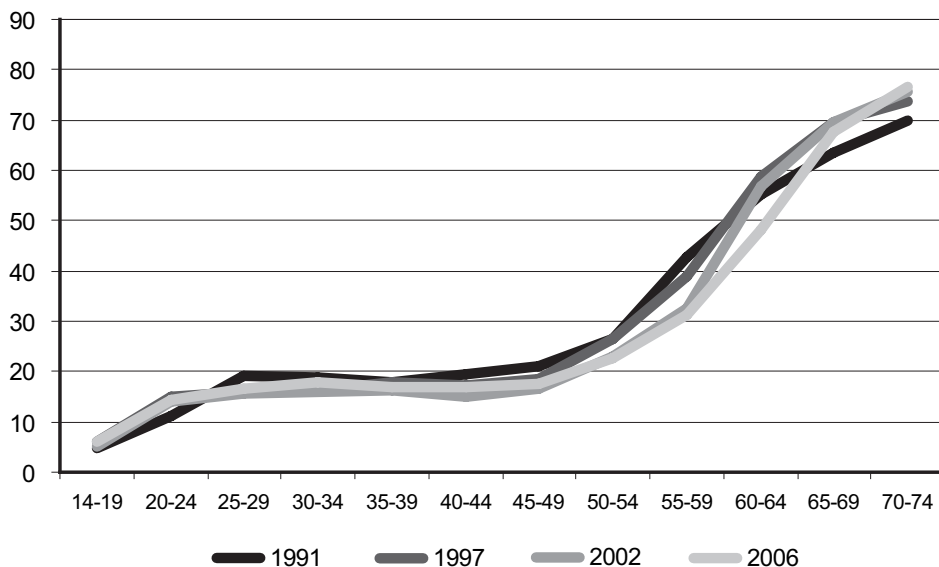
Fuente: Elaboración propia basada en la ENHA del INE.

de los varones de esa edad alguna vez trabajaron pero se encuentran inactivos), lo que, tal como se sugirió, parece indicar que la inserción ocupacional en estas edades reviste un carácter relativamente intermitente para un conjunto importante de la población.

Por su parte, y a pesar de que la tasa de actividad de las uruguayas nunca ha superado el 80%, a los 20 años casi un 90% de las mujeres ha tenido alguna vez un empleo estable o ha buscado trabajo, proporción que alcanza incluso al 95% a la edad de 25. Puede afirmarse, en consecuencia, que el tránsito femenino al empleo es mucho mayor que el que se deduce de la consideración de las series de actividad. Esta aparente contradicción responde a que buena parte de ellas se retrae del mercado laboral a edades muy jóvenes, situación que ya se observa antes de los 20 años y que alcanza a alrededor de una de cada cinco mujeres entre los 25 y aproximadamente los 50 años (gráfico 10).

Aunque la evolución en el mediano plazo muestra un leve pero sostenido aumento en la proporción de mujeres inactivas que alguna vez trabajaron,

Gráfico 11. Mujeres inactivas que alguna vez trabajaron por tramos de edad. Localidades de 5000 habitantes o más, años seleccionados



Fuente: Elaboración propia basada en la ECH del INE.

no parecen haberse operado cambios importantes en los últimos quince años. En el tramo de 55 a 65 años, en cambio, tales situaciones han tendido a disminuir, pero esta tendencia es de naturaleza distinta y debe atribuirse a la postergación del momento de la jubilación, fenómeno que no es exclusivamente femenino (gráfico 11).

No es posible determinar con la información disponible en qué medida esta *doble transición* dentro y fuera del empleo se da de una vez para siempre y en qué cantidad de casos se producen, en cambio, reinserciones posteriores, puesto que no se cuenta con datos longitudinales sobre trayectorias personales. De una parte, la estabilidad en el porcentaje de mujeres que han mutado hacia la inactividad sugiere que muchas de ellas no vuelven a incorporarse al mercado de trabajo una vez que lo abandonan. Sin embargo, tal como se discutirá enseguida, es probable que un conjunto significativo de mujeres se reintegre a la esfera laboral luego de un *período ventana* de inactividad que coincide con la fase reproductiva y el cuidado de los hijos más pequeños.

