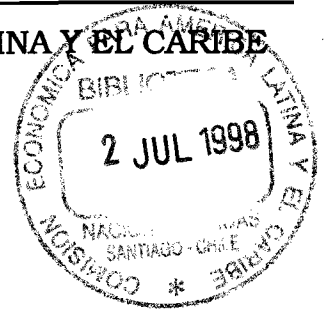


**CEPAL**

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Oficina de Montevideo



**FLEXIBILIDAD  
DEL MERCADO DE TRABAJO  
EN URUGUAY**



NACIONES UNIDAS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
DIVISION OF THE PHYSICAL SCIENCES  
DEPARTMENT OF CHEMISTRY  
5708 S. UNIVERSITY AVENUE  
CHICAGO, ILLINOIS 60637



Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CEPAL  
Oficina de Montevideo



**FLEXIBILIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO  
EN URUGUAY**



El presente documento ha sido preparado por la CEPAL, Oficina de Montevideo, en el marco del Convenio de Cooperación Técnica entre el Ministerio de Economía y Finanzas y la CEPAL. Ha sido elaborado por Marisa Bucheli, consultora de esta Oficina, con la colaboración de Magdalena Furtado. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

LC/MVD/R.166.Rev.1

marzo de 1998

1a. edición, mayo de 1998

---

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es un organismo regional de las Naciones Unidas, fundado en 1948 y cuya sede se encuentra en Santiago de Chile. En la CEPAL participan todos los gobiernos de la región y su Secretaría tiene por funciones cooperar y asistir a los países y a la región en su conjunto en el proceso de desarrollo.

La Oficina de CEPAL en Montevideo tiene como funciones colaborar con Uruguay mediante la realización de estudios, investigaciones y asesoría sobre aspectos del desarrollo económico y social. Su dirección es Juncal 1305 piso 10, 11000 Montevideo, Uruguay, donde puede obtenerse información sobre sus publicaciones.

## RESUMEN

En los últimos doce años, la evolución de la tasa de desempleo muestra en Uruguay, una trayectoria en forma de U, con un nivel promedio en Montevideo de 9.6% en su tramo descendente (1985-94) y de 11.6% en el ascendente (1995-97), siendo los valores para el Interior urbano algo menores. Diferentes agentes han sugerido que la falta de flexibilidad del mercado de trabajo es una importante fuente de explicación del nivel de estas tasas. A su vez, las rigideces se han asociado básicamente a las regulaciones y prácticas laborales que habrían impedido que los costos laborales y asignaciones de trabajo se adaptaran a las nuevas condiciones de la economía.

El análisis de la flexibilidad del mercado de trabajo que aborda el presente estudio, se limita al examen de tres fuentes de rigideces: los problemas de búsqueda de trabajo, asociados a la alta duración del desempleo; las dificultades para la movilidad de la mano de obra, que contribuyen a la co-existencia de vacantes y desocupados; la rigidez de los costos laborales a la baja, que impide que éstos se ajusten de forma de estimular la creación de empleo. Existió además un interés por estimar algunos indicadores del grado de rigidez y realizar alguna comparación internacional que permitiera evaluar su importancia relativa. Los indicadores estimados en este trabajo y en estudios previos no presentaron valores particularmente altos en la comparación internacional, si bien se destaca la creciente dificultad de movilidad entre categorías en los últimos años y la mayor adaptación a los cambios del producto vía horas trabajadas que mediante ajustes en el empleo. Una dificultad de estos indicadores es que no distinguen el componente de flexibilidad subterránea, esto es, el grado en que la economía evita sus fuentes de rigideces a través del incumplimiento del marco legal.



# ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN .....	7
I. EL DESEMPLEO Y LA FLEXIBILIDAD .....	9
II. PRECISIONES SOBRE LA NOCIÓN DE FLEXIBILIDAD .....	17
III. ¿QUÉ AFECTA LA FLEXIBILIDAD? .....	19
A. LOS ALTOS COSTOS DE BÚSQUEDA .....	19
B. LA ESCASA MOVILIDAD DE LA MANO DE OBRA .....	22
C. LA RIGIDEZ DE LOS COSTOS LABORALES .....	30
D. LA ECONOMÍA SUBTERRÁNEA .....	39
CONCLUSIONES .....	41
ANEXO I .....	45
ANEXO II .....	47
Referencias bibliográficas .....	49





## INTRODUCCIÓN

En los últimos doce años, la evolución de la tasa de desempleo muestra en Uruguay, una trayectoria en forma de U, con un nivel promedio en Montevideo de 9.6% en su tramo descendente (1985-94) y de 11.6% en el ascendente (1995-97), siendo los valores para el Interior urbano algo menores. Diferentes agentes han sugerido que la falta de flexibilidad del mercado de trabajo es una importante fuente de explicación del nivel de estas tasas. A su vez, las rigideces se han asociado básicamente a las regulaciones y prácticas laborales que habrían impedido que los costos laborales y asignaciones de trabajo se adaptaran a las nuevas condiciones de la economía.

El análisis de la flexibilidad del mercado de trabajo que aborda el presente estudio se limita al examen de tres fuentes de rigideces: los problemas de búsqueda de trabajo, asociados a la alta duración del desempleo; las dificultades para la movilidad de la mano de obra, que contribuyen a la co-existencia de vacantes y desocupados; la rigidez de los costos laborales a la baja, que impide que éstos se ajusten de forma de estimular la creación de empleo. Existió además un interés por estimar algunos indicadores del grado de rigidez y realizar alguna comparación internacional que permitiera evaluar su importancia relativa. La gran mayoría de los estudios empíricos relevados para la comparación refirió a países desarrollados, entre los que se encuentra Estados Unidos -caracterizado como flexible y con bajo desempleo- y algunos europeos, en general de bajo grado de flexibilidad y alto desempleo, aunque no siempre mayor que el de Uruguay.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En el Capítulo I se presenta un panorama general sobre las tasas de desempleo a nivel mundial y el resurgimiento de las explicaciones vía rigideces, brindando un contexto para ubicar a Uruguay. En el Capítulo II, se realizan algunas precisiones sobre el término, el cual ha sido recogido en la literatura con diferentes enfoques e interpretaciones. En el Capítulo III, se presentan las tres fuentes de rigideces mencionadas y las medidas estimadas.

1. The first part of the report  
 deals with the general situation  
 in the country and the  
 progress of the work  
 during the year.

2. The second part of the report  
 deals with the financial  
 position of the institution  
 and the results of the  
 work during the year.

3. The third part of the report  
 deals with the work of the  
 various departments and  
 the results of the work  
 during the year.

4. The fourth part of the report  
 deals with the work of the  
 various departments and  
 the results of the work  
 during the year.

5. The fifth part of the report  
 deals with the work of the  
 various departments and  
 the results of the work  
 during the year.

6. The sixth part of the report  
 deals with the work of the  
 various departments and  
 the results of the work  
 during the year.

7. The seventh part of the report  
 deals with the work of the  
 various departments and  
 the results of the work  
 during the year.

8. The eighth part of the report  
 deals with the work of the  
 various departments and  
 the results of the work  
 during the year.

9. The ninth part of the report  
 deals with the work of the  
 various departments and  
 the results of the work  
 during the year.

10. The tenth part of the report  
 deals with the work of the  
 various departments and  
 the results of the work  
 during the year.

## I. EL DESEMPLEO Y LA FLEXIBILIDAD

La flexibilidad es un concepto antiguo en economía que refiere a la habilidad de los mercados y agentes a adaptarse a nuevas circunstancias. En las últimas décadas, el término ha aparecido recurrentemente asociando las observadas altas tasas mundiales de desempleo con la rigidez de los mercados de trabajo, interpretación que recientemente ha tomado fuerza también en Uruguay.

El hincapié en el grado de flexibilidad de los mercados se pudo apreciar a partir del primer choque petrolero de 1973 y sus repercusiones sobre el desempleo europeo. De acuerdo a los enfoques teóricos tradicionales, un mercado de trabajo hábil para adaptarse a las nuevas circunstancias debía responder con una disminución del salario y un retorno al pleno empleo. Sin embargo, dicho ajuste no operó en gran parte de los países desarrollados y altas tasas de desempleo persistieron durante la segunda mitad de los años setenta y los ochenta, por lo que diversos estudios se abocaron a estudiar las razones que impedían esta dinámica.

Los diferentes comportamientos del desempleo en los países de la OCDE pueden observarse en el Cuadro 1. Los más afectados fueron los europeos (con excepción de los nórdicos) cuya tasa promedio de desempleo -inferior al 3% antes del choque petrolero- alcanzó un nivel próximo al 9% en los años ochenta. En tanto, el resto de los países de la OCDE mantuvo tasas de desempleo muy inferiores. Otra de las características de los países más afectados por el desempleo fue el alza de su duración: el porcentaje de desocupados de largo plazo (duración mayor al año) pasó de 29.3% en 1979 a 54.8% en 1988.

**Cuadro 1**  
**Tasa de desempleo y desempleados de largo plazo en la OCDE.**  
**Promedios de períodos. En porcentaje.**

	Tasa de desempleo				Desempleados de largo plazo	
	1969-73	1974-79	1980-85	1986-92	1979	1988
Comunidad Económica						
Europea	2.7	4.6	8.8	9.2	29.3	54.8
Países Nórdicos	1.8	3.6	5.2	5.6	5.3	7.3
Estados Unidos	4.9	6.7	8.0	6.1	4.2	7.4
Japón	1.2	1.9	2.4	2.4	16.5	20.6

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, citado en Bean, Charles R. (1994).

Entre las primeras explicaciones del alto desempleo europeo, sobresalió la responsabilidad que cabía a las presiones sindicales, a los contratos laborales de largo plazo y a la indexación legal al impedir el ajuste del salario a la baja. Más adelante, en una versión más general, el desempleo europeo fue atribuido a la excesiva regulación de sus mercados de trabajo. Esta, al aumentar el costo de la mano de obra en el sector formal, reducía su demanda, exacerbaba las desigualdades entre el sector formal e informal, impedía el ajuste a los choques económicos a través de la reducción del empleo o los salarios y reducía la competitividad internacional.

Diferentes trabajos intentaron medir el impacto de instituciones y modalidades de intervención -como la protección a los desempleados, leyes de salario mínimo, de despido y contratación, contribuciones sociales, sistemas de cobertura de salud, la presencia de sindicatos y su poder, etc.-. En Layard et al (1991) se estimó la contribución de seis variables institucionales a la explicación de las diferentes tasas de desempleo de 20 países de la OCDE. El estudio encontró un impacto positivo de la duración del seguro de paro y de la relación entre su monto y el salario, mientras que el gasto en políticas activas de empleo presentó un efecto negativo. Las otras tres variables estudiadas estuvieron relacionadas con el poder sindical y su funcionamiento. Como indicador del poder sindical, el trabajo utilizó el porcentaje de trabajadores sindicalizados y encontró que su alto número incidía en forma positiva sobre el desempleo. En cuanto al funcionamiento, dos indicadores midieron: por un lado, el grado de coordinación interna empresarial; por otro, el de los sindicatos de trabajadores. Estas dos medidas fueron interpretadas como aproximaciones al grado de centralización de la negociación e indicaron que cuanto más alto fuera, menor el efecto sobre el desempleo. El poder sindical y sus modalidades de negociación han sido ampliamente estudiados desde el punto de vista teórico y empírico, sustentando la idea de que la presencia de sindicatos impone una rigidez salarial debido a que su preocupación radica más bien en el nivel de salario de sus miembros que en el desempleo. Sin embargo, esta rigidez podría estar asociada solamente a algunas modalidades de funcionamiento, dependiendo del grado de centralización de las negociaciones. Así, cuando éstas tienen carácter nacional (mayor centralización) los sindicatos internalizan los problemas macroeconómicos, esto es, toman en cuenta los eventuales efectos sobre el desempleo que resultarían de las cláusulas negociadas. A su vez, cuando la negociación se realiza a nivel de industria, opera en forma más acusada la priorización del nivel de salario real a costa del aumento del desempleo. Por último, la negociación a nivel de empresa conduce a resultados más parecidos a los observados con ausencia de sindicatos.

