

Trabajo en el Uruguay actual

Análisis interseccional y
perspectivas de los actores sociales

Agosto 2022



más sociedad
más derechos



Financiado por
la Unión Europea

Esta investigación fue realizada por el Centro de Informaciones e Investigaciones del Uruguay (CIESU) en el marco del proyecto Fortalecer Participar Incidir, que la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) lleva a cabo con la co-financiación de la Unión Europea.

Equipo de la investigación: Fabricio Carneiro, Fabián Carracedo, He-loisa Greco, Maira Mandressi, Juan Pablo Martínez y Ricardo Martínez.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de ANONG, y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.



Financiado por
la Unión Europea



Índice

Índice de figuras	3
Índice de cuadros	6
1. Introducción	7
2. Metodología	8
3. Características principales y tendencias recientes del mercado de trabajo uruguayo previo a la crisis del COVID-19	11
3.1. Breve reseña histórica	12
3.2. La persistencia de las desigualdades	15
3.3. La estructura productiva y los problemas de empleo: la percepción de los actores sociales	22
4. Una crisis global con efectos profundos sobre las poblaciones más vulnerables	25
4.1. Impactos generalizados sobre la actividad económica y el mercado de trabajo	25
4.2. La percepción sobre los impactos de la crisis por parte de los actores sociales y de las poblaciones involucradas	31
4.3. La profundización de las desigualdades	35
4.3.1. Pobreza y distribución de ingreso	45
4.4. Las miradas sobre las desigualdades, la informalidad y la precarización en el trabajo	57
5. Percepciones sobre las dificultades estructurales de las poblaciones vulnerables	63
5.1. Acceso al mercado de trabajo (dificultades, mecanismos, herramientas)	63

5.1.1.	Cantidad de puestos de trabajo disponibles	64
5.1.2.	Estrategias de búsqueda de empleo	64
5.1.3.	Requerimientos de edad para acceder al empleo: topes máximos y mínimos	66
5.1.4.	La necesidad de capacitaciones y formación	68
5.1.5.	Trato diferencial, discriminación y barreras a determinados grupos	69
5.1.6.	Cuidados y estrategias familiares	72
5.2.	Precariedad, incertidumbre y “reinventarse”	73
6.	Políticas públicas y perspectivas de los actores sociales	76
6.1.	Panorama de las políticas sociolaborales	77
6.2.	El papel del Estado en las políticas de trabajo, empleo y relaciones laborales	84
6.3.	La percepción de los actores del mundo del trabajo	87
7.	Desafíos	100
	Bibliografía	108
8.	Anexo	114

Índice de figuras

1.	Evolución de tasas de empleo, desempleo y actividad 1991-2021 . . .	13
2.	Evolución del PIB, Productividad Laboral Aparente y Salario Real, 1998-2021	14
3.	Evolución variación del PBI 1991-2021	15
4.	Tasas desempleo por condición de pobreza, 2006-2021	16

5.	Evolución de tasas de empleo, desempleo y actividad 1991-2021 por sexo	17
6.	Informalidad por sexo y tramos de edad seleccionados, años 2019-2021	19
7.	Tasa de desempleo por ascendencia afro 2006-2021	20
8.	Evolución mensual de tasas de empleo, desempleo y actividad, 2019-2021	27
9.	Tasa de empleo por CIIU 2019-2021	28
10.	Ocupados por sexo y CIIU agrupados 2019-2021	29
11.	Tasa de empleo mensual por sectores 2021	30
12.	Proporción de ocupados/as según ocupación (CIUO-08) y sexo, 2019-2021	31
13.	Tasas de empleo, desempleo y actividad, por regiones geográficas y sexo, 2019-2021	36
14.	Tasas de empleo, desempleo y actividad, regiones geográficas y sexo, 2019-2021	37
15.	Tasas de empleo y actividad, por mes, regiones geográficas y sexo, 2019-2021	38
16.	Tasas de desempleo por mes, regiones geográficas y sexo, 2019-2021	39
17.	Tasa de desempleo de mujeres, por departamento. 2019, 2020 y 2021	41
18.	Evolución de tasas de desempleo por tramos de edad 2019, 2020 y 2021	42
19.	Evolución de Tasas de actividad, empleo y desempleo, por sexo y tramos de edad seleccionados, 2019-2021	43
20.	Tasa de desempleo por ascendencia afro 2006-2021	44
21.	Tasas de actividad, empleo y desempleo por sexo y ascendencia afro, 2019-2021	45
22.	Índice medio de salarios e IPC. Marzo 2020 = 100	47
23.	Tasa de desempleo por quintiles de ingreso, 2019-2021	48
24.	Tasas desempleo por condición de pobreza 2006-2021	49

25.	Proporción promedio de pobreza infantil de 0 a 5 años, 6 a 12 años y 13 a 17 años, segundos semestres de 2019 y 2021	50
26.	Proporción promedio de pobreza tramos adultos, segundos semestres de 2019 y 2021	51
27.	Porcentaje anual informales 2006-2021	53
28.	Informalidad por sexo y tramos de edad seleccionados, años 2019-2021	54
29.	Porcentaje trabajadores subempleados 2006-2019	54
30.	Porcentaje mensual trabajadores subempleados 2019-2022	55
31.	Informalidad por categorías ocupacionales o tipos de empleo seleccionados, años 2019-2021	57
32.	Cantidad de programas sociales creados, según período en que fueron creados, con FSE, sin FSE, mixtos	77
33.	Cantidad de programas sociales creados, según períodos y áreas de políticas	78
34.	Cantidad de programas de trabajo y empleo por organismo, 2018 .	80
35.	Cantidad de instituciones y organismos que participan en la ejecución de programas de trabajo y empleo, 2018	81
36.	Cantidad de programas según dimensiones de trabajo y empleo, según focalización socioeconómica o no, 2018	81
37.	Cantidad de programas de trabajo y empleo, según atributos de las personas, 2018	82
38.	Cantidad de ingresos de personas con discapacidad y afrodescendientes al Estado	83
39.	Evolución salario real 2005-2020	114
40.	Principales tasas del mercado laboral por nivel educativo, años 2019-2021	115
41.	Proporción de pobreza infantil de 0 a 5 años y de 6 a 12 años, mensual, segundos semestres de 2019 y 2021	115

42.	Proporción de pobreza infantil de 13 a 17 años, mensual, segundos semestres de 2019 y 2021	116
43.	Proporción de pobreza tramos de edad adultos, mensual, segundos semestres de 2019 y 2021	116

Índice de cuadros

1.	Tasa de informalidad, según área de residencia y sexo. 2006, 2011, 2019, 2020 y 2021	21
2.	Informalidad por tipo de empleo 2019, 2020 y 2021	53
3.	Programas que establecen cupos para el acceso de determinadas poblaciones, 2018	82
4.	Tasa de actividad, empleo y desempleo por departamento y sexo 2019, 2020 y 2021	117

1. Introducción

El inicio de la década del 2020, ha quedado signado en todo el mundo por la irrupción de una pandemia sin precedentes, tanto por la velocidad como por el alcance de la propagación del virus SARS-CoV-2. Asimismo, las consecuencias psicológicas, sociales y económicas se vivieron como nunca antes en todo el mundo, pues jamás se desarrolló una crisis de este tipo en un contexto de tanta interconexión e interdependencia globales.