Cuadro 5. Modelo logit sobre la probabilidad de que mujeres de entre 20 y 39 años emancipadas y que alguna vez participaron en el mercado laboral dejen de ser activas

Variables en el modelo	Odds Ratio	Std. Err.	z	P>z	Intervalo de confianza (95%)	
Edad 25 A 29	0,8982	0,0671	-1,44	0,151	0,7758	1,0398
Edad 30 A 34	0,8509	0,0633	-2,17	0,030	0,7356	0,9844
Edad 35 A 39	0,7644	0,0588	-3,49	0,000	0,6574	0,8889
Jefa de hogar	0,4470	0,0271	-13,3	0,000	0,3970	0,5033
7 a 9 años de educación	0,6981	0,0374	-6,71	0,000	0,6285	0,7754
10 a 12 años de educación	0,3994	0,0227	-16,17	0,000	0,3574	0,4464
13 o más años de educación	0,1763	0,0150	-20,35	0,000	0,1492	0,2084
Hijo menor de 4 a 5 años	0,6966	0,0443	-5,68	0,000	0,6150	0,7891
Hijo menor de 6 o más años	0,5144	0,0280	-12,2	0,000	0,4623	0,5724
Sin hijos	0,3047	0,0257	-14,1	0,000	0,2583	0,3594
Pseudo R2 =0,1020						

Fuente: Elaboración propia basada en la ENHA del INE 2006.

La doble transición dentro y fuera del mercado laboral entre las uruguayas jóvenes aparece asociada a un conjunto de factores relativos a su posición en la estratificación social, a las configuraciones familiares y a sus ciclos vitales y reproductivos. Para explorar estas relaciones se ajustó un modelo logístico sobre la probabilidad de que las mujeres jóvenes (de entre 20 y 39 años) emancipadas y que alguna vez participaron en el mercado laboral dejen de ser activas. Para tal fin se incorporaron las variables *edad*, *jefatura de hogar*, *educación* y *edad del hijo menor* (las categorías de referencia fueron, respectivamente, edad = 20 a 24; relación de parentesco = cónyuge; educación = hasta 6 años; edad del hijo menor = 3 años o menos).

Los resultados expuestos en el cuadro 5 y permiten arribar a un conjunto de conclusiones preliminares que deberán ser profundizadas en análisis ulteriores.

- Céteris páribus, la doble transición es más probable entre las mujeres de menor educación y afecta en menor proporción de casos a las jefas de hogar. A resultados muy similares se arriba si se considera el nivel de ingresos del hogar en lugar del máximo nivel educacional alcanzado (esta variable no se incluye en el modelo presentado).
- Las probabilidades de estar retirada del mercado laboral tienden a disminuir a partir de los 30 años con relación a las mujeres de 20 a

24, en tanto las diferencias no resultan estadísticamente significativas para el tramo 25-29. A su vez, la edad del hijo menor tiene un impacto significativo y de signo negativo sobre la probabilidad de haberse retirado del mercado laboral a edades potencialmente activas. Asimismo, las mujeres sin hijos tienen una probabilidad sensiblemente menor que las madres de encontrarse en esta situación. Ambos resultados sugieren que una parte importante de las mujeres que abandonan el mercado de trabajo en las fases reproductivas se reintegra una vez que los menores del hogar alcanzan las edades típicas de acceso a la escuela (cerca del 85% de los niños de cuatro años y prácticamente todos los de cinco y más en el Uruguay están matriculados). Estudios anteriores para Montevideo han señalado que la presencia de niños pequeños en el hogar afecta tanto los niveles de actividad femenina como la carga horaria con la que se insertan las que permanecen ocupadas (Diez de Medina, 1992).

Adicionalmente, se exploraron posibles interacciones entre la presencia de hijos pequeños en el hogar y los años de educación alcanzados por la madre o el nivel de ingresos de la familia, a fin de analizar si el impacto de la maternidad en la actividad laboral depende o no de la posición social de pertenencia. Contrariamente a la hipótesis de partida, los coeficientes no resultaron en este caso significativos, lo que indicaría en un primer examen que el efecto de la presencia de hijos menores sobre el retiro del mercado de empleo de las madres opera en todos los estratos socioeconómicos.