Bajo la consideración de que las políticas sociales, concebidas con la finalidad de proteger a los trabajadores o sostener a los desempleados, constituyan parte del problema más que una solución al alto desempleo, en la mayoría de los países europeos se tomaron medidas tendientes a reducir las regulaciones y/o sus coberturas<sup>1/</sup>. Los estudios de su impacto tuvieron resultados controvertidos. En los hechos, a fines de los años ochenta y principios de los noventa, las tasas de desempleo continuaron en niveles considerados altos, al tiempo que se estancó el crecimiento del empleo en el resto de los países de la OCDE.

En una segunda ola de trabajos, se puso énfasis en que las variables que afectaban la flexibilidad producían efectos persistentes. Así, ellas no solamente alteraban la velocidad del ajuste en forma temporaria, sino que además afectaban la tasa de desempleo de largo plazo. Distintas explicaciones de la ocurrencia de este fenómeno fueron desarrolladas. La más citada se relaciona con la existencia de desempleados de largo plazo: por un lado, éstos sufrían un deterioro de su capital humano que afectaba su reinserción y por otro, debido al fracaso de su búsqueda, disminuían la intensidad de su esfuerzo por encontrar un empleo.

Más recientemente, se desarrolló la idea de que las medidas adoptadas con el fin de aumentar el grado de flexibilidad fracasaron debido a que se focalizaron sobre algún aspecto en particular. Si existían diversas fuentes de rigideces que se complementaban, reformas parciales no eran suficientes para flexibilizar el mercado de trabajo. Así, el efecto de las medidas dependería no solamente de la profundidad de cada cambio sino también del tamaño del espectro de instituciones tomadas en cuenta. Coe & Snower (1997) presentan diversos ejemplos de las razones del fracaso de medidas específicas aplicadas en forma aislada para flexibilizar el mercado de trabajo. Uno de los casos citados es el de España, donde para promover mayor flexibilidad en el mercado de trabajo, en 1984 se introdujeron contratos a término con bajos costos de despido. Esta política habría reducido el riesgo de desempleo de los trabajadores con contratos permanentes, fortaleciendo su poder de negociación y por ende, reduciendo la flexibilidad salarial. Así, la introducción de una medida puntual habría tenido efectos perversos sobre la flexibilidad.

Con respecto a América Latina, la tasa de desempleo promedio en los años sesenta fue similar a la de los setenta, aunque con desempeños diferentes en los distintos países. El choque petrolero afectó más a los importadores de petróleo que a los exportadores (Cuadro 2). A partir de la crisis de la deuda

---

<sup>1/</sup> Blank & Freeman (1994) detallan los cambios de políticas implementados en los ochenta en los países europeos de la OCDE para flexibilizar el mercado laboral.

a principios de los años ochenta y el consiguiente período de ajuste, la tasa de desempleo promedio, de aproximadamente 7% en el período previo, se elevó a 9% en 1982-89. En el Cuadro 2 puede observarse que el impacto en los distintos países no fue similar, siendo los más afectados, en términos generales, los exportadores de petróleo y los centroamericanos. En los años noventa, la tasa de desempleo de la gran mayoría de los países descendió con respecto a la de los ochenta. Sin embargo, en la mitad de los países relevados se mantuvo en un nivel superior al de los años setenta.

La idea de que el bajo grado de flexibilidad del mercado de trabajo -asociado a la legislación laboral y al sistema de seguridad social- era causa del desempleo también tomó cuerpo en la región. Estos países tienen efectivamente una amplia legislación laboral, aunque con diversidades específicas en cada país, y diferentes grados de sindicalización y desarrollo de políticas de bienestar destinadas a la redistribución de ingresos<sup>2/3/</sup>. Rama (1995) realizó un ordenamiento de 30 países de América Latina y el Caribe a partir de un indicador de "rigidez" construido en función de nueve variables referidas a alguna política o institución específica<sup>4/</sup>. Las distintas metodologías de construcción del indicador presentaron pequeñas diferencias en el ordenamiento: por ejemplo, el mercado de trabajo argentino se caracterizó por pertenecer al grupo de los más rígidos en algunos casos solamente. Con respecto a los otros países del MERCOSUR, en todos los ordenamientos Paraguay presentó siempre un alto grado de flexibilidad mientras que Brasil y Uruguay compartieron los mayores índices de rigidez.

---

<sup>2/</sup> El Banco Mundial (1995) realiza una descripción de la legislación vigente en diez países de América Latina: en ella se recogen múltiples aspectos sobre la seguridad en el empleo (restricciones sobre los contratos temporales, período de prueba, aviso previo de despido, indemnización por despido justificado e injustificado, etc) y otros referidos a licencias, obligaciones del empleador, etc.

<sup>3/</sup> En la búsqueda por mayor flexibilidad en la economía, en los años noventa los países latinoamericanos incursionaron en privatizaciones y desregulaciones del comercio exterior y del sistema financiero. En cambio, solamente cinco países realizaron cambios en su legislación laboral en épocas recientes: Colombia (1990), Guatemala (1990), Panamá (1991), Argentina (1991) y Perú (1991). Las reformas del mercado de trabajo de Chile fueron anteriores y más profundas.

<sup>4/</sup> Las nueve variables fueron: el número de convenios OIT ratificados; los días de licencia paga anual; los días de licencia por maternidad; el porcentaje sobre el salario de las contribuciones a la seguridad social; la participación del empleo público en la fuerza de trabajo; la relación entre el salario mínimo y el promedio el país; los costos de despido en términos de salarios mensuales; el porcentaje de la fuerza de trabajo sindicalizada.

**Cuadro 2**  
**Tasa de desempleo y participación del sector informal en el empleo no agropecuario en América Latina. Promedios de períodos. En porcentaje.**

	Tasa de desempleo				Sector Informal
	1970	1974-81	1982-89	1990-96	1994
América Latina	6.5	6.9	9.1	7.8	
Argentina	4.9	3.5	5.8	11.0	52.5
Bolivia	s/d	6.6	8.2	5.5	61.3
Brasil	6.5	6.8	5.0	5.1	56.4
Chile	4.1	12.9	14.6	7.4	51.0
Colombia	10.6	9.9	11.9	9.8	61.6
Costa Rica	3.5	6.1	6.7	5.2	46.2
Ecuador	4.2	5.9	10.6	8.3	54.2
Guatemala	s/d	1.9	10.0	5.5	s/d
Honduras	s/d	8.9	11.3	6.4	51.9
México	7.0	6.4	4.4	3.9	57.0
Panamá	10.3	9.6	14.7	17.3	40.2
Paraguay	s/d	4.7	6.1	5.7	68.9
Perú	s/d	7.0	7.6	8.5	56.0
Venezuela	7.8	6.6	10.9	9.7	44.8
Uruguay					
Montevideo	7.5	8.9	11.5	9.7	s/d
Interior	s/d	s/d	10.2	9.1	s/d

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo.

Tasa de desempleo: Uruguay: Instituto Nacional de Estadística (INE);

Resto: Anuario Estadístico de CEPAL, varios números.

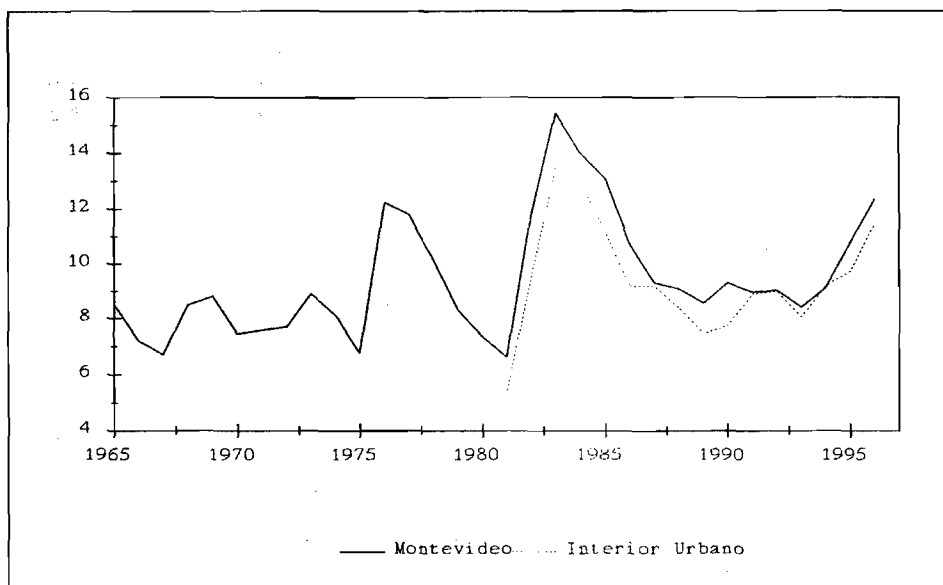
Participación del sector informal: OIT (1997).

Los problemas del mercado de trabajo latinoamericano no se limitaron al desempleo sino también al subempleo, especialmente lo que refiere a la ocupación en el sector informal, que se expandió luego de la crisis de la deuda y continuó en los años noventa. Se estima que en 1995, cincuenta y siete de cada cien ocupados no agropecuarios eran informales y, en la última década, ocho de cada diez nuevos empleos se generaron en dicho sector<sup>5/</sup>. El crecimiento del sector informal también se asoció a la falta de flexibilidad del mercado de trabajo, debido a que la existencia de regulaciones unidas a pocos controles, creaban un contexto propicio para la supervivencia de un mercado de trabajo al margen del marco jurídico.

<sup>5/</sup> Citado por Víctor Tokman en el prólogo a Martínez (1996).

Con respecto a Uruguay, de acuerdo a la periodización presentada en el Cuadro 2, su tasa de desempleo presentó una evolución similar a la registrada para el promedio de América Latina. En la gráfica No. 1 se presenta la evolución de las tasas de desempleo anual de Montevideo y el Interior urbano, de las cuales se dispone de una serie más larga para la capital.

**Gráfica 1**  
**Tasa de desempleo anual. Montevideo e Interior urbano. En porcentaje**



Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a datos del INE.

En 1965-73, antes de la crisis del petróleo, la tasa de desempleo promedio de Montevideo era 7.9% y creció a 9.9% en 1973-81. En el contexto de la crisis de principios de los ochenta, la tasa de desempleo alcanzó el pico máximo de la serie. En el año 1985 comenzó un período de recuperación y la tasa de desempleo disminuyó, presentando una forma de U hasta 1997. En su tramo descendente (1985-94), su nivel promedio fue 9.6% y en el ascendente (1995-97), 11.6%. Estos valores, superiores a los promedios de los años sesenta, abrieron la discusión sobre la responsabilidad que cabía a la rigidez del mercado laboral. En el Interior urbano, la tasa de desempleo se mantuvo en niveles inferiores a los de la capital, siguiendo una trayectoria similar.



La duración del desempleo para el período 1985-97 en Montevideo se presenta en la gráfica No. 2. Estos datos no se refieren a la duración completa: los entrevistados desempleados son indagados sobre el tiempo que ha transcurrido desde que han comenzado a buscar trabajo. En 1985-86, el promedio de la duración así definida era de 31 semanas, presentando una tendencia decreciente hasta 1995, en que fue algo inferior a 24 semanas. En los últimos dos años, luego que había comenzado el aumento de la tasa de desempleo, su duración creció, retornando en 1997 al nivel de 1985.

**Gráfica 2**  
**Duración del desempleo en semanas. Promedio anual. Montevideo.**



Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a datos del INE.



## II. PRECISIONES SOBRE LA NOCIÓN DE FLEXIBILIDAD

En términos generales, la noción de flexibilidad se asocia con la habilidad para adaptarse a nuevas circunstancias. A pesar de que el término es ampliamente empleado desde hace ya algunos años, en la actualidad no ha alcanzado un contenido claro, prestándose a múltiples interpretaciones y muy a menudo a un creciente debate ideológico. Por ello, se ha realizado un esfuerzo por precisar el significado del mismo a través del cual se constató que las diferentes definiciones en la literatura económica coincidían en plantear la idea de capacidad de ajuste. **En particular para el mercado de trabajo, puede decirse que "la flexibilidad se refiere a la capacidad de dicho mercado de ajustarse a choques con rapidez y extensión adecuada"** (Pae de Barros, 1996).