Las respuestas de los distintos gobiernos y de los organismos supranacionales divergieron, la consonancia y unicidad de criterios no fueron la tónica en el abordaje de la crisis, revelando que el diálogo, la comunicación clara, transparente y democrática debe seguir reforzándose. Gobiernos, sociedad civil, academia y sector productivo privado, deben aunar esfuerzos para superar esta crisis y los problemas estructurales que persisten desde hace tiempo y que trascienden coyunturas.

Este trabajo, que refleja el esfuerzo reflexivo y la vocación propositiva de la sociedad civil organizada, pretende contribuir al conocimiento, el análisis y la generación de propuestas para superar la crisis, teniendo en cuenta la voz de los principales actores del mundo del trabajo, tanto de los representantes de los/as trabajadores/as y los/as empresarios/as organizados/as, como de la academia, la sociedad civil y las poblaciones con mayores dificultades para el acceso al trabajo decente.

El impacto de la crisis reforzó inequidades ya presentes, interpelando a los principales actores de la sociedad para que se renueven esfuerzos materiales y cognitivos en pos de la inclusión de las poblaciones históricamente vulnerables en el empleo de calidad, la educación de calidad, la participación social y la vida democrática.

Los datos generados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), así como datos administrativos y de monitoreo de diferentes entes, son esenciales para conocer la realidad a nivel agregado de los distintos sectores de la sociedad. Asimismo, conocer las circunstancias específicas, la percepción que tienen los actores, sus víncu-

los, sus vulnerabilidades y los desafíos que ellas/os perciben, deben ser un insumo primordial para la tarea de analizar las realidades y elaborar propuestas.

El presente estudio pretende ser una contribución en esa dirección, que colabore específicamente en el diálogo, la reflexión y la incidencia política de la ANONG y sus organizaciones afiliadas, para construir alternativas a las vulnerabilidades y desigualdades que enfrentan diversos sectores de la población.

2. Metodología

El presente estudio se ha desarrollado a través de una metodología de investigación mixta, utilizando un análisis combinado de técnicas cuantitativas y cualitativas. Esto ha permitido relevar y analizar diferentes dimensiones y aspectos del mundo del trabajo, atendiendo especialmente la situación de las poblaciones más vulnerables, desde una perspectiva de interseccionalidad. Asimismo, se ha desarrollado una sistematización amplia de antecedentes de investigaciones nacionales, contemplando los diversos aspectos y dimensiones de lo acontecido en Uruguay en los últimos años en materia laboral.

El análisis cuantitativo se basa en la información que genera el INE, que desde 2006 provee de estadísticas laborales nacionales (representativas de todo el país), departamentales y sectoriales, con diferenciación por sexo, edades, regiones y departamentos y ascendencia étnico-racial. Se contaron para el estudio con los datos de las Encuestas Continuas de Hogares correspondientes a todo el año 2019, 2020 y 2021 (y algunos datos de los primeros trimestres de 2022), lo que ha permitido incluir el análisis de los impactos de la crisis provocada por el COVID-19, desde la perspectiva cuantitativa. Al respecto debe señalarse que, este importantísimo instrumento de medición, también fue impactado por la crisis y sufrió cambios de implementación, dadas las restricciones a la circulación, y en forma subsecuente,

tuvo cambios en su metodología ¹. Esto supuso desafíos para toda la comunidad de investigación del mercado laboral, pero confirmó que todos los esfuerzos para continuar con el monitoreo de los principales indicadores de la economía y la sociedad, por parte de los organismos responsables de ello, son imprescindibles. Debe destacarse por ello la importancia de haber logrado por parte del INE generar los datos del año 2020 y 2021.

La investigación sobre mercado de trabajo en Uruguay ha tenido un importante desarrollo en las últimas décadas, lo que se debe en buena parte a la evolución de la ECH y la realización de otras encuestas específicas (Amarante y Dean, 2012), como los módulos ampliados de 2006, las encuestas de uso del tiempo (INE, 2013; ONU, 2020) y la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (INJU e INE, 2013, 2018). Las investigaciones realizadas, fundamentalmente desde el sector académico (UDELAR y otros centros de estudios), también desde organismos públicos (MTSS, MEF, MIDES, BPS, entre otros) y por parte de las organizaciones sociales (Instituto Cuesta - Duarte, cámaras empresariales, ANONG y las OSC), permiten conocer en profundidad las principales características del mercado de trabajo y su evolución reciente.

En mucho menor medida se ha desarrollado la investigación cualitativa del mercado de trabajo a nivel nacional, así como la combinación de la investigación cuantitativa y cualitativa, encontrándose algunos pocos estudios sobre sectores de la población ocupada, como las mujeres rurales (Mascheroni y Riella, 2016). Se encuentran también algunas evaluaciones cualitativas de políticas y programas públicos (MIDES, 2007, MTSS e INEFOP, 2015; MTSS y MIDES, 2017; MTSS, 2019, 2020), así como estudios y evaluaciones de programas de la sociedad civil organizada, en general sobre poblaciones jóvenes, mujeres y otros sectores en situación de vulnerabilidad. Entre las fortalezas del abordaje cualitativo, se destacan: flexibilidad, sensibilidad contextual, incorporación de los significados subjetivos, observación de

¹Debido a estos cambios metodológicos, la comparación de los indicadores del periodo posterior y anterior a 2019 debe realizarse con la precaución de que se realizaron cambios en el instrumento.

las relaciones domésticas y capacidad de responder más ágil y pertinentemente a los problemas (Moreno y Pardo, 2011).

La estrategia de integración de datos cualitativos y cuantitativos tiene como objetivo analizar tanto las características y tendencias del mercado de trabajo en Uruguay, como entender los procesos particulares que se desarrollan en el mundo del trabajo, entre las personas trabajadoras, las empleadoras, las diferentes empresas, las organizaciones colectivas, las políticas públicas. En la convergencia o divergencia de resultados, se ha procurado profundizar en la interpretación de los hechos y las perspectivas de corto y mediano plazo, de modo de identificar los principales desafíos para la política pública y los actores sociales.

El análisis cualitativo tiene un lugar destacado en el presente estudio. Por un lado, se desarrollaron entrevistas en profundidad a actores clave del mundo del trabajo, como representantes del gobierno, de las organizaciones de trabajadores, de las cámaras empresariales, de la academia y de la sociedad civil. En representación del gobierno se realizaron entrevistas con representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Las reflexiones de representantes del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), se obtuvieron en actividades implementadas por ANONG en el transcurso de la consultoría.