En cualquier caso, estas primeras aproximaciones parecen indicar una dimensión específica de vulnerabilidad social que afecta a las mujeres jóvenes con hijos. Téngase presente que, en condiciones de inactividad, tanto las madres como sus hijos resienten el acceso a buena parte de las prestaciones sociales y monetarias derivadas del trabajo, al menos en forma autónoma de la situación del cónyuge o de otros familiares. Aun cuando los impulsos recientes en materia de transferencias a los hogares más pobres han extendido los sistemas de protección más allá de los vínculos con el mercado laboral (por ejemplo, el Programa de Ingreso Ciudadano o las Asignaciones Familiares), un conjunto importante de estas mujeres no cuenta con cobertura social derivada de un empleo formal ni tampoco califica para acceder a los programas focalizados en la extrema pobreza. La cuasiuniversalización de la educación inicial a los cuatro años y la universalización a los cinco constituyen logros muy relevantes en este contexto, pero las políticas educativas orientadas a las edades más pequeñas, a pesar de su importancia, no cuentan todavía con niveles de cobertura similares.

Por otra parte, si un conjunto importante de estas mujeres vuelve a incorporarse al trabajo luego de culminado el ciclo reproductivo, como parece

sugerir la evidencia revisada, es relevante avanzar en el análisis de los impactos que para las carreras laborales femeninas supone el retiro temporal del mercado en términos de calidad del empleo, posibilidades de movilidad ocupacional vertical y remuneraciones, derivados entre otras cosas de la pérdida de contactos y redes interpersonales.

4. A modo de cierre

Uruguay enfrenta el difícil desafío de recomponer un sistema de protección de sus riesgos sociales que le permita recuperar los niveles de equidad en el acceso al bienestar que lo han distinguido históricamente en el contexto regional. El efecto conjunto de las transformaciones registradas en las últimas décadas en el mercado de empleo, por una parte, y de los cambios sociales y familiares asociados a la primera y a la segunda transición demográfica, por otra, pone en escena nuevas formas de vulnerabilidad y exige repensar una estructura de bienestar que ha venido perdiendo eficacia. Los problemas discutidos a lo largo del artículo sugieren algunas pautas de transformación en la producción de tales riesgos, vinculadas a los cambios en los ciclos vitales ocupacionales.

En primer término, se evidencia un corrimiento hacia adelante de las edades de ingreso y de retiro de la actividad laboral. Para las cohortes más jóvenes, estas tendencias podrían abrir un espacio de oportunidades con vistas al tipo de inserción ocupacional a que puedan aspirar, pero su impacto dependerá en buena medida de la capacidad de mejorar exponencialmente las todavía muy bajas tasas de escolarización y, sobre todo, de culminación del ciclo de enseñanza media. La evidencia preliminar presentada en este documento sugiere que la inserción durante las primeras etapas vitales del ciclo ocupacional resulta más problemática en la actualidad que una década y media atrás. Por su parte, tanto en los hogares como en el conjunto de la sociedad, la postergación de los tránsitos hacia el empleo implica una prolongación de la condición de dependencia de los miembros más jóvenes y un traslado de la carga fiscal de la seguridad social hacia los mayores.

Para la mayoría de los uruguayos, las últimas etapas del ciclo ocupacional coinciden con el acceso a la jubilación, aunque una parte importante de las mujeres que han trabajado dejan de hacerlo a edades mucho más jóvenes. Los niveles de actividad de los uruguayos viejos son comparativamente bajos en la región, lo que se explica por los altos niveles de cobertura social, básicamente derivados de los derechos a pensiones y jubilaciones adquiridos por la contribución propia o, en el caso de una porción significativa de las mujeres, del cónyuge. Sin embargo, algunos uruguayos de 65 años o

más no reciben prestaciones de ningún tipo y otros continúan vinculados al mercado de trabajo hasta edades muy avanzadas. Este tipo de situaciones resulta más frecuente hoy que quince años atrás y parece razonable esperar que la tendencia se acentúe en el futuro cercano: la propia postergación en la transición al empleo, sumada a un tipo de inserción ocupacional de peor calidad y más intermitente, supone un fuerte riesgo sobre las posibilidades que las generaciones actualmente activas tendrán de acceder a los beneficios que perciben sus predecesores.

Por fin, aunque en sostenida expansión, la actividad de las mujeres mantiene una importante limitación vinculada a sus trayectorias vitales y a los ciclos reproductivos del hogar: aunque casi todas las uruguayas han trabajado alguna vez, muchas de ellas se retraen, en forma definitiva o no, del mercado de empleo durante la fase de cuidado de los hijos pequeños. No parecen existir en la actualidad respuestas específicas adecuadas para este tipo de situaciones. La extensión de algunos programas sociales como Asignaciones Familiares o el propio PANES desligados de la condición laboral de los adultos, o los logros en cuanto a la universalización de la educación inicial, constituyen avances positivos en tal sentido, pero la evidencia sugiere que todavía resta mucho por mejorar en esta materia.