Más allá de esta definición general, es pertinente realizar algunas precisiones respecto a las ideas que rondan en torno al término.

En primer lugar, **la flexibilidad debe ser entendida con respecto a un choque en particular**. En efecto, una economía puede tener dificultades para adaptarse a determinados cambios pero no a otros. Por ello, no resulta posible ordenar a las economías según su grado de flexibilidad sino que, en el mejor de los casos, se podría lograr un ordenamiento parcial en función de un choque.

En segundo lugar, **las economías responden de diferente manera frente a un mismo choque**, según sus condiciones iniciales y sus particularidades institucionales y prácticas laborales: por ejemplo, una economía puede ser flexible con respecto a las horas trabajadas pero no serlo con respecto al empleo. La literatura recoge distintas tipologías de flexibilidad que se basan en la modalidad del ajuste. Por ejemplo, Lagos (1994) distingue entre flexibilidad en los costos laborales, numérica y funcional; a su vez, Marrero y Vila (1997) se refieren a la flexibilidad en los salarios, contractual y en la tarea. En varios trabajos realizados en el país, la flexibilidad es vista como la capacidad de adaptación de las empresas a los cambios, en particular en lo que refiere a su organización del trabajo (flexibilidad funcional en la citada clasificación de Lagos o en la tarea, en la de Marrero y Vila)<sup>6/</sup>. En cambio en otros estudios, en particular en la literatura económica, la flexibilidad se refiere a la capacidad de ajuste de los mercados o de la economía en su conjunto. Es en este último sentido en que se trata el concepto de flexibilidad en este trabajo.

---

<sup>6/</sup> COMISEC (1994); Marrero y Vila (1997); Rodríguez (1997); UCUDAL (1997).

Una tercera precisión refiere a que **debe distinguirse entre el grado de ajuste realizado por una economía con su capacidad de adaptarse a los cambios**, aspecto de gran cuidado en la construcción de medidas de flexibilidad. Las medidas ex-ante miden la capacidad de reacción de una economía en caso de verse enfrentada a un cambio; las medidas ex-post miden el ajuste realizado frente a un choque que efectivamente tuvo lugar (Krishna y Thursby, 1994).

Por último, **la flexibilidad está estrechamente relacionada con la rapidez con que se adapta una economía a los choques**. De hecho, la flexibilidad podría medirse (ex-post) a través de la velocidad de ajuste con que ha respondido a un choque.

### III. ¿QUÉ AFECTA LA FLEXIBILIDAD?

Comúnmente, para responder sobre las variables de política e institucionales que afectan el grado de flexibilidad, los trabajos empíricos y teóricos indagan sobre sus distintos impactos. Entre las más citadas como fuentes de rigidez se encuentra: las prácticas laborales que limitan a los empleadores su capacidad de adaptarse a los cambios a través de ajustes salariales y reasignación del trabajo; la legislación de contratación y despido, que reduce la capacidad de corto plazo de disminuir el empleo ante choques negativos y de crearlo en contextos de *booms* transitorios; la modalidad centralizada de fijación de salarios y la existencia de organizaciones sindicales que dificultan el ajuste a condiciones cambiantes del mercado; el tamaño y naturaleza del estado de bienestar, como los programas de ingresos que limitan el deseo de participar en el mercado de trabajo; los programas educativos o de capacitación inefectivos que se reflejan en calificaciones inadecuadas para ajustarse a los requerimientos de la demanda; los impuestos altos que desincentivan la creación de empleo y afectan la competitividad.

Algunas de estas variables comparten el mecanismo por el cual afectan el grado de flexibilidad del mercado de trabajo. Por ello, en este capítulo se ha optado por clasificar los mecanismos, citando los principales aspectos de política e institucionales involucrados. En la sección A, se presenta por qué los altos costos de búsqueda pueden afectar los ajustes; en la sección B, los aspectos referidos a la escasa movilidad de los trabajadores; en la C, los efectos de la rigidez de los costos laborales. Por último, en la sección D se discute cómo la flexibilidad puede lograrse a través de la existencia de una economía subterránea.

#### A. LOS ALTOS COSTOS DE BÚSQUEDA

**El stock de desempleados de una economía en un momento determinado se relaciona con el flujo de los nuevos desocupados y con el tiempo de duración del desempleo. De ahí el interés por esta última variable, que ha sido ampliamente estudiada en los llamados "modelos de búsqueda de trabajo".**

La duración del desempleo está vinculada al proceso de la toma de decisiones de los trabajadores para aceptar un puesto de trabajo y al de los empleadores para cubrir una vacante. Los enfoques de la teoría de búsqueda de trabajo modelizan estos comportamientos en el marco de un análisis de costo-beneficio, permitiendo identificar algunas variables que afectan los costos

netos de este proceso -ya sea del trabajador o del empleador- y por ende, la duración del desempleo.

Para tener una intuición sobre estos modelos, puede pensarse en todos los costos y beneficios en los que incurren trabajadores y empleadores en un proceso de búsqueda, que durará mientras la ganancia neta sea positiva. Durante el período de búsqueda, el trabajador incurre en diferentes costos (transporte, no percepción de salario, etc.), de los cuales se puede suponer que crecen más que proporcionalmente con el paso del tiempo<sup>7/</sup>. A su vez, el beneficio de aceptar una oferta nueva es menor cuanto mayor es el tiempo de búsqueda<sup>8/</sup>. Así, en los comienzos del proceso de búsqueda, el beneficio del contacto adicional es superior al costo; con el transcurso del tiempo, el primero va disminuyendo y el segundo creciendo. Cuando ambos se igualan, la búsqueda cesa ya que el contacto siguiente tendrá un costo superior al beneficio. Por otra parte, los empleadores también participan en la búsqueda y, tal como sucede con el trabajador, las ofertas de salarios y condiciones se irán ajustando en función de la dificultad de cubrir la vacante.

Bajo estos comportamientos, la duración del desempleo depende de las expectativas sobre el beneficio del nuevo contacto y del costo del esfuerzo adicional de conseguirlo. Esta presentación simple proporciona una intuición sobre los efectos de las instituciones que aumentan la duración del desempleo, como los programas de transferencias. La evidencia empírica ha dado sustento a estos argumentos teóricos al encontrar que **la desocupación es mayor cuanto más largo es el tiempo de cobertura de los seguros de paro y más alta la relación entre la transferencia y el salario**. Así, el diseño del seguro de desempleo ha sido citado como una causa tanto del nivel como de la duración del desempleo en varios países europeos. La relación entre el monto del seguro de paro y el último salario percibido (luego de impuestos) alcanzaba en 1994, el 60% en promedio en los países de la OCDE mientras que para el sub-conjunto de los europeos era 70%. Por otra parte, varios de estos países

---

<sup>7/</sup> Para una explicación sencilla del comportamiento de los costos, alcanza con pensar que con el transcurso del tiempo, el trabajador sufre más por la pérdida de ingresos de los contactos de trabajo que ha rechazado, por lo que cada vez cuesta más rechazar la próxima oferta.

<sup>8/</sup> Dos aspectos ayudan a comprender este comportamiento. Primero, las expectativas iniciales del trabajador -salario y beneficios sociales esperados, estabilidad y posibilidades de ascenso en el nuevo empleo, costos de desplazamiento y riesgos de accidente, etc -podrían ser "optimistas" y revisarse durante el proceso de búsqueda, ajustando dichas expectativas. Segundo, cuando ya se han realizado muchos contactos, la probabilidad de que la próxima oferta sea mucho mejor es baja.

tienen programas adicionales de ingresos de tiempo indefinido una vez finalizado el seguro de paro (Siebert, 1997).

La existencia de un seguro de paro no aparece en forma tan relevante en la literatura sobre América Latina, en donde pocos países cuentan con este instrumento: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela (OIT, 1997). En los países del MERCOSUR en que existe, los beneficios para el desempleado se encuentran entre el 50 y 70% de su salario perdido. Su duración es seis meses para Uruguay, cuatro para Brasil y en Argentina depende del tiempo en que el desocupado ha estado empleado (Martínez, 1996). Si bien las relaciones entre los beneficios y salarios de los países latinoamericanos que cuentan con seguro de paro no parecen tan distantes de la OCDE, no sucede lo mismo con la duración: la mínima es de seis meses (Italia y Estados Unidos) y la máxima, tres años (Países Bajos). Por otra parte, una vez culminados los períodos de percepción del seguro, en América Latina no se cuenta con el desarrollo de programas de transferencias de ingresos genéricos. Además, la existencia de trabajadores al margen del sistema legal atenta contra el cobro de dichos beneficios cuando éstos caen en situación de desempleo. A título de ilustración, vale la pena mencionar que se estima que en 1994, el 70% de los desempleados de la OCDE estaba amparado por el seguro, mientras que en Uruguay, en el período 1985-93, los cubiertos por el seguro de paro representaron entre el 3% y el 9% del total de los desempleados.

Otras variables que afectan la duración del desempleo son las relacionadas con la eficiencia de los canales de reclutamiento y las que encarecen los costos de selección. En algunos casos responden a regulaciones, como por ejemplo las medidas que actúan como barreras a la instalación de agencias de colocación. En otros, los mercados libres no habilitan el funcionamiento más eficiente, por lo que no se trata en este caso de causas radicadas en rigideces provenientes de aspectos institucionales. Por el contrario, con este diagnóstico sobre la alta duración del desempleo, en distintos países se impulsó el desarrollo de servicios de empleo -públicos o privados-, siendo más a menudo su eficacia la fuente de controversias y no tanto su existencia. Estos servicios comprenden aspectos como la recolección y divulgación de la situación del mercado de trabajo; servicios de colocación, de entrenamiento para la búsqueda, de asesoramiento para la capacitación y el empleo; bolsas de trabajo; programas de formación que califican trabajadores para las vacantes, etc.

## **B. LA ESCASA MOVILIDAD DE LA MANO DE OBRA**

**La falta de movilidad de la mano de obra se asocia a la coexistencia de vacantes y desempleados que no consiguen emparejarse, lo que es conocido en la literatura como "mismatch".**

En algunas aproximaciones, este fenómeno produce un aumento temporario del desempleo, generalmente como consecuencia de algún choque, como por ejemplo la introducción de una nueva tecnología que requiere conocimientos distintos por parte de los trabajadores que demorarán en adquirirlos. En este caso, el desempleo parece relacionarse con su duración, en el sentido de que durante el período en que subsiste el desajuste entre las características ofrecidas por los trabajadores y las demandadas para los puestos de trabajo, los desempleados y empleadores se encontrarán en un proceso de búsqueda. El "mismatch" desaparecería cuando desempleados y empleadores tomaran acciones para acercarse, lo que puede asociarse con una disminución de la duración del desempleo. Lo novedoso de la literatura del "mismatch" es el concepto del desajuste persistente, apareciendo así como un fenómeno permanente. Es en este sentido que se lo presenta en esta sección.

**El "mismatch" puede estar conectado con problemas de movilidad regional,** de forma que eventuales excesos de demanda de trabajo en un mercado local no son cubiertos, aún cuando existen excesos de oferta en otros. Los modelos que han estudiado la movilidad territorial intentan detectar los aspectos que aumentan los costos de la migración, más allá de las condiciones del mercado de trabajo y de las preferencias de los trabajadores por las distintas localidades. Entre estos factores, el costo de la vivienda y las oportunidades de trabajo para el resto de los integrantes del hogar -cuando solamente uno de ellos está desocupado- han sido los más destacados con respecto al tema flexibilidad-desempleo.