Para la contraparte de representación de los trabajadores, se entrevistó a dirigentes del PIT-CNT, del Instituto Cuesta-Duarte y de INEFOP. Por el sector empresarial, se entrevistó a representantes de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS) y el INEFOP. En representación de la academia, se entrevistó a investigador/a del Instituto de Economía (IECON) de la Universidad de la República (UDELAR). Asimismo, se realizaron intercambios y reflexiones sobre los contenidos del informe con representantes de la ANONG.

Por otro lado, se implementaron grupos focales con colectivos que presentan

mayores dificultades para el acceso al empleo decente y, que simultáneamente, representan las poblaciones con las que trabajan las organizaciones de la sociedad civil nucleadas en ANONG. Los grupos focales permiten generar un clima de confianza y horizontalidad, que habilita un rico proceso de intercambio. En este estudio se realizaron tres grupos, según las siguientes composiciones: a) Jóvenes con dificultades para acceder a un trabajo decente, con baja calificación, incorporando equidad de género, presencia de migrantes, jóvenes vinculados y no vinculados al sistema educativo formal, jóvenes que se encuentran trabajando y jóvenes desempleados/as, con hijos a cargo, con y sin experiencia laboral. b) Mujeres con dificultades de acceso a un trabajo decente, mujeres con trabajo y que no se encuentran trabajando, con y sin personas a cargo (niños/as, en particular), con diferente nivel educativo, presencia de migrantes, en situación de discapacidad. c) Personas residentes en el interior del país, mujeres y hombres, jóvenes y adultos/as, trabajando y desempleadas, personas trans, con diferentes niveles educativos, de diferentes ciudades y localidades del país.

Entender el mercado de trabajo y las perspectivas futuras, en particular en medio de esta profunda crisis, requiere de analizar las circunstancias, los vínculos, las vulnerabilidades, los desafíos particulares de los diferentes grupos o poblaciones de nuestro país. El abordaje combinado ha pretendido avanzar en esa dirección y brindar así un panorama integral e interseccional de las poblaciones más vulnerables en el mercado de trabajo uruguayo.

3. Características principales y tendencias recientes del mercado de trabajo uruguayo previo a la crisis del COVID-19

3.1. Breve reseña histórica

Durante la década de los noventa se observa en nuestro país una evolución positiva de las tasas de actividad y empleo, que crecen aproximadamente 2 y 3 puntos porcentuales hasta el año 1998 (ubicándose en 60,4% y 54,3% respectivamente). La tasa de desempleo tiene sus niveles más bajos al inicio de la década (8,6%) y a partir de 1994 crece hasta ubicarse en 11,3% en 1999 (y continuar creciendo hasta su máximo en los años de crisis, 2002 y 2003) (Perazzo, 2008). Esto se produce en una década de crecimiento económico sostenido, dado por la apertura comercial, con exportaciones basadas en sus recursos naturales, la estabilización de precios, medidas para el equilibrio fiscal y una fuerte flexibilización del mercado laboral, así como un crecimiento importante de la desigualdad (Bértola, 2016; Mordecki, 2017).

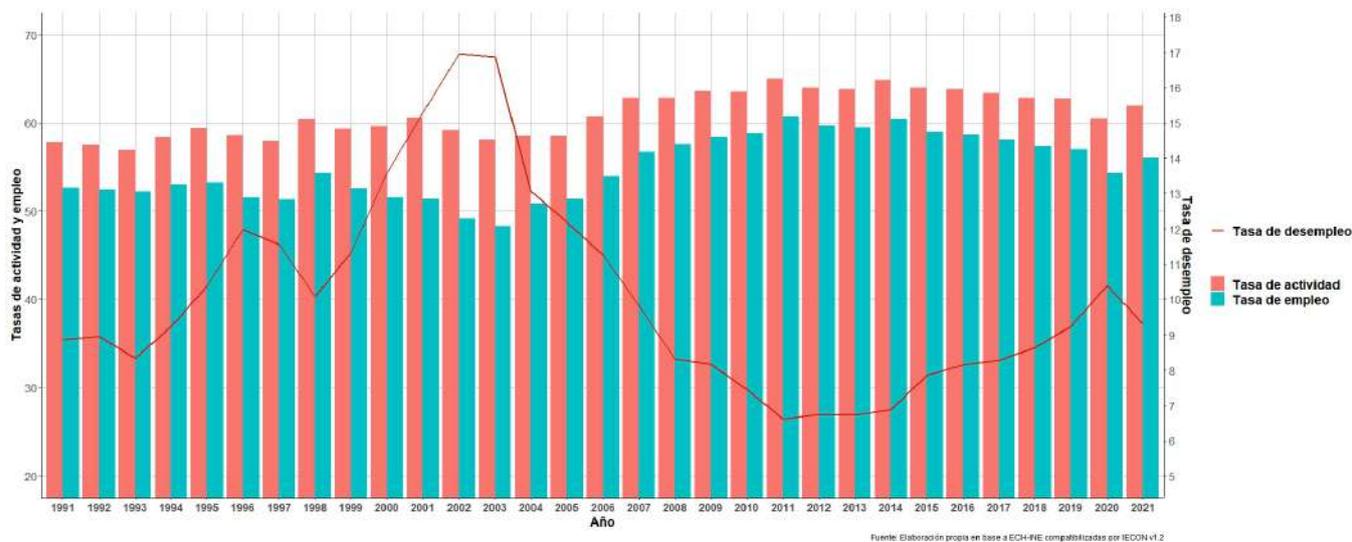
En un marco de fuerte dependencia comercial de Argentina y Brasil, el desempeño económico se deteriora sobre fines de la década de los noventa para desembocar en una profunda crisis en los años 2002 y 2003. Las condiciones de vida empeoran de manera profunda y rápida, la pobreza supera el 39% en dichos años, se produce una fuerte caída de la ocupación (48,3% en 2003), una caída algo menor de la tasa de actividad (58,1% en 2003) y un importante crecimiento de la tasa de desempleo (16,8% en 2003) (Perazzo, 2008; Mordecki, 2017). El desarrollo de diversas estrategias de sobrevivencia, incluyendo las más vulnerables como la recolección y clasificación de residuos y el trabajo infantil, junto a la emigración masiva constituyeron las principales respuestas de las poblaciones más afectadas.

A partir de la superación de la crisis del año 2002, Uruguay experimentó el ciclo de crecimiento más importante y extenso de su historia. Para el 2019 se acumulaban dieciséis años de crecimiento del producto de manera ininterrumpida. Pueden identificarse dentro de este período dos etapas. La primera, entre 2004 y 2014, en la que Uruguay creció sostenidamente y a tasas excepcionalmente altas, marcando un promedio de 5,4% anual, casi tres veces mayor al promedio registrado en la segunda mitad del siglo pasado. Durante estos años, el crecimiento económico fue generali-

zado en los sectores de actividad y estuvo asentado en todos los componentes de la demanda agregada. La segunda etapa inicia a mediados del 2014, donde a partir de cambios en el contexto externo Uruguay comienza a transitar por una fase baja del ciclo económico (Capurro et al, 2020).