Bibliografía

- AMARANTE, V., y R. ARIM: «El mercado laboral: cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986-2002», en *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*, Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, 2005.
- ASTORI, D.: «Estancamiento, desequilibrios y ruptura. 1955-1972», en *El Uruguay del siglo XX*, tomo I: «La economía», Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Instituto de Economía, Ediciones de la Banda Oriental, 2005.
- BANCO MUNDIAL: *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*, Montevideo: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Departamento de Desarrollo Humano, Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, 2007.
- BERTINO, M., et al.: «La larga marcha hacia un frágil resultado. 1900-1955», en *El Uruguay del siglo XX*, tomo I: «La economía», Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Instituto de Economía, Ediciones de la Banda Oriental, 2005.
- BUCHELI, M.: *La actividad de las mujeres ante el desempleo de su cónyuge*, Montevideo: CEPAL, 2002.
- BUCHELI, M., D. MILES y A. VIGORITO: «A dynamic analysis of household decision: the Uruguayan case», en O. ATTANASIO y M. SZÉKELY: *The family in flux: house*

- decision-making in Latin America*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- CABELLA, W.: *El cambio familiar en Uruguay: una breve reseña de las tendencias recientes*, Montevideo: UNFPA, 2007.
- CARDOZO, S., y A. IERVOLINO: *Adiós juventud: modelos de transición a la vida adulta en Montevideo*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, 2007.
- DIEZ DE MEDINA, R.: *El sesgo de selección en la actividad de jóvenes y mujeres*, Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía, 1992.
- FILGUEIRA, C.: *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Políticas Sociales, 2001.
- FILGUEIRA, F., et al.: «Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado», en *Prisma (Revista de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay)*, n.º 21, 2005.
- FILGUEIRA, F., y D. GELBER: *La informalidad en Uruguay: ¿un mecanismo de adaptación del trabajo o del capital?*, Montevideo: Monitor Social del Uruguay, Documento de Trabajo del IPES n.º 5, 2003.
- JELIN, E.: «Cambios ocupacionales en Monterrey: ciclo vital y cohortes», en J. BALÁN, H. BROWNING y E. JELIN (coords.): *Migración, estructura ocupacional y movilidad social (el caso de Monterrey)*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1973.
- KAZTMAN, R., y A. RETAMOSO: «Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo», en *Revista de la CEPAL*, n.º 85, 2005.
- LECCARDI, C.: «Facing uncertainty. Temporality and biographies in the new century», en *Young. Nordic Journal of Youth Research*, Sage Publications, 2005, disponible en <www.sagepublications.com>.
- SUPERVIELLE, M., y M. QUIÑONES: *Evolución del trabajo en el Uruguay y los significados atados a su desarrollo*. Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Documento de Trabajo n.º 45, 2005.
- TOKMAN, V.: *De la informalidad a la modernidad*, Ginebra: OIT, 2001.

Resumen

Los niveles de bienestar social del Uruguay fueron comparativamente altos en la región durante buena parte del siglo XX. Más recientemente, el agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro, la caída del sector secundario y el retraimiento del Estado como empleador y regulador del mercado laboral impactaron duramente en la estructura social del país y en la inserción ocupacional de distintos sectores de la población. Este artículo explora tres procesos relacionados con los cambios en los ciclos vitales ocupacionales que se esbozan en la última década y media: la transición al empleo en la población joven, las trayectorias de retiro de la fuerza laboral entre los adultos mayores y los procesos de entrada y salida de la actividad en el caso específico de las mujeres.

Palabras clave: Mercado laboral, Reforma del Estado, Empleo, Estructura social, Uruguay, Trabajo de jóvenes, Sistemas de jubilaciones, Política de género.

Abstract

Uruguay's levels of social well-being were comparatively high in the region during a great part of the twentieth century. More recently, the depletion inwards of the development model, the collapse of the secondary sector and the withdrawal of the State as employer and regulator of the labor market had a harsh impact on the country's social structure and on the occupational insertion of different sectors of the population. This article explores three processes related to the changes in occupational life cycles outlined in the last decade and a half: the transition to the work force by the younger population, the retirement trajectories of the elderly from the work force and the processes of entering and exiting activity in the specific case of women.

Key words: Labor market, State reform, Employment, Social structure, Uruguay, Young people work, Retirement system, Gender policy.