Con respecto al primero, la escasez de vivienda en las localidades dinámicas ha sido una de las variables más estudiadas como causal de la baja movilidad territorial, sugiriendo que intervenciones en el mercado inmobiliario y de capitales afectan indirectamente la tasa de desempleo. Por ejemplo, programas de vivienda en una ciudad pueden limitar las emigraciones de desempleados que rechazarían oportunidades de trabajo en otra localidad debido al costo superior que tendría la vivienda. En relación al segundo factor, como la migración de un trabajador implica generalmente la de una familia, la decisión está afectada no solamente por los costos y beneficios de la mudanza del trabajador. Diferencias entre localidades en lo que se refiere a naturaleza y tamaño de los sistemas de educación, salud, etc., así como



programas de trabajo específicos para los otros perceptores de ingresos del hogar afectarían también el grado de movilidad territorial.

La migración es sólo una parte, y pequeña, de los flujos de trabajadores hacia otros puestos de trabajo<sup>9</sup>/. La mayoría de estos flujos responde a cambios de empleo a nivel local, desde unas ocupaciones, sectores de actividad, empresas, etc. a otras, ya sea por voluntad del trabajador que busca un empleo mejor, o como respuesta a una decisión empresarial (i.e.: despido). Esta última razón del cambio de empleo a nivel local está más atada al problema de la desocupación, ya que los cambios voluntarios son realizados generalmente por ocupados que asignan parte de su tiempo de ocio a la búsqueda de un nuevo empleo, sin pasar por la situación de desempleo.

Si hay una caída de la demanda de trabajo en su conjunto a nivel de una región o ciudad, todos los segmentos del mercado (ocupaciones, sectores de actividad, etc.) se verán afectados, por lo que la movilidad de la mano de obra tiene un papel limitado para eliminar el eventual desempleo. Por ello, la movilidad desempeña un rol fundamental cuando algunos segmentos son beneficiados y otros perjudicados. En este contexto, la dinámica de la pérdida del empleo y reinserción laboral requiere una alta velocidad de rotación de los trabajadores para que, ante cambios en la demanda, el desempleo se minimice<sup>10</sup>/. Así, puede pensarse en los diferentes aspectos que afectan la movilidad de mano de obra como explicaciones a altas tasas de desempleo, por ejemplo la existencia de costos elevados de adquisición del capital humano requerido para desempeñarse en nuevas tareas.

Existen algunos estudios sobre la segmentación en Uruguay. Rama (1991) encontró que su contribución había sido relativamente importante en los años setenta, en particular en 1976/78. Bucheli et al (1993) encontraron que en la segunda mitad de los años ochenta, para un mismo nivel de la tasa de vacantes, la tasa de desempleo fue mayor que en la primera mitad, por lo que habría aumentado la segmentación.

A efectos de conocer la flexibilidad del mercado de trabajo uruguayo en lo que refiere a su habilidad presentada para la reasignación de trabajadores entre segmentos, se realizó una estimación de tres indicadores: el índice de

---

<sup>9</sup>/ A pesar de ello, trabajos empíricos recogidos por Schioppa (1990) sugieren que en Europa, las dificultades de movilidad territorial contribuyen en mayor medida al "mismatch" que otros elementos.

<sup>10</sup>/ La rapidez del ajuste depende no solamente del grado de movilidad de los trabajadores sino de la creación de vacantes.

turbulencia, el índice de "mismatch" y su cociente. En el Anexo I. se presentan en detalle los segmentos utilizados en las estimaciones.

Con el índice de turbulencia (IT) se desea medir la magnitud de los choques recibidos: recoge las variaciones de la estructura del empleo en el tiempo. Para ello se calcularon las proporciones de ocupados en cada ocupación para los años 1987 a 1996 ( $p_{jt}$ , dónde "j" indica el segmento y "t" el año), de forma de estimar el índice como:

$$IT = \frac{1}{2} \sum | P_{j, t+1} - P_{j, t} |$$

Cuanto más alto sea el valor del índice de turbulencia, mayor ha sido la intensidad del choque.

A su vez, el índice de "mismatch" (IM) apunta a evaluar la incapacidad del mercado de trabajo de transferir trabajadores de segmentos con elevada tasa de desempleo hacia segmentos con baja tasa de desempleo o, dicho de otra manera, de asignar desempleados a vacantes. La medida se construyó como el coeficiente de variación al cuadrado de la tasa de desempleo (donde " $D_j$ " indica el segmento el desempleo en el segmento "j" y "D", el desempleo global) ponderado por la proporción de activos en cada segmento (" $Q_j$ ").

$$IM = \sum [ (D_j - D) / D ]^2 Q_j$$

Cuanto más elevado el índice "mismatch", mayor es la dificultad de movilidad de los trabajadores.

El cociente entre el índice de "mismatch" y de turbulencia da cuenta del grado de flexibilidad del mercado de trabajo en términos de asignación de trabajadores a vacantes. Un cociente alto indica una baja flexibilidad en términos de asignación de trabajadores a puestos de trabajo. Si la economía ha recibido un choque de determinada intensidad -esto es, dado el valor del índice de turbulencia- cuanto mayor es el grado de "mismatch" -es decir, la magnitud de los ajustes no ocurridos-, menor es el grado de adaptación. Por lo tanto, se trata de una medida ex-post que tiene en cuenta que la intensidad del ajuste se relaciona con la intensidad del choque sufrido. El choque no es identificado, sino que el índice de turbulencia contempla el efecto de todos los eventuales cambios que afectaron efectivamente la estructura de empleo del mercado de trabajo.

En el Cuadro 3 se presentan las estimaciones de los índices y su cociente para el total del país y para Montevideo e Interior urbano por separado. El mercado de trabajo se clasificó en siete segmentos que respondieron a distintas ocupaciones: personal directivo, administrativo, operario, comerciantes, conductores de medios de transporte, trabajadores agropecuarios y de servicios personales. Los índices de "mismatch" y turbulencia tomaron magnitudes similares en Montevideo y en el Interior, para el promedio 1987-96<sup>11</sup>/.

Las medidas fueron también calculadas en base a diecinueve segmentos delimitados por sector de actividad (ver Anexo I), que se presentan en el Cuadro 4. Con esta partición, los índices tampoco presentaron importantes diferencias entre Montevideo e Interior urbano para el promedio del período considerado.

**Cuadro 3**  
**Indicadores de flexibilidad en términos de asignación.**  
**Criterio de desagregación: ocupación.**

	Montevideo			Interior			Total país		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1987	2.8	8.4	3.0	3.0	10.0	3.3	1.8	7.3	4.1
1988	2.1	8.3	3.9	2.2	8.8	4.1	1.8	6.8	3.9
1989	0.6	11.5	17.7	1.7	8.5	5.0	1.0	7.5	7.5
1990	1.2	9.6	7.8	1.8	7.7	4.4	1.4	6.6	4.8
1991	2.3	11.2	5.0	2.0	13.5	6.7	1.7	10.8	6.2
1992	2.7	12.7	4.7	1.9	12.5	6.7	1.4	11.3	7.8
1993	1.3	10.2	8.1	1.6	13.1	8.2	1.2	10.1	8.2
1994	2.5	14.8	5.9	1.4	14.3	10.3	1.7	12.9	7.5
1995	2.5	15.1	6.0	1.6	13.3	8.5	1.9	12.7	6.8
1996	2.3	14.1	6.0	2.0	14.2	7.0	2.3	12.1	5.3
Promedio 1987-96	2.0	11.6	5.7	1.9	11.6	6.1	1.6	9.8	6.0

Notas: (1), (4) y (7): Índice de turbulencia;  
(2), (5) y (8): Índice de "mismatch";  
(3), (6) y (9): Relación entre el índice de "mismatch" y el de turbulencia.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a datos de la ECH (INE).

<sup>11</sup>/ Los índices para el año 1987 están contruidos en base a la variación entre 1986 y 1987.

**Cuadro 4**  
**Indicadores de flexibilidad en términos de asignación.**  
**Criterio de desagregación: sector de actividad.**

	Montevideo			Interior			Total país		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1987	4.3	18.8	4.4	4.3	24.9	5.8	3.2	18.7	5.8
1988	2.8	20.5	7.2	2.8	20.5	7.3	2.1	19.7	9.6
1989	2.6	23.8	9.0	2.2	20.3	9.0	1.9	17.3	9.2
1990	2.5	19.0	7.6	2.3	21.5	9.4	1.9	15.7	8.1
1991	3.0	18.0	5.9	3.5	18.5	5.3	2.4	16.1	6.8
1992	3.0	19.8	6.7	3.4	19.9	5.8	2.4	17.4	7.3
1993	2.5	19.8	8.0	3.1	16.3	5.2	2.5	15.1	6.1
1994	4.1	22.8	5.5	2.5	20.3	8.3	2.9	17.4	6.1
1995	3.7	19.8	5.4	2.4	20.3	8.6	2.6	17.5	6.7
1996	3.4	24.8	7.3	2.1	18.3	8.6	2.7	18.3	6.9
Promedio 1987-96	3.2	20.7	6.5	2.9	20.1	7.0	2.4	17.3	7.1

Notas: (1), (4) y (7): Índice de turbulencia;  
(2), (5) y (8): Índice de "mismatch";  
(3), (6) y (9): Relación entre el índice de "mismatch" y el de turbulencia.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a datos de la ECH (INE).

A su vez, los indicadores de flexibilidad para las dos desagregaciones del mercado de trabajo mencionadas (ocupación y sector de actividad) fueron similares, tanto en lo que refiere al promedio de los años en estudio como a la evolución dentro del período.

Se trabajó también con una tercera clasificación: la categoría de la ocupación. Los segmentos identificados fueron: empleados privados, públicos, patronos, trabajadores por cuenta propia sin local, los mismos con local, familiares no remunerados, ocupados en el sector agropecuario y otros. Los indicadores estimados se presentan en el Cuadro 5. Con esta segmentación, la razón de los dos índices arrojó una mayor rigidez en Montevideo (22.8) que en el Interior (19.2).

**Cuadro 5**  
**Indicadores de flexibilidad en términos de asignación.**  
**Criterio de desagregación: categoría de la ocupación.**

	Montevideo			Interior			Total país		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1987	1.4	35.8	24.9	2.3	52.4	22.9	1.7	43.0	25.0
1988	1.4	33.7	23.7	0.7	43.3	66.5	0.6	38.3	62.1
1989	1.3	39.6	29.7	2.4	53.1	22.0	2.2	45.4	20.2
1990	1.2	34.9	28.0	2.7	40.3	14.8	1.8	36.7	20.6
1991	2.0	31.3	15.4	3.2	35.8	11.2	2.5	33.0	13.3
1992	2.9	35.8	12.4	3.2	37.3	11.7	2.2	36.3	16.9
1993	0.9	34.8	39.2	2.9	37.6	13.1	1.6	35.8	22.8
1994	1.7	33.0	19.4	1.7	34.5	20.2	1.3	32.8	26.2
1995	1.1	32.4	30.8	1.3	39.1	30.9	1.1	35.5	32.5
1996	1.0	30.0	31.5	1.3	42.0	32.5	1.0	35.2	37.0
Promedio 1987-96	1.5	34.1	22.8	2.2	41.5	19.2	1.6	37.2	23.4

Notas: (1), (4) y (7): Índice de turbulencia;  
(2), (5) y (8): Índice de "mismatch";  
(3), (6) y (9): Relación entre el índice de "mismatch" y el de turbulencia.  
Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a datos de la ECH (INE).

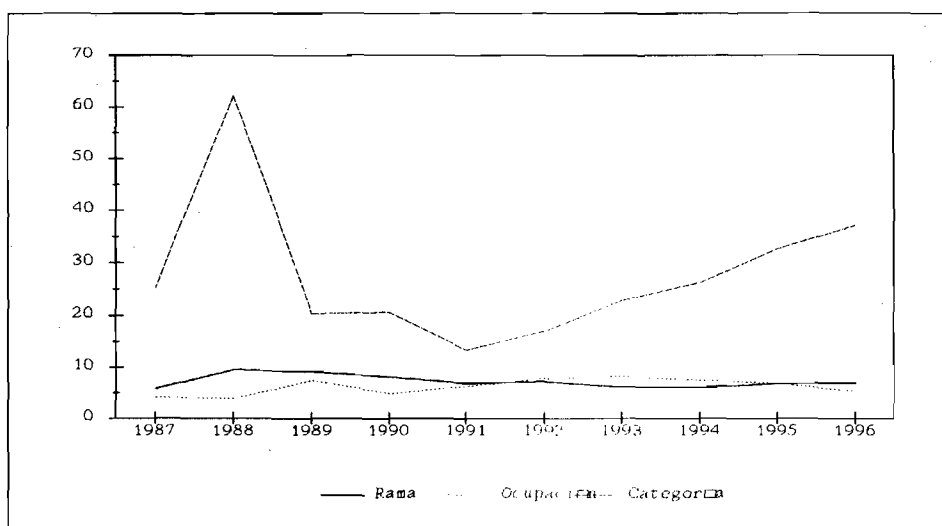
Las estimaciones realizadas permiten comparar los resultados para las tres particiones.