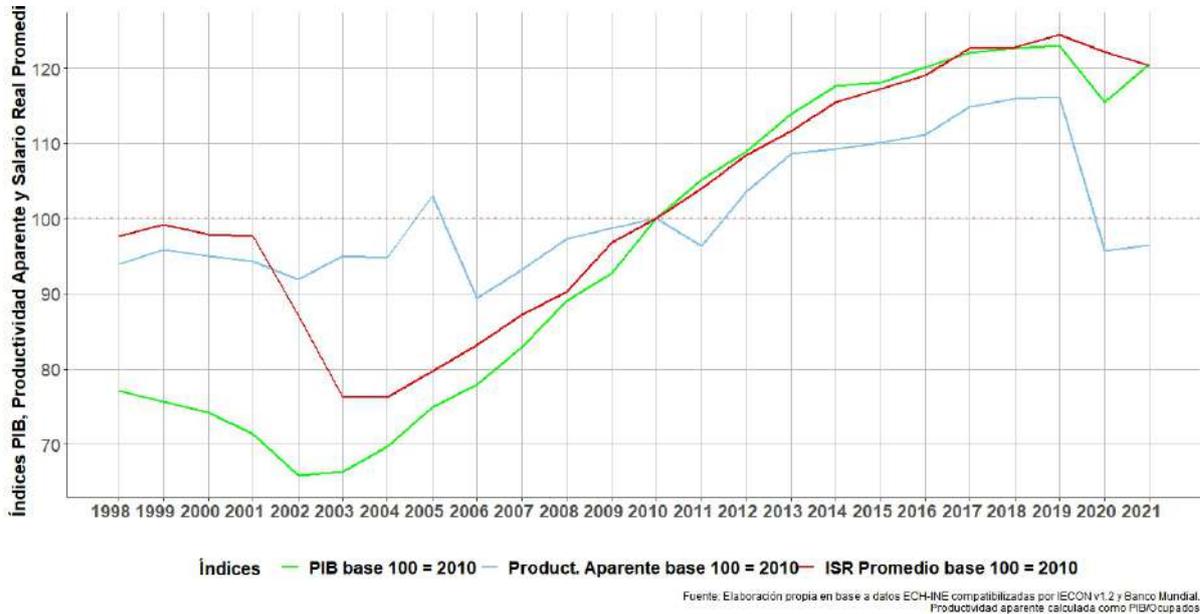
Con reformas estructurales en materia tributaria, de salud y de las relaciones laborales (reinstalación y extensión de los Consejos de Salarios), este período de crecimiento fue acompañado de mejoras significativas en los indicadores sociales y del mercado de trabajo (Mordecki, 2018; Carrasco et al., 2018). En 2011 se registra el mejor desempeño histórico, con altas tasas de actividad y empleo (64,5 % y 60,7 % respectivamente) y un nivel de desempleo mínimo desde que existen registros (6 %).

Figura 1: Evolución de tasas de empleo, desempleo y actividad 1991-2021



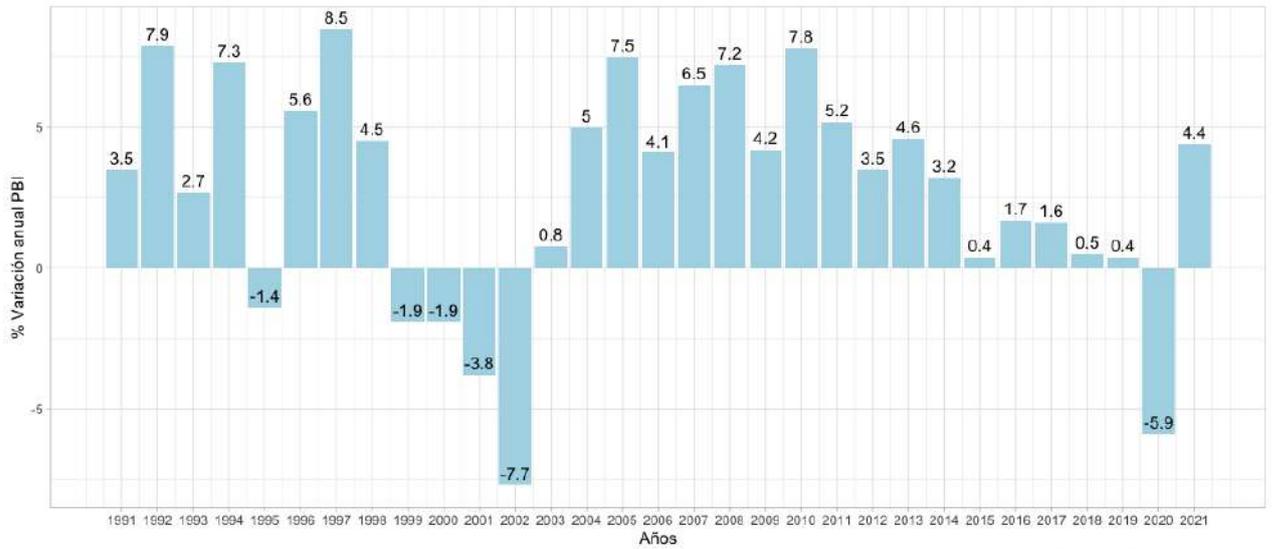
El salario real tiene un crecimiento sostenido, en particular en los tramos bajos de ingresos, lo que en parte responde a la política de recuperación del Salario Mínimo Nacional y al funcionamiento de los Consejos de Salarios en todos los sectores de actividad privada y en el sector público (Brum y Perazzo, 2020). Es un período de crecimiento de la productividad laboral, así como de disminución significativa de la desigualdad (Perazzo, 2012; Araya y Lado, 2016; Da Rosa, 2017; Carrasco y otros, 2018)

Figura 2: Evolución del PIB, Productividad Laboral Aparente y Salario Real, 1998-2021



El período entre crisis (2004-2019) se ha caracterizado por un descenso de más de 10 puntos porcentuales de la tasa de informalidad (no registro a la seguridad social), cuyo menor nivel se observa en 2015 (24,7 % del total de la población ocupada) y permanece en valores levemente superiores hasta 2019. Este comportamiento se verifica para todos los grupos poblacionales, ya sea distinguidos por género o edad. En los asalariados privados el descenso ha sido aún mayor y se da con mayor fuerza en las mujeres, los jóvenes, las personas afro y los/as trabajadores/as del interior (Araya, 2019). Esto ha sido producto no sólo del mayor dinamismo económico y crecimiento del empleo, si no de diferentes políticas de regulación de las relaciones laborales y fiscalización del trabajo desplegadas en el período, y el avance en derechos sociales y laborales en sectores históricamente postergados como el trabajo doméstico y el trabajo rural (Castillo y Méndez, 2019). Los análisis sobre calidad del empleo y trabajo decente realizados dan cuenta de mejoras en varias dimensiones (cobertura de seguridad social, salarios, salud y seguridad en el trabajo, jornadas de trabajo, entre otras) (Porrás y Rodríguez López, 2014; Araya y Lado, 2016).