Los índices de turbulencia para el país (promedio del período) fueron levemente superiores al considerar la segmentación sectorial (2.4) que al utilizar la de ocupaciones (1.6) y la de categorías ocupacionales (1.6). Estos valores sugieren que los choques afectaron con una mayor intensidad, aunque leve, la estructura por sector de actividad. La partición sectorial ha sin duda recogido la pérdida de puestos de trabajo en la industria, en la que el índice de personal ocupado disminuyó 40% entre 1986 y 1996. A su vez, los valores de los índices de "mismatch" sugirieron una mayor movilidad de los trabajadores entre ocupaciones (9.8) y sectores (17.3) que entre categorías ocupacionales (37.2).

Como resultado de estos comportamientos, se obtuvieron indicadores de flexibilidad de valores similares para las particiones entre ocupaciones (6.0) y sectores de actividad (7.1), encontrándose una mayor rigidez con la segmentación entre categorías de la ocupación (23.4). Así, parecería que la adaptación a los cambios en la estructura del empleo sectorial tomó la forma

de mantener la estructura de categorías, esto es por ejemplo, que los asalariados privados de la industria se reorientaron con mayor facilidad hacia otros sectores, manteniendo su condición de asalariado. A su vez, los intentos por reasignar trabajadores públicos hacia el sector privado pudieron haber tenido mayores obstáculos. Estos ejemplos refieren a cambios en las estructuras en el pasado; si bien ello no permite una extrapolación al futuro, los indicadores sugieren que al país le resulta más difícil absorber choques que afectan las categorías.

**Gráfica 3**  
**Relación entre el índice de "mismatch" y de turbulencia. Total país.**



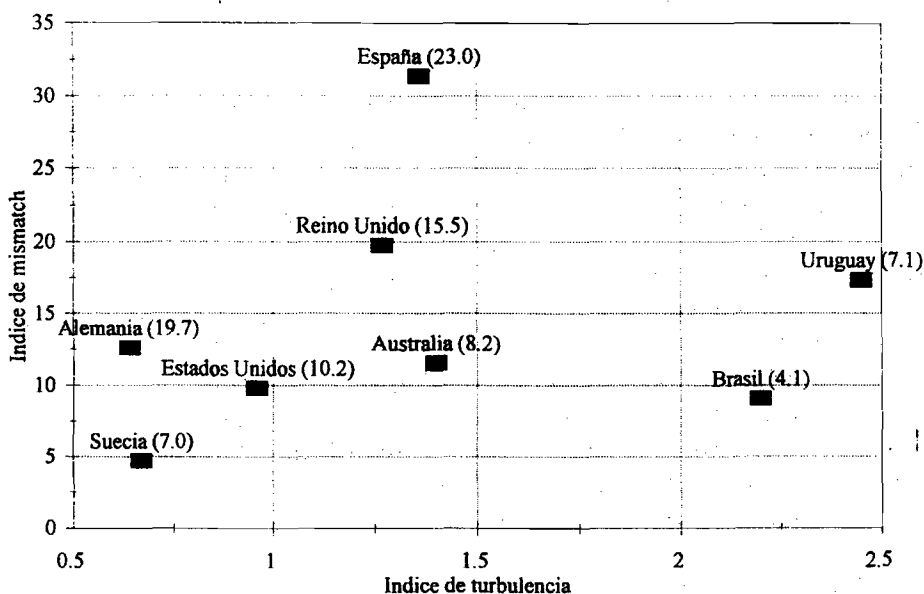
Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a ECH (INE).

El menor grado de movilidad entre categorías fue acentuándose en los años noventa al considerar el conjunto del país, si bien el año 1988 presenta un valor "outlier" en la serie<sup>12/</sup>. Esta tendencia no se observa en los indicadores estimados con las otras dos particiones, tal como aparece en la gráfica No. 3.

<sup>12/</sup> En 1988, el índice de turbulencia cayó un 65%, presentando el valor más bajo de la serie. Si bien el de mismatch también disminuyó, lo hizo a una tasa menor (11%). Como resultado, el cociente presentó el valor más alto de la serie.

Por último, en la gráfica No. 4 se presentan los índices de "mismatch" y turbulencia para distintos países, indicando el valor de su cociente entre paréntesis. Para todos ellos, el criterio de desagregación de los trabajadores fue el sector de actividad, pero en los países industrializados, los índices fueron calculados únicamente para la industria. Además, los períodos no son similares: mientras que para Uruguay se graficó el promedio de 1987-96, para los demás países las medidas refieren a diferentes períodos de los años ochenta.

**Gráfica 4**  
Índice de turbulencia e índice de "mismatch".



Notas: Brasil: 1981-89 (Pae de Barros, 1996); Uruguay: 1987-96; resto: turbulencia, década de los 80; "mismatch", 1980-87 (Jackman et al, 1990).

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo.

La razón entre los índices para Uruguay fue superior a la de Brasil (4) y similar a la de Suecia (7) y Australia (8). A su vez, el indicador arrojó valores mayores para Estados Unidos (10), Reino Unido (16), Alemania (20) y España (23). Estos países pueden haber sufrido más de un choque y no tienen por qué haber estado expuestos a los mismos cambios. Como las economías pueden tener mayor habilidad para adaptarse a unos choques que a otros, no se puede extraer una conclusión general sobre cuáles son los países que presentan mayor

flexibilidad. Sin embargo, los indicadores utilizados dan cuenta del grado del ajuste observado en el pasado -medido en términos de movilidad de la mano de obra entre sectores- definido en relación al impacto que ocasionaron los choques sufridos por cada una de esas economías. Este último está recogido por el índice de turbulencia, cuyo valor para Uruguay fue el más alto, indicando un importante impacto en la estructura del empleo sectorial. Así, la comparación permite afirmar que Uruguay, frente a los cambios que debió enfrentar en su estructura de empleo sectorial, se adaptó con un alto grado de flexibilidad en términos de movilidad de su mano de obra en comparación con otros países que también sufrieron cambios en su estructura de empleo sectorial.

### C. LA RIGIDEZ DE LOS COSTOS LABORALES

Distintos modelos dan un marco en el que un nivel elevado de los costos laborales (salarios y otros costos) genera una disminución de la demanda de empleo y pérdida de competitividad en los mercados internacionales. En el contexto del desempleo europeo generado luego de la crisis del petróleo, los análisis realizados sugirieron que ante el choque recibido los costos laborales deberían haberse reducido para mantener el nivel de empleo. Al no existir dicho ajuste, los costos habrían quedado en un nivel elevado para las nuevas circunstancias vigentes, generándose desempleo<sup>13/</sup>. Desde entonces, diversos estudios teóricos y empíricos han indagado sobre las variables que imponen rigideces a la baja de los costos, entre ellas, una serie de regulaciones legales y prácticas institucionales: fijación centralizada de salarios o negociada a través de contratos salariales, salario mínimo legal, cláusulas que encarecen los despidos -pre-aviso, indemnizaciones, etc.- o los contratos, impuestos, etc.

Las divergencias en torno a las ventajas y desventajas de las instituciones que inciden en la determinación de los costos laborales son mucho mayores que las relativas al resto de las variables asociadas con la rigidez del mercado de trabajo. Para algunos, los costos altos elevan el desempleo, afectando el nivel general de bienestar de la población y en particular el de los grupos más

---

<sup>13/</sup> Además de ser elevados, en los países europeos se ha esgrimido que el desempleo se vio exacerbado por la alta participación de los costos laborales en el total de los costos. Esta característica habría aumentado el impacto de los aumentos salariales sobre la disminución del empleo. También se ha sugerido que la baja rentabilidad ocasionada por esta situación habría generado una baja inversión en capital físico a fines de los setenta y principios de los ochenta, limitando el crecimiento de la demanda de trabajo. A su vez, esta situación habría alentado la inversión en tecnologías sustitutivas de trabajo por capital.



vulnerables<sup>14/</sup>. Otros autores atenúan este efecto negativo argumentando que el impacto sobre el empleo es muy pequeño o incluso de signo contrario y que por otra parte, la contrapartida de costos elevados es una mayor protección a los trabajadores y un ingreso más elevado.

Con respecto a los costos salariales elevados, su impacto sobre el número de empleos perdidos está relacionado con la elasticidad de la curva de demanda, esto es, con la sensibilidad de la cantidad demandada de trabajo a la variación del salario. En este contexto, algunas conclusiones adicionales han sido extraídas de distintos modelos y observaciones de la realidad. Una de las más importantes para el caso uruguayo es que los efectos adversos sobre el empleo son mayores en las economías pequeñas y abiertas, debido a que la mayor incidencia de la competencia internacional se asocia a curvas de demanda de trabajo más elásticas.

Este efecto negativo de los salarios altos sobre el desempleo se atenúa en algunos modelos. En los mercados de trabajo monopsónicos, en que el salario resultado del juego de la oferta y la demanda conduce a un nivel de empleo inferior al de competencia. Existe así un margen para la fijación de un salario por encima del de mercado que elevaría el empleo<sup>15/</sup>. Otro ejemplo de eventual efecto positivo sobre el empleo se obtiene cuando la productividad del trabajo depende positivamente del salario. Así, un aumento del mismo puede elevar el producto por trabajador sin que necesariamente se acompañe de un crecimiento del desempleo<sup>16/</sup>.

**Con respecto a las causas de rigideces sobre los salarios altos, las más citadas son la presencia de los sindicatos y un salario mínimo legal. Las rigideces impuestas por estas variables han sido ampliamente estudiadas y debatidas en los países desarrollados, mientras que la evidencia empírica en**

---

<sup>14/</sup> Los costos altos afectan en mayor medida a los grupos cuyo salario de mercado es menor, como es el caso de los más jóvenes, las mujeres y los menos calificados. Como resultado, estos grupos se verían así más perjudicados por el desempleo o se insertarían en empleos sin amparo legal y/o sindical.

<sup>15/</sup> La idea general es que el empleador monopsónico tiene poder para reducir el salario por debajo del producto marginal del trabajo, por lo que un aumento salarial disminuiría el margen de ganancia sin reducir la demanda de trabajo. Al mismo tiempo, el crecimiento del salario induciría a un aumento de la cantidad ofrecida de trabajo con el consecuente incremento del empleo. Existe alguna evidencia empírica, como es el caso de la industria del fast-food en Nueva Jersey y Pennsylvania. (Saint-Paul, 1996)

<sup>16/</sup> Un desarrollo de este tipo de modelo puede encontrarse en Harrison & Leamer (1997).

**América Latina es menor pero también controvertida.** Por ejemplo, Bell (1997) encontró diferentes impactos del salario mínimo sobre la demanda de empleo de trabajadores calificados y no calificados en Colombia y México. En Colombia, el incremento del salario mínimo en términos reales del 10% entre 1981 y 1987 redujo el empleo de los trabajadores con baja calificación entre un 2 y 12%. En cambio, en México, una caída del salario mínimo del 45% en la década de los ochenta no tuvo repercusiones sobre el empleo en el sector formal.

**Actualmente, luego de importantes caídas en los años noventa, los mínimos legales han dejado de operar en forma significativa en gran parte de los países latinoamericanos.** Es el caso de Uruguay, para el cual se presenta en el Cuadro 6, la distribución de los trabajadores según el ingreso percibido en su ocupación principal: menos de un salario mínimo nacional (SMN), entre uno y una vez y media el SMN o más de una vez y media el SMN. La evolución de esta distribución entre 1986 y 1997 muestra que el SMN ha ido perdiendo eficacia como instrumento regulador del mercado de trabajo.