Figura 3: Evolución variación del PBI 1991-2021

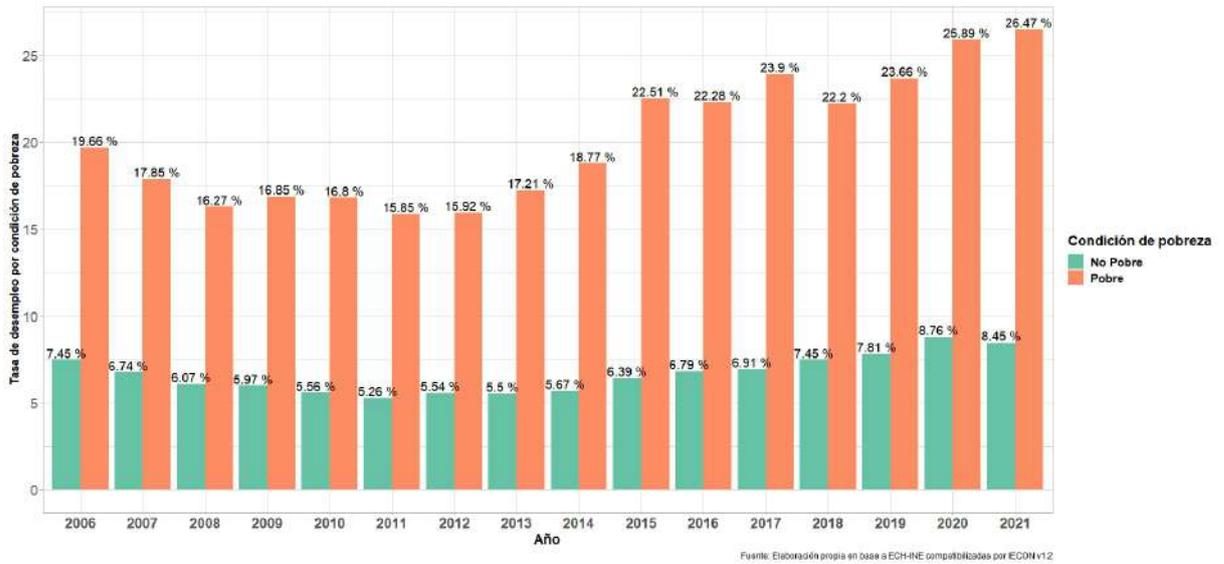


Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial

3.2. La persistencia de las desigualdades

A pesar de los avances en materia de generación de empleo y mejora en los niveles de desigualdad del ingresos, se observa que el mercado de trabajo mantuvo una estructura inequitativa en relación a los ejes de desigualdad como el género, generaciones, ascendencia étnico racial, distribución territorial, situación de discapacidad, entre otras; que en su interseccionalidad terminan configurando situaciones de alta vulnerabilidad social. Entre las mayores vulnerabilidades se encuentra la situación de pobreza, afectando notoriamente las posibilidades de acceder a un trabajo en cualquier contexto, en particular en momentos de crisis y reducción de los puestos de trabajo. Como se ve en el gráfico 4, la situación tiene un claro comportamiento estructural a lo largo de los años.

Figura 4: Tasas desempleo por condición de pobreza, 2006-2021



Las investigaciones con perspectiva de género han permitido observar las persistentes desventajas y discriminaciones que padecen las mujeres en el mercado de trabajo, con tasas de actividad y empleo muy menores a las de los hombres, ubicándose en 2019 por encima de 15% (luego de una reducción de 6 puntos porcentuales desde el año 2006) y tasas de desempleo siempre mayores, con una diferencia que se ubicaba en 3 puntos porcentuales respecto de los hombres en 2018 (Ferrer y Triaca, 2019).

Figura 5: Evolución de tasas de empleo, desempleo y actividad 1991-2021 por sexo



El acceso a un empleo de calidad, así como las condiciones salariales, también muestran diferencias según género, tanto porque los sectores más feminizados suelen tener peores condiciones, como es el sector de trabajo doméstico (BPS, 2018); como por diferencias significativas en los ingresos favorables a los varones a igual trabajo e igual tarea en casi todas las ramas de actividad (MTSS, 2018).

Estas brechas salariales están ampliamente documentadas y analizadas en la literatura uruguaya, encontrándose diferencias siempre desfavorables para las mujeres, aún luego del proceso de reducción que se ha observado desde 1990 (26 %) hasta 2018 (6 %) (Espino et al., 2014; Colacce y et al., 2020). Brechas salariales que se observan en la segregación laboral y en particular a mayores niveles educativos, al igual que los obstáculos al desarrollo profesional y la asunción de cargos jerárquicos en las organizaciones (techo de cristal) (Espino, 2013; Azar et al., 2014). En algunas investigaciones se ha destacado el componente inobservable de las brechas de género, que permite aproximarse a una medición de la discriminación salarial hacia las mujeres en el mercado de trabajo (Espino et al., 2014).

Es relevante destacar que, si bien las mujeres presentan un mejor rendimiento

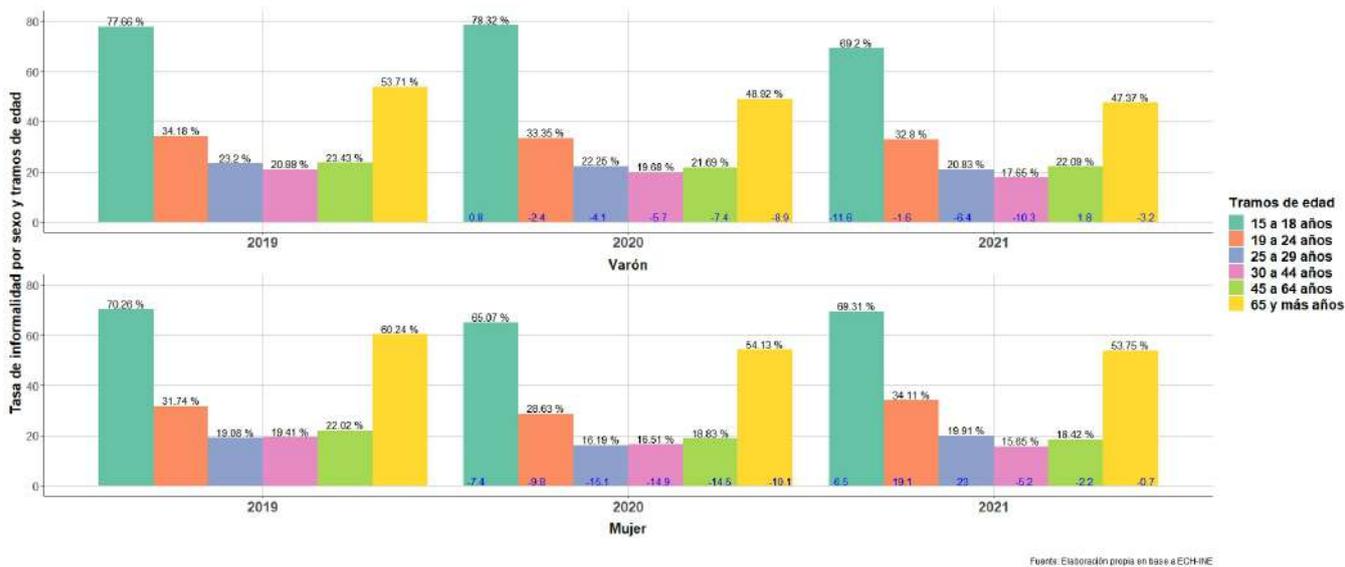
y desempeño en el sistema educativo y el nivel educativo de las personas es una variable de suma importancia en el mercado laboral, para las mujeres no se valora de igual forma que para los varones los años de escolaridad alcanzados. En otras palabras, si bien es cierto que a mayor nivel educativo los ingresos percibidos por trabajo se incrementan al interior de cada uno de los sexos, para un mismo nivel educativo los ingresos percibidos son menores para las mujeres (Batthyány et al., 2014).

La encuesta sobre uso del tiempo desarrollada por el Instituto Nacional de Estadísticas en 2013 ha permitido analizar con mayor profundidad sobre el tiempo dedicado a los cuidados y al trabajo no remunerado en el hogar, se verifica que las mujeres participan en mayor medida de los cuidados (79,7% mujeres y 58,8% hombres, entre los hogares con al menos una persona dependiente) y dedican mayor cantidad de horas semanales (22 horas mujeres y 17 horas varones). Estas diferencias son mayores en los primeros tres quintiles de ingreso, con diferencias en las tasas de participación en los cuidados mayores a 20 puntos porcentuales y más de 5 horas semanales promedio de diferencia en la dedicación de mujeres respecto de varones (Batthyány, 2015). Asimismo, algunos estudios estiman el valor económico del trabajo no remunerado dedicado a los cuidados, encontrando que las mujeres aportan aproximadamente 16% del PIB y los varones alrededor de 6% en el año 2013 (Salvador, 2015).

En relación a la desigualdad intergeneracional, se observa que las y los jóvenes no solo encuentran mayores dificultades para acceder a un empleo, sino que además una vez que acceden es probable que lo hagan en condiciones de mayor precariedad, en particular en situación de informalidad y mayor inestabilidad (la informalidad en el primer empleo alcanza el 43%, siendo mayor para los varones y para las personas de los quintiles 1 y 2 de ingresos) (INJU e INE, 2018). A pesar de que los principales datos relacionados a educación media y terciaria formal muestran mayores logros educativos en las generaciones más jóvenes que en las generaciones anteriores, las

dificultades para acceder al empleo resultan en trabajos precarios que no exigen alto nivel de calificación. Esto se ve especialmente en los y las jóvenes de hogares con nivel socioeconómico más bajo (Calvo et al., 2014).

Figura 6: Informalidad por sexo y tramos de edad seleccionados, años 2019-2021



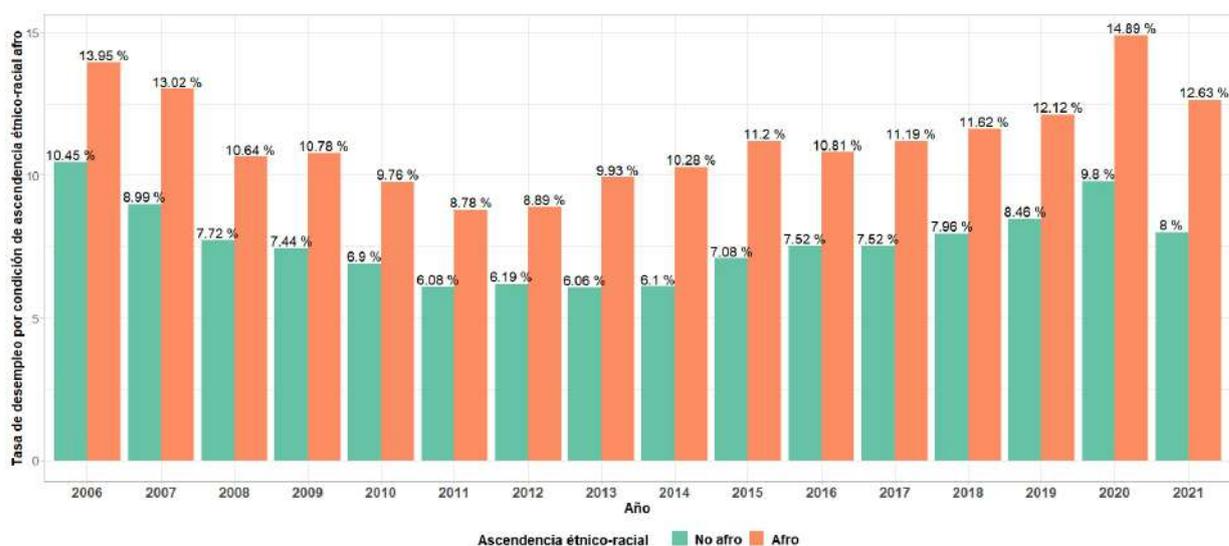
Es interesante notar que la inserción laboral de las personas jóvenes aumenta con los niveles de ingreso de los hogares, además de aumentar con la edad (7% de jóvenes entre 14 y 17 años se encuentra trabajando, 47,1% en jóvenes de 18 a 24 años y 75,1% en jóvenes de 25 a 29 años) (INJU e INE, 2018). Se observa una gran diferencia entre las personas jóvenes de Montevideo y las del interior, en donde el 51,2% de jóvenes de Montevideo trabajan, mientras que en el interior (urbano y rural) esta proporción es de casi 40%. Las mujeres jóvenes trabajan en menor proporción que los varones jóvenes (38,8% y 48,2% respectivamente) (INJU e INE, 2018).

Entre los estudios sobre juventudes y trabajo en Uruguay, se encuentran los que analizan la situación de las y los jóvenes que no estudian en el sistema educativo formal ni trabajan de forma remunerada, permitiendo visibilizar las diversas realidades que se encuentran allí consideradas. Del 17% que se encontraban en dicha situación en 2015, 37% buscaba empleo, 33% realizaba trabajo doméstico y de cui-

dados no remunerado y 30 % efectivamente no buscaba empleo ni realizaba tareas domésticas y/o de cuidados no remunerados. Estas proporciones varían significativamente según sexo, con las mujeres con mayor proporción de tareas domésticas y de cuidados y varones con mayor proporción buscando empleo y que no buscan empleo ni realizan tareas domésticas. Se destaca en este análisis la referencia a que el 20 % de las personas jóvenes que no estudian en el sistema educativo formal ni trabajan de forma remunerada ni buscan trabajo reciben pensión por invalidez, como aproximación a la proporción de estos/as jóvenes en situación de discapacidad (MIDES y MTSS, 2016).