Para construir la información presentada en el Cuadro 6, se tomaron a los trabajadores con un horario de 40 horas semanales o más en su ocupación principal, mientras que el salario mínimo corresponde al de 40. Puede estimarse entonces que entre 2 y 6% de los asalariados privados percibía en 1997 un salario mínimo o menos<sup>17/</sup>. La pérdida de efectividad de este instrumento puede apreciarse al estimar que en el año 1986, ganaban como máximo un salario mínimo entre el 18% y 40% de los asalariados privados. No se realizó un estudio sobre los efectos de esta evolución, pero dadas estas estimaciones no es de esperar que futuras disminuciones del mínimo en relación al de mercado tengan mayores implicancias sobre el empleo de los asalariados privados. Por otra parte, solamente entre 4 y 8% de los trabajadores por cuenta propia sin local percibía un ingreso equivalente a menos de un salario mínimo en 1997. Ello sugiere que el SMN no está contribuyendo a una relocalización de los asalariados en un segmento de trabajadores por cuenta propia de bajos ingresos.

---

<sup>17/</sup> Si todos los asalariados tenidos en cuenta para la estimación trabajaran 40 horas semanales, el 1.9% ganaría un salario mínimo o menos; si todos ellos trabajaran 60 horas, estarían en esta condición un 6.2% (1.9 más 4.3), ya que su salario debería ser al menos una vez y media el mínimo correspondiente a 40 horas de trabajo. Por ello se ha utilizado como estimación mínima el 2% y como máxima el 6%.

**Cuadro 6**  
**Porcentaje de trabajadores que perciben menos de un salario mínimo,**  
**entre uno y una vez y media y más de una vez y media.**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Asalariados Privados</b>											
<=1 SMN	17.9	12.4	9.4	8.3	7.1	5.2	4.6	3.4	2.2	1.9	1.9
1<SMN<=1.5	22.6	17.6	15.9	12.6	9.8	7.7	7.1	4.8	3.7	3.4	4.3
>1.5 SMN	59.5	69.9	74.7	79.1	83.1	87.1	88.2	91.8	94.0	94.7	93.8
Total	100.0	99.9	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9	100.0	99.9	100.0	100.0
<b>Asalariados Públicos</b>											
<=1 SMN	1.4	1.1	0.6	0.5	0.2	0.4	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1
1<SMN<=1.5	16.0	12.8	7.8	4.8	2.2	1.9	1.6	0.8	0.3	0.7	0.5
>1.5 SMN	82.6	86.1	91.6	94.6	97.7	97.7	98.1	99.0	99.5	99.1	99.4
Total	100.0	100.0	100.0	99.9	100.1	100.0	99.9	100.0	99.9	100.0	100.0
<b>Trabajadores por cuenta propia sin local</b>											
<=1 SMN	29.3	19.8	14.6	13.0	7.5	9.8	9.7	6.4	3.3	5.1	3.7
1<SMN<=1.5	18.7	17.9	16.1	15.0	10.8	9.4	9.6	6.7	7.4	4.7	4.3
>1.5 SMN	52.0	62.2	69.3	72.0	81.6	80.7	80.7	86.9	89.3	90.2	92.0
Total	100.0	99.9	100.0	100.0	99.9	99.9	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: Se consideraron únicamente los ingresos de la ocupación principal de aquellas personas que trabajaron al menos 40 horas en la misma en la semana anterior a la entrevista.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a ECH (INE).

Con respecto a la rigidez de los salarios, existen para Uruguay algunos estudios sobre su relevancia. Bucheli et al (1993) encontraron similares trayectorias del salario real y de la productividad media del trabajo en el sector manufacturero entre 1976 y 1990. Además, la respuesta de los salarios al desempleo en relación a su respuesta a la inflación fue relativamente alta en 1969-91, en la comparación con otros países<sup>18/</sup>. Este indicador acusó la existencia de una mayor rigidez para el sub-período en que funcionaron los sindicatos, aunque se mantuvo en niveles intermedios en la comparación internacional. Allen et al (1994) encontraron que en el período 1970-91, un

<sup>18/</sup> El indicador, propuesto por Klau y Mittelstadt, se define como el cociente de la elasticidad salario nominal / precios al consumo respecto a la semi-elasticidad salario nominal / tasa de desempleo. Un valor pequeño indica una menor respuesta de los salarios a la inflación que al desempleo, es decir una mayor flexibilidad del costo salarial.

incremento de un punto porcentual de la tasa de desempleo estaba asociado con una reducción en los salarios del sector privado de 1.6%, mayor que en Chile (0.5%) y Estados Unidos (1%)<sup>19</sup>/. Este trabajo concluye que la presencia de sindicatos luego de 1985 impuso una rigidez (una reducción del parámetro de 1.6% a 0.8%), más acusada para los trabajadores obreros de la industria privada (de 1.1% a 0.2%).

Estos antecedentes sugieren que la rigidez salarial no constituía una explicación importante del desempleo uruguayo antes de los noventa, aún cuando hubiera aumentado a partir de 1985. A la luz de la evidencia empírica de los países desarrollados en lo que refiere a la modalidad de la negociación salarial, no sería de esperar un incremento de la rigidez en los años noventa, al menos por esta vía. En 1985-90, la negociación se realizaba en convenios colectivos por sector de actividad, siendo ésta la más adversa en términos de rigideces<sup>20</sup>/. Más recientemente, se ha introducido en forma creciente la negociación de carácter descentralizado con convenios a nivel de empresa. Estas tienden teóricamente a incorporar en mayor medida los efectos de las fluctuaciones macroeconómicas, existiendo evidencias de que así ha sucedido en los hechos en las negociaciones de varios sectores del país.

En cuanto a los costos no salariales, para muchos de ellos los aspectos que hacen a la rigidez a la baja pueden asimilarse a los mencionados para los salarios, como es el caso de los impuestos y contribuciones a la seguridad social. También en este caso, se plantea la polémica sobre sus efectos sobre el empleo, no existiendo evidencia clara de que los costos no salariales sean excesivamente altos en los países en desarrollo. Un estudio econométrico para América Latina y el Caribe concluye que los mayores niveles de contribuciones a la seguridad social estaban asociados con mayores –y no menores– tasas de crecimiento del empleo (Rama, 1995). A su vez, los costos de despido, las licencias anuales pagas y por maternidad no tenían un efecto significativo sobre el crecimiento del empleo.

Otros ejemplos que ponen en duda el signo del efecto de los costos no laborales sobre el empleo pueden extraerse de los estudios de Gruber (1997) sobre Chile y de MacIsaac & Rama (1997) sobre Ecuador. En el primer caso,

---

<sup>19</sup>/ Estados Unidos es considerado un país altamente flexible entre los desarrollados. A su vez, Chile cumple con esta condición dentro de la Región debido a las numerosas políticas tendientes a liberalizar su mercado de trabajo de los años setenta y ochenta.

<sup>20</sup>/ A pesar de que ésta era la modalidad, es probable que en los hechos las coordinaciones no explícitas condujeran a un funcionamiento más parecido al de la alta centralización.

una disminución de tasas de impuestos de 30 a 8.5% se tradujo básicamente en un incremento de los salarios de los trabajadores, no teniendo efectos sobre el nivel de empleo. En el segundo país, se obtuvo que una fracción importante de los costos no salariales impuestos a los empleadores eran trasladados a los trabajadores bajo la forma de menores salarios -en un contexto de bajo nivel de salario mínimo y bajo grado de cumplimiento- con efectos relativamente pequeños sobre los costos laborales totales. Así, ambos trabajos hacen hincapié en que la variación de impuestos afecta al empleo sólo si los costos no pueden ser transferidos a los trabajadores bajo la forma de variaciones salariales, lo que no ocurrió en los países analizados.

Otro tipo de costos laborales como las cláusulas que encarecen los contratos y despidos, suelen presentarse en el contexto de sus efectos en un análisis de costo-beneficio intertemporal por parte de las empresas. Por ejemplo, el encarecimiento de los contratos y despidos reduce la capacidad de disminuir el empleo ante choques de corto plazo y dificulta la creación de empleo ante circunstancias consideradas transitorias. Este tipo de rigidez al ajuste vía empleo puede accionar comportamientos de ajuste vía horas.

Abraham y Houseman (1994) indagaron sobre los comportamientos de economías que respondieron con distintos grados de flexibilidad en términos de horas trabajadas que en términos de empleo. Para ello, estimaron el siguiente modelo de Koyck:

$$\ln L_t = \alpha + (1-\pi) \phi \ln P_t + \pi \ln L_{t-1} + \delta_1 t + \delta_2 t^2 + \epsilon_t$$

dónde L representa el índice de personal ocupado o de horas trabajadas; P, el índice de volumen físico y t el período.

El parámetro  $\pi$ , que toma valores entre 0 y 1, indica la velocidad de ajuste (del empleo o las horas trabajadas) a los cambios en el producto. Cuando el ajuste se realiza en forma instantánea,  $\pi = 0$ ; cuanto mayor es el valor de  $\pi$ , menor es la velocidad del ajuste. La estimación de  $\pi$  permite calcular el rezago promedio con que ocurre el ajuste (o sea, la media del rezago) y el tiempo requerido para que se produzca al menos el 50% del ajuste (mediana). Cuando  $\pi$  es menor a 0.5, al menos la mitad del ajuste se produce en el mismo período en que ocurre el cambio del producto, o sea, la mediana del rezago toma valor 0. Así por ejemplo, una velocidad de 0.5 implica que la mitad del ajuste ocurre en forma concomitante al cambio en el producto; una disminución a 0.4 no tiene efectos sobre el valor de la mediana del rezago, pero el ajuste realizado en forma concomitante responde por el 60% del total. En cambio, cuando  $\pi$

toma valores iguales o superiores a 0.5, sus disminuciones se reflejan en una caída en la mediana del rezago.

En el Cuadro 7 se recogen los resultados de Abraham y Houseman para la industria de cuatro países desarrollados, junto con las estimaciones realizadas para el caso uruguayo. Las fuentes de datos utilizadas y un detalle de los aspectos metodológicos aparecen en el Anexo II.

**Cuadro 7**  
**Velocidad de ajuste a los cambios del producto en términos de empleo y de horas trabajadas para la industria manufacturera.**

	Empleo	Horas
Uruguay	0.536 (0.084) [1 ; 1.2]	0.338 (0.114) [0 ; 0.5]
Alemania	0.837 (0.016) [3 ; 5.1]	0.433 (0.066) [0 ; 0.8]
Francia	0.935 (0.026) [10 ; 14.4]	s/d
Bélgica	0.823 (0.032) [3 ; 4.6]	0.441 (0.066) [0 ; 0.8]
Estados Unidos	0.383 (0.039) [0 ; 0.6]	0.132 (0.051) [0 ; 0.2]

Notas: a) Uruguay: datos trimestrales desestacionalizados 1982-96. Resto: datos trimestrales desestacionalizados 1973-90.

b) El desvío estándar aparece en paréntesis curvo; la mediana y la media del rezago del ajuste aparecen en paréntesis recto.

Fuente: Uruguay, CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a Encuesta Trimestral Industrial (INE). Resto: Abraham & Houseman (1994).

Las estimaciones de  $\pi$  fueron siempre menores para Estados Unidos. Para este país, la velocidad de ajuste del empleo fue 0.383 mientras que en Alemania, Francia y Bélgica se situó en valores próximos a la unidad. Así, al menos el 50% del ajuste se realizó con un rezago de tres trimestres en

Alemania y Bélgica y 10 para Francia, mientras que en Estados Unidos, el ajuste se produjo concomitantemente. En términos de horas trabajadas, si bien Alemania y Bélgica también presentaron menores velocidades de ajuste que Estados Unidos, para todos ellos los parámetros  $\pi$  tomaron valores inferiores a 0.5: en los tres países, la mediana del rezago tomó valor 0. De esta manera, la diferencia entre la velocidad de ajuste entre empleo y horas fue más relevante para Alemania y Bélgica que para Estados Unidos. Abraham & Houseman concluyen que los países europeos analizados, al tener mayores regulaciones en aspectos que refieren a pagos por despido, notificación previa y seguro por desempleo, desarrollaron estrategias de ajuste por horas para adecuar las cantidades del factor trabajo a los cambios en el producto, sin recurrir tan intensamente a las contrataciones y despidos como en Estados Unidos. Así, los tres países europeos presentarían tasas de desempleo más altas.