En relación a las inequidades vinculadas a la ascendencia étnico racial se destaca la situación de la población afrodescendiente, en tanto resulta la minoría étnico-racial de mayor presencia en el país. Al considerar simultáneamente variables como tramo etario, nivel educativo y género, se puede observar en cada una de ellas que la población afrodescendiente presenta diferencias que se acentúan a las ya existentes en el mercado de trabajo: presentan mayores dificultades para el acceso al empleo de calidad, peores remuneraciones y mayor probabilidad de acceder a un empleo informal, al mismo tiempo que muestran mayores tasas de actividad y mayor promedio de horas de trabajo (Echagüe et al., 2019).

Figura 7: Tasa de desempleo por ascendencia afro 2006-2021



Fuente: Elaboración propia en base a ECH-INE compatibilizadas por ICON v12

Las diferencias territoriales están también analizadas en las investigaciones nacionales, en particular desde el año 2006 cuando la ECH comienza a ser representativa de todo el país, incluyendo las localidades de menos de 5.000 habitantes y áreas rurales. En la zona media y norte del país persisten mayores dificultades, con tasas de empleo menores y desempleo mayor; mientras en Montevideo la tasa de empleo se ubicaba en 60,6 %, en Cerro Largo era de 49,5 %. El desempleo en Durazno superaba el 10 % y en Colonia era 4,8 %, en el año 2016. Las diferencias entre hombres y mujeres se constatan en todos los departamentos (Castiglia, 2017). Se observan así situaciones de particular vulnerabilidad en el trabajo, en la intersección de diferentes condiciones, como es el caso de las mujeres rurales (Mascheroni y Riella, 2016) y las personas jóvenes del norte del país, entre otras.

Los niveles de informalidad laboral (no aporte a la seguridad social) son significativamente diferentes entre los distintos departamentos del país y regiones del país. El norte del país y las localidades de menos de 5 mil habitantes concentran las mayores proporciones, acentuando a su vez las diferencias de género y generaciones.

Cuadro 1: Tasa de informalidad, según área de residencia y sexo. 2006, 2011, 2019, 2020 y 2021

	2006		2011		2019		2020		2021	
	Varón	Mujer								
Montevideo	30.46	29.54	21.28	19.67	19.48	15.28	17.2	11.6	15.6	13
Interior >5000 hab.	37.96	41.85	32.08	35.33	29.95	28.89	28.1	25.7	27	24.9
Interior <5000 hab.	39.58	46.51	35.76	45.34	33.73	35	32.3	31.1	31.4	30.7
Rural disperso	30.94	30.55	33.58	33.71	27.21	27.88	26.2	22.9	25.5	20.6

Fuente: Elaboración propia en base a ECH-INE

A estas características y tendencias del mercado de trabajo uruguayo se suman otros desafíos vinculados a fenómenos emergentes. Uno de ellos refiere a la migración reciente, caracterizada por el aumento de inmigrantes de orígenes latinoamericanos no tradicionales, revirtiéndose en los últimos años el saldo migratorio negativo que caracterizaba la segunda mitad del siglo pasado. En esta línea, varios estudios demuestran que la población migrante presenta una desventaja sistemática en el acceso al empleo y mayor riesgo de sobrecalificación y de informalidad entre

las personas ocupadas (Prieto, et al. 2016). Una tendencia que está afectando los mercados laborales en la región y el país de manera muy relevante, y lo seguirá haciendo con mayor fuerza en el futuro, refiere a las transformaciones tecnológicas y sus efectos en el trabajo, a través de la creación, destrucción y modificaciones a las ocupaciones y a las tareas y actividades que desempeñan las y los trabajadores. Respecto de la posible destrucción del empleo, si bien en los últimos años ha crecido la intensidad de tareas cognitivas, que son más difíciles de automatizar, en detrimento de las tareas manuales, el 65 % de los puestos de trabajo del país presentan riesgo de ser automatizados (Apella y Zunino, 2017; OPP, 2018a). A su vez, este riesgo es mayor para quienes poseen menor nivel educativo, que a su vez presentan actualmente mayores dificultades para acceder y mantener un empleo de calidad, por lo que sus posibilidades de reconversión laboral se encuentran amenazadas (OPP, 2018a).

Finalmente, debe señalarse el desafío que implica para la calidad del empleo la extensión de las nuevas formas de contratación y organización del trabajo, a partir de la instalación de las plataformas digitales desde el año 2009 y con mayor impulso a partir de 2014. Si bien éstas han generado nuevas oportunidades laborales tanto a nivel local como en mercados digitales globales, especialmente para la población joven, con bajo nivel de calificación y migrante, en muchos casos estas se desarrollan fuera de las regulaciones existentes y se configuran como trabajos precarios, con vulneración de varios derechos laborales (Supervielle y Marrero, 2021).

3.3. La estructura productiva y los problemas de empleo: la percepción de los actores sociales

En las últimas décadas se produjeron cambios en la composición del empleo a nivel sectorial, disminuyendo el peso de las actividades primaria y secundaria, aun con un crecimiento económico de estos sectores en el período, y aumentando el peso del comercio y la construcción, así como de los servicios asociados a empleos

de mayor nivel educativo, como salud, educación, informática, y otros servicios a empresas (OPP, 2018). Se destaca así el importante peso de los sectores orientados principalmente hacia el mercado doméstico (el comercio es el sector que más genera empleo, con algo más de 20 % de la población ocupada, seguida por la industria que tiene aproximadamente 11 %) (Araya y Lado, 2016). Las actividades mayormente dependientes de mercados externos explican aproximadamente un cuarto del empleo total y han perdido participación relativa. Entre estas actividades, las más dinámicas en términos laborales han sido las asociadas al turismo (OPP, 2018). Las personas con menor nivel educativo se encuentran ocupadas mayormente en el trabajo doméstico, la construcción, las actividades primarias (agro, forestación y pesca), las actividades administrativas y en menor medida en el comercio, la industria y la administración pública; las primeras concentran así la mayor proporción de personas ocupadas en situación de pobreza (Araya y Lado, 2016).

En relación a la distribución de las personas ocupadas por ramas de actividad se observan claros sesgos de género: mientras que casi la mitad de las mujeres se concentran en tres ramas como Comercio, Servicios sociales y relacionados con Salud, Trabajo doméstico (servicio de los hogares), los varones se concentran en Comercio, Construcción, Industria manufacturera y la rama Agropecuaria, forestación y pesca (MTSS, 2016; 2018). Al momento de identificar los principales desafíos del mercado de trabajo uruguayo, varias personas entrevistadas hicieron alusión a características estructurales del mismo. Tanto desde la representación de los trabajadores, como de los empresarios y del gobierno. Si bien cada interlocutor puso énfasis diferentes, en general hubo un relativo consenso acerca de sus principales aspectos.

En primer lugar, en relación a su matriz productiva de escasa diversificación. Según los/as entrevistados/as y entrevistadas, esto hace que exista, por un lado, una dependencia a una canasta de exportación básica muy vinculada al procesamiento de productos primarios, pero que generan escaso valor agregado, en tanto depende de recursos naturales en vez de incorporación tecnológica y empleo calificado. Estos

sectores, a su vez, generan poco empleo y se encuentran escasamente articulados en cadenas de valor a nivel nacional. En segundo lugar y, vinculado a lo anterior, la gran mayoría del empleo se concentra en comercio y servicios dedicados al mercado interno. Esto hace que la mayoría del empleo dependa de la demanda doméstica y se encuentre en empresas pequeñas, con problemas de acceso al crédito y tecnología, y de sustentabilidad. Este último elemento es particularmente desafiante en un contexto de avance de la digitalización de los procesos productivos de los sectores del comercio y servicios.