Uruguay se ubicó con un nivel intermedio de  $\pi$ , en la estimación en términos de empleo (0.536)<sup>21</sup>/. La mediana del rezago fue un trimestre, período en que se completó el 71% del ajuste (por más información sobre la distribución de los ajustes en el tiempo, ver Tabla 1 del Anexo II). En términos de horas trabajadas, el parámetro fue superior a la de Estados Unidos e inferior a la de los países europeos, aunque la diferencia con estos últimos no fue estadísticamente distinta al 95%. El 66% del ajuste ocurrió en forma concomitante al cambio en el producto, compartiendo con los otros cuatro países, una mediana del rezago de 0 trimestre.

En la comparación de la estimaciones puntuales de las velocidades de ajuste, Uruguay también presentó una mayor flexibilidad en relación a las horas trabajadas que al empleo. Sin embargo, el intervalo de confianza al 95% de la estimación de  $\pi$  en relación a la horas contiene el valor de la velocidad de ajuste en términos de empleo. Por lo tanto, la diferencia de velocidad entre ambos tipos de ajuste no apareció tan importante como en Alemania y Bélgica, países en que las medianas de los rezagos cayeron de 3 a 0 al comparar flexibilidad en relación al empleo y a las horas.

Las estimaciones de la velocidad de ajuste se realizaron también para algunas ramas de la industria uruguaya: fabricación de productos alimenticios (311 de la codificación CIU), industria de la bebida (313), textiles (321) y confección de prendas de vestir excepto calzado (322). Los valores de los parámetros estimados  $\pi$ , la media y mediana del rezago aparecen en el Cuadro 8.

---

<sup>21</sup>/ Los valores de  $\pi$  para el resto de los países cayeron fuera del intervalo de confianza al 95% de los estimados para Uruguay.

**Cuadro 8**  
**Velocidad de ajuste a los cambios del producto en términos de empleo**  
**y de horas trabajadas para algunas ramas de la industria manufacturera uruguaya.**

	Empleo	Horas
Industria manufacturera	0.536 (0.084) [1 ; 1.2]	0.338 (0.114) [0 ; 0.5]
Productos alimenticios	0.661 (0.078) [1 ; 2.0]	0.449 (0.102) [0 ; 0.8]
Industria de bebidas	0.702 (0.086) [1 ; 2.4]	0.657 (0.099) [1 ; 1.9]
Textiles	0.619 (0.103) [1 ; 1.6]	0.218 (0.088) [0 ; 0.3]
Prendas de vestir excepto calzado	0.614 (0.099) [1 ; 1.6]	0.575 (0.106) [1 ; 1.4]

Notas: Datos trimestrales desestacionalizados 1982-96. El desvío estándar aparece en paréntesis curvo; la mediana y la media del rezago del ajuste aparecen en paréntesis recto. Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a la Encuesta Trimestral Industrial (INE).

Las cuatro ramas presentaron una mediana del rezago de valor 1 para el ajuste en el empleo. Las textiles y la confección de prendas de vestir realizaron el 62% del ajuste del empleo con un trimestre de rezago; en cambio, las ramas de la bebida y alimentos acumularon en ese período poco más de la mitad del ajuste total.

Las velocidades de ajuste en términos de horas trabajadas fueron menores que en términos de empleo para las textiles y la fabricación de alimentos -con significación estadística al 95%- . En ambas ramas, la mediana del rezago fue 0; en particular, las textiles mostraron una importante propensión al ajuste por horas, con una ocurrencia del 78% del mismo en forma concomitante al cambio en el producto. En cuanto a la bebida y prendas de vestir, la mediana del rezago fue un trimestre, al igual que en la estimación de la velocidad del ajuste en términos de empleo.



## D. LA ECONOMÍA SUBTERRÁNEA

La existencia de un marco legal que protege a los trabajadores, al encarecer el factor trabajo, incentiva a los agentes económicos a operar en forma ilegal. Esta constatación ha cobrado mayor relevancia en los estudios en los países en vías de desarrollo, en donde se percibe un mayor grado de incumplimiento. Así, el impacto de las regulaciones sobre el grado de flexibilidad depende de la proporción de empresas y trabajadores que no las cumplan. **Si los obstáculos institucionales son superados por la propia dinámica del mercado y sin el liderazgo activo del Estado, se está frente a lo que se ha dado en denominar "flexibilidad subterránea" (Lagos, 1994).**

Entre las razones para la existencia de una economía subterránea, se citan en primer lugar los altos costos no salariales. Pastore (1997) estima que para Brasil, éstos alcanzan el 102% del salario líquido, en Argentina el 70%, en Uruguay, 48% y en Paraguay, 41% <sup>22/</sup>. Para el caso de Brasil, afirma que "la legislación laboral tiene más de mil artículos y sin embargo una sola forma de contratar mano de obra [...]. La situación es de todo o nada: o se contrata legalmente, pagando un 102% de cargas sociales, o se contrata ilegalmente, pagando el 0%".

Por otra parte, los trabajadores pueden estar motivados para insertarse fuera de los marcos jurídicos. Por ejemplo, los ingresos inestables de los trabajadores por cuenta propia constituyen una limitación para el pago regular de las contribuciones sociales. Por otra parte, cuando las contribuciones obligatorias a la seguridad social no se corresponden con las prestaciones, existe un incentivo para evadirlas. En este sentido, en Brasil se observó que los trabajadores permanecen en el sector informal el mayor tiempo posible y deciden ingresar al formal para cumplir con los requisitos mínimos del sistema de pensiones (Banco Mundial, 1995).

Para algunos países en que la OIT ha encontrado evidencia, los incumplimientos con el sistema de seguridad son altos: en Ecuador y Jamaica la cobertura de la seguridad social alcanza el 24% y 11% de las empresas con menos de cinco trabajadores, respectivamente; en Perú, un 36% y en Chile, un 64%.

---

<sup>22/</sup> Las estimaciones incluyen no solo las contribuciones sociales a los programas gubernamentales sino también otros costos (licencia anual, salario vacacional, aguinaldo, etc.).



## CONCLUSIONES

1. La flexibilidad del mercado de trabajo hace referencia a su habilidad de adaptarse a nuevas circunstancias. La fuente de rigidez tradicionalmente más estudiada es la que impide la caída de los costos laborales: cuando frente a determinados tipos de cambios, los mercados de trabajo no ajustan los salarios a la baja, el empleo se retrae o al menos su creación se ve limitada, generándose desempleo. Dos fuentes adicionales han merecido atención en la literatura económica. Por un lado, los altos costos de búsqueda de trabajo hacen que la oferta y demanda de trabajo demoren en encontrarse, afectando la duración del tiempo en que se está desempleado y por lo tanto la tasa. Incluso puede darse el caso de búsqueda inefectiva, esto es, la detección de desempleados que no están realmente buscando trabajo. Por otro, la escasa movilidad de la mano de obra hace que persistan los desencuentros entre vacantes y desocupados.

2. Varios trabajos han intentado detectar, a través de explicaciones teóricas y evidencia empírica, el papel que juegan las regulaciones y distintos aspectos institucionales sobre estas fuentes de rigidez. Entre ellas, se citan: las prácticas laborales que limitan a los empleadores su capacidad de adaptarse a los cambios a través de ajustes salariales y reasignación del trabajo; la legislación de contratación y despido, que reduce la capacidad de corto plazo de disminuir el empleo ante choques negativos y de crearlo en contextos de *booms* transitorios; la modalidad centralizada de fijación de salarios y la existencia de organizaciones sindicales que dificultan el ajuste a condiciones cambiantes del mercado; el tamaño y naturaleza del estado de bienestar, como los programas de transferencias de ingresos que limitan el deseo de participar en el mercado de trabajo; los programas educativos o de capacitación inefectivos que se reflejan en calificaciones inadecuadas para ajustarse a los requerimientos de la demanda; los impuestos altos que desincentivan la creación de empleo y afectan la competitividad. Estas variables se asocian en mayor o menor medida a las tres fuentes de rigidez citadas.

3. La ineficacia o el alto costo de la búsqueda del trabajo han sido asociados en la literatura teórica y los trabajos empíricos para países desarrollados con la duración y monto de las transferencias de ingresos, en particular del seguro de desempleo. Su duración en Uruguay, adicionado a la ausencia de programas de ingresos genéricos y su baja cobertura, hacen que esta norma no parezca relevante para explicar la fuente de rigidez por altos costos. En todo caso, las dificultades de encuentro entre desempleados y vacantes podrían asociarse a la ausencia de un sistema desarrollado y eficaz de servicios de empleo: recolección y divulgación de la situación del mercado de trabajo; servicios de

colocación, de entrenamiento para la búsqueda, de asesoramiento para la capacitación y el empleo; bolsas de trabajo; programas de formación que califican trabajadores para las vacantes, etc.

4. Las dificultades de movilidad de mano de obra se asocian a segmentaciones en el mercado de trabajo. Para medir la relevancia de esta fuente de rigidez, se construyó un indicador que da cuenta del grado de flexibilidad del mercado de trabajo en términos de asignación de trabajadores a vacantes. Una comparación con países desarrollados sugiere que Uruguay no presentó importantes rigideces para adaptarse a los cambios que debió enfrentar en su estructura de empleo sectorial en el período 1988-96, en términos de asignación de trabajadores.

El indicador se construyó para distintos segmentos, observándose que la movilidad es menor cuando se trata de reasignar categorías de ocupación. Ello sugiere que la adaptación a los cambios en la estructura del empleo sectorial tomó la forma de mantener la estructura de categorías; esto es, por ejemplo, que frente a la pérdida de puestos de trabajo en la industria privada, los trabajadores se relocalizaron con mayor facilidad hacia otros sectores, manteniendo su condición de asalariado privado. A su vez, los intentos por reasignar trabajadores públicos hacia el sector privado pudieron haber tenido mayores obstáculos. Debe tenerse en cuenta además que la dificultad de movilidad entre categorías presentó una tendencia creciente hacia el final del período.

5. En cuanto a la rigidez de los salarios a la baja, han sido asociados en gran medida con la presencia de los sindicatos y la modalidad de negociación. La literatura económica recoge evidencia empírica de que la presencia de sindicatos impone una rigidez salarial porque su preocupación radica más bien en el nivel de salario de sus miembros que en el desempleo. Pero también está en juego la modalidad de funcionamiento: cuando la negociación se realiza a nivel nacional (mayor centralización) se internalizan los problemas macroeconómicos, esto es, se tiene en cuenta el efecto sobre el desempleo. En cambio, cuando se realiza a nivel de industria, opera en forma más acusada la priorización del nivel de salario real a costa del aumento del desempleo. Por último, la negociación a nivel de empresa conduce a resultados más parecidos a los observados con ausencia de sindicatos, ya que tienden a incorporar en mayor medida los efectos de las fluctuaciones macroeconómicas.

En antecedentes de trabajos realizados para Uruguay, cuyo período de estudio finalizaba en 1990, se observó una menor adaptación de los salarios frente al desempleo a partir de 1985, año en que recomienzan a funcionar los sindicatos. A pesar de ello, los indicadores estimados mostraron un grado de

flexibilidad relativamente alto en este período en la comparación internacional, que tuvo en cuenta países de alto y bajo desempleo y diferentes grados de regulación. En 1985-90, la negociación se realizaba en convenios colectivos por sector de actividad, si bien la coordinación podría haber dado lugar a una modalidad más parecida a la de alta centralización. Más recientemente, se ha introducido en forma creciente la negociación de carácter descentralizado con convenios a nivel de empresa. Existen sugerencias de que estas negociaciones han tendido a internalizar las fluctuaciones, por lo que no es de esperar que esta fuente de rigidez se haya incrementado desde entonces.

6. Una segunda variable que incide en la rigidez de los salarios a la baja es la existencia de un salario mínimo legal. En Uruguay, se ha asistido a una pérdida de efectividad de este instrumento, medida en términos del porcentaje de asalariados privados que percibían un salario mínimo o menos. Ello sugiere que no es de esperar que eventuales disminuciones del mínimo en relación al de mercado tengan implicancias significativas sobre el empleo de los asalariados privados.

7. Una fuente de rigidez asociada a los costos laborales proviene de reglamentaciones o prácticas que brindan mayor estabilidad en el empleo (pre-aviso, indemnizaciones por despido, etc.). Estas pueden inducir a un mayor desempleo vía realizar las adaptaciones a los cambios a través de ajustes en las horas trabajadas y no en el número de vacantes. Las estimaciones realizadas para Uruguay indicaron una mayor respuesta en términos de horas trabajadas que en empleo, si bien su diferencia no fue tan acusada como en Alemania y Bélgica -países altamente regulados y con tasas de desempleo próximas al 10%-, aunque mayor que en Estados Unidos -con pocas regulaciones y con una tasa de desempleo en torno al 6%-.

8. Los indicadores estimados en este trabajo y en estudios previos no aparecieron como particularmente altos en la comparación internacional, si bien se destacan la creciente dificultad de movilidad entre categorías en los últimos años y la mayor adaptación a los cambios del producto vía horas trabajadas que vía empleo. Una dificultad de estos indicadores es que no distinguen el componente de flexibilidad subterránea, esto es, el grado en que la economía evita sus fuentes de rigideces a través del incumplimiento del marco legal.



## ANEXO I

Los índices de turbulencia y "mismatch" fueron construidos utilizando la información de la Encuesta Continua de Hogares (relevada por el Instituto Nacional de Estadística) para los años 1987 a 1996. Para calcular el porcentaje de trabajadores en cada partición (ocupación, sector de actividad y categoría de la ocupación) se excluyeron los buscadores de trabajo por primera vez. Para las particiones, se utilizaron los siguientes criterios:

**A) Ocupación.** Los grupos se formaron a partir de la clasificación de ocupaciones de la cota 70:

- Profesionales y técnicos (grupo 0)
- Gerentes y directivos (grupo 1)
- Empleados de oficina (grupo 2)
- Comerciantes y vendedores (grupo 3)
- Agricultores y ganaderos (grupo 4)
- Conductores de medios de transporte (grupo 5)
- Artesanos, operarios, obreros y jornaleros (grupos 6,7 y 8)
- Trabajadores en servicios personales (grupo 9)

**B) Sector de actividad.** Los grupos se formaron en base a la clasificación CIIU:

- Agricultura y minería (ramas 1 y 2)
- Alimentos, bebidas y tabaco (rama 31)
- Textiles (rama 32)
- Madera y derivados (ramas 33 y 34)
- Productos no metálicos (ramas 35 y 36)
- Productos metálicos (ramas 37 y 38)
- Electricidad, gas y agua (ramas 41 y 42)
- Construcción (rama 5)
- Comercio al por mayor (rama 61)
- Comercio al por menor (rama 62)
- Restaurantes y hoteles (rama 63)
- Transporte y comunicaciones (rama 7)
- Establecimientos financieros y seguros (ramas 81 y 82)
- Bienes inmuebles y servicios a empresas (rama 83)
- Administración pública, defensa y saneamiento (ramas 91 y 92)
- Servicios sociales y comunales (rama 93)
- Servicios de esparcimiento y culturales (rama 94)
- Servicios personales y de los hogares (rama 95)
- Otros (ramas 39 y 96 y casos no especificados)

**C) Categoría de la ocupación.** Los grupos responden a la clasificación realizada por el INE:

Empleado privado

Empleado público

Patrón

Cuenta propia sin local

Cuenta propia con local

Familiar no remunerado

Ocupado en el agro

Otros (cooperativa de producción y casos no especificados)



## ANEXO II

### *Estimación de la velocidad de ajuste*

En el modelo de Koyck presentado en la sección C del Capítulo III, el parámetro relevante a analizar es  $\pi$ , el cual captura la velocidad de ajuste a los cambios del producto, tanto en términos de empleo como de horas trabajadas.

Ante un cambio en el producto, la proporción del ajuste que ocurre con un rezago de  $t$  períodos, decrece geoméricamente con el tiempo y equivale a  $(1 - \pi) \pi^t$ , con  $t = 0, 1, 2, \dots, \infty$ . En la tabla No. 1 se puede observar la distribución del ajuste en empleo y horas a lo largo de los trimestres para las estimaciones del caso uruguayo. Para cada rama se presenta, en la primera fila, el porcentaje de ajuste correspondiente al trimestre y en la segunda, el porcentaje acumulado a la fecha.

La mediana del rezago, definida como el tiempo requerido para que se realice el 50% del ajuste, es el período  $t$  para el cual se cumple:

$$\pi^0 (1 - \pi) + \pi^1 (1 - \pi) + \pi^2 (1 - \pi) + \dots + \pi^t (1 - \pi) = 0.5$$

El rezago medio es el promedio ponderado de los rezagos, siendo el peso de cada uno de ellos su contribución al ajuste en cada período. Así la media del rezago se calcula como:  $\pi / (1 - \pi)$ .

**Tabla 1**  
**Distribución en el tiempo del ajuste ocurrido en términos de empleo y de horas trabajadas. Industria manufacturera (3), fabricación de productos alimenticios (311), industria de la bebida (313), textiles (321) y confección de prendas de vestir (322). En porcentajes.**

Rama	Trimestres											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
3 Empleo	(1)	46	25	13	7	4	2	1	1	0		
	(2)	46	71	85	92	96	98	99	99	100		
Horas	(1)	66	22	8	3	1						
	(2)	66	89	96	99	100						
311 Empleo	(1)	34	22	15	10	6	4	3	2	1	1	1
	(2)	34	56	71	81	87	92	94	96	98	98	99
Horas	(1)	55	25	11	5	2	1	0				
	(2)	55	80	91	96	98	99	100				
313 Empleo	(1)	30	21	15	10	7	5	4	3	2	1	1
	(2)	30	51	65	76	83	88	92	94	96	97	98
Horas	(1)	34	23	15	10	6	4	3	2	1	1	1
	(2)	34	57	72	81	88	92	95	97	98	99	99
321 Empleo	(1)	38	24	15	9	6	3	2	1	1	1	0
	(2)	38	62	76	85	91	94	97	98	99	99	99
Horas	(1)	78	17	4	1							
	(2)	78	95	99	100							
322 Empleo	(1)	39	24	15	9	5	3	2	1	1	0	0
	(2)	39	62	77	86	91	95	97	98	99	99	100
Horas	(1)	43	24	14	8	5	3	2	1	1	0	
	(2)	43	67	81	89	94	96	98	99	99	100	

Nota: (1) Porcentaje del ajuste en el trimestre.

(2) Porcentaje del ajuste acumulado hasta el trimestre.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a datos del INE.

#### *Datos utilizados*

Los datos utilizados para la estimación corresponden a las series del índice de personal ocupado, índice de horas trabajadas e índice de volumen físico de la Encuesta Industrial (INE), para el período 1982-96. Las series trimestrales fueron desestacionalizadas a través del modelo X-11 ARIMA.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abraham K. G. & S. N. Houseman (1994). Does Employment Protection Inhibit Labor Market Flexibility? Lessons from Germany, France and Belgium. En "Social protection versus economic flexibility: is there a trade-off?", edited by Rebecca M. Blank, National Bureau of Economic Research, Comparative Labor Markets Series, The Chicago Press.

Allen, S., A. Cassoni & G. Labadie (1994). Labor market flexibility and unemployment in Chile and Uruguay. Estudios de Economía, vol. 21, Special Issues on Labor Economics in Less Developed Countries. Universidad de Chile. Noviembre. Santiago de Chile.

Banco Mundial (1995). Informe sobre el Desarrollo Mundial 1995: Perspectivas regionales. Reformas Laborales y Económicas en América Latina y el Caribe. Banco Mundial, Washington D.C.

Bean, Charles R. (1994). European Unemployment: A Survey. Journal of Economic Literature, volume XXXII, number 2, June.

Bell, Linda A. (1997). The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia. Journal of Labor Economics, Vol.15, Number 3, Part 2, July.

Blank, R. & R. Freeman (1994). Evaluating the Connection between Social Protection and Economic Flexibility. En "Social protection versus economic flexibility: is there a trade-off?", edited by Rebecca M. Blank, National Bureau of Economic Research, Comparative Labor Markets Series, The Chicago Press.

Bucheli, M., A. Cassoni, R. Diez de Medina y M. Rossi (1993). Recursos humanos en el proceso de ajuste: el caso uruguayo. Serie de Documentos de trabajo 140, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Coe, D.T. & D.J. Snower (1997). Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform. IMF Staff Papers, Vol.44, No. 1, March.

COMISEC (1994). Sistemas de remuneración salarial basados en la productividad. Estudios Técnicos, Serie B, No. 18, diciembre.

Cozzano, B. y M. L. Pozzolo (1997). Aporte para un debate sobre flexibilidad laboral. Empleo y relaciones laborales en Uruguay, No.2, Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga (UCUDAL).

Gruber, Jonathan (1997). The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile. Journal of Labor Economics, Vol.15, Number 3, Part 2, July.

Jackman R., R. Layard & S. Savouri (1990). Mismatch: a framework for thought. En Schioppa Eds., "Mismatch an Labour Mobility", Cambridge University Press.

Harrison, A. & E. Leamer (1997). Labor Markets in Developing Countries: An Agenda for Research. Journal of Labor Economics, Vol. 15, N. 3, Part 2, July.

- Krishna K. & M. Thursby (1994). Flexibility: a partial ordering. Working Paper Series, No. 4615. National Bureau of Economic Research. January.
- Lagos, A. (1994). Qué se entiende por flexibilidad del mercado laboral. Revista CEPAL, No 54.
- Layard, R., Nickell S. & Jackman R. (1991). Unemployment. Oxford University Press.
- MacIsaac, D. & M. Rama (1997). Determinants of Hourly Earnings in Ecuador: The Role of Labor Market Regulations. Journal of Labor Economics, Vol.15, Number 3, Part 2, July.
- Marrero y Vila (1997). Cambio tecnológico y empleo en Uruguay. Premio Académico ACDE, Edición 1997.
- Martínez, Daniel (1996). Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y en América Latina. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- OIT (1997). World Employment 1996/97. National Policies in a Global Context. Ginebra.
- Pae de Barros, R., L. E. Ruiz & R. Mendonça (1996). Flexibilidade Alocativa: uma avaliação empírica do grau de flexibilidade alocativa do mercado de trabalho brasileiro. IPEA, dezembro, Brasil.
- Pastore, José (1997). Flexibilización y empleo. Trabajo presentado en la II Reunión Técnica del Círculo de Montevideo. Montevideo, Uruguay.
- Rama, Martín (1995). Do Labor Market Policies and Institutions Matter? The Adjustment Experience in Latin America and the Caribbean. World Bank.
- Rama, Martín (1998). Qué es el pleno empleo? SUMA, Vol. 3, No. 4, abril. Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Uruguay.
- Rodríguez, Juan Manuel (1997). Modernización de las relaciones laborales, algunas reflexiones para su discusión. Presentado en el Seminario Regional "Relaciones laborales y diálogo social en el Cono Sur: empleo y competitividad", noviembre.
- Saint-Paul, G. (1996). The economic impact of minimum wages in Europe, Discussion. Economic Policy, N. 23, october.
- Schioppa, F. P. (1990). A cross-section country comparison of sectoral mismatch in the 1980s. En Schioppa Eds., "Mismatch and Labour Mobility", Cambridge University Press.
- Siebert, Horst (1997). Labor Market Rigidities and Unemployment in Europe. Kiel Working Paper No. 787. Kiel Institute of World Economics. January.









NACIONES UNIDAS