Estos dos aspectos generan que los niveles de empleo dependan en gran medida del consumo de los hogares y, por tanto, de los ingresos, lo cual “hace que [Uruguay] siempre esté peleando con el empleo” (Entrevista Rep. Trabajadores), en tanto se observa un desacople de la dinámica del empleo a la dinámica de la producción y exportación. A su vez, se observa con atención el crecimiento del sector exportador de servicios, en tanto, resulta un sector intensivo de mano de obra, en crecimiento y con niveles importantes de inversión. Sin embargo, se destaca que el empleo que genera es de alto nivel de cualificaciones. En tercer lugar, se identifican una serie de problemas vinculados al empresariado uruguayo. Por un lado, de parte de la representación de los trabajadores se identifica una escasa vocación de inversión y del riesgo. Por otro lado, de parte de los representantes empresariales y de gobierno se observa una escasa profesionalización del empresariado, en particular en la gestión del talento y de promoción de la innovación y mejora de la productividad; llegando incluso a calificar de “primitiva” las formas de gestión de organización de la producción.

En cuarto lugar, especialmente desde el gobierno se observa un déficit importante en capital humano, el cual se expresa tanto en los bajos niveles educativos a nivel general de la población, como en el desajuste de la oferta y demanda formativa: “Seguimos preparando muchachos para puestos, para habilidades, para oficios, para profesionales inclusive, que no están siendo demandados por el mercado y es un

problema grande como sociedad” (Entrevista Rep. Empresarial), “[las empresas] no encuentran mano de obra calificada de acuerdo a lo que las organizaciones necesitan, para ser más competitivas, para incorporar más y nuevas tecnologías, para lograr mayores niveles de productividad” (Entrevista Rep. Gobierno).

4. Una crisis global con efectos profundos sobre las poblaciones más vulnerables

4.1. Impactos generalizados sobre la actividad económica y el mercado de trabajo

La crisis provocada por el COVID-19 ha impactado de manera terrible a la sociedad uruguaya, a su economía y a su mercado de trabajo. En materia económica se ha estimado la caída del PIB en 5,9 % para el 2020 y la recuperación hasta los niveles previos de la pandemia aún no se habían alcanzado pasada la mitad del año 2021. Sus graves efectos se visualizaron a lo largo del 2020. De acuerdo al INE (2021a), el porcentaje de personas por debajo de línea de pobreza pasó del 8,8 % en 2019 al 11,6 % en 2020 (lo que implica aproximadamente 100 mil nuevas personas en situación de pobreza), mientras que la indigencia se duplicó, alcanzado el 0,4 %, predominando en los hogares con jefatura femenina y entre los niños, niñas y adolescentes (Brum y De Rosa, 2020; INE, 2021a). En términos de cantidad de ocupados, se observó que la disminución promedio de personas ocupadas entre 2019 y 2020 ascendió a 60.490, representando una variación porcentual de -3,7 %.

El gráfico 3 muestra que la economía había comenzado a disminuir su tasa de crecimiento a partir del año 2015 creciendo 0,4 % en 2019 y llegar a una caída de 5,9 % en el año 2020.

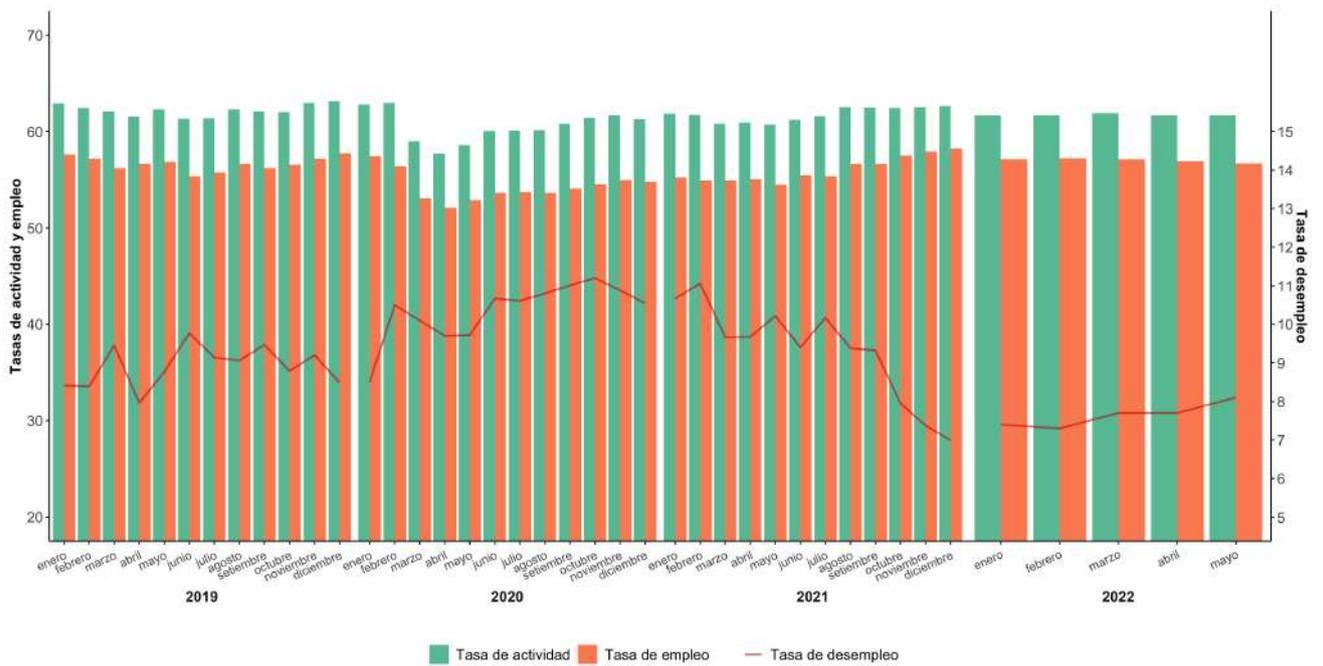
El país tenía antes de la pandemia en el año 2019 una tasa de desempleo de 8,9 % y una tasa de actividad de 62,2 %. Como se observa en el gráfico 1, la tasa

de desempleo de ese año era superior en comparación con periodos anteriores lo que indica que Uruguay entraba a la pandemia con un mercado de trabajo que comenzaba a perder dinamismo en relación a los años anteriores. De hecho, las dificultades para crear empleo comienzan en 2015 y se mantienen durante todo el periodo para llegar a 2019 con tasas de desempleo equivalentes al año 2007 (la tasa desempleo de ese año fue 9,81 %) y superiores al periodo 2008-2018 donde la tasa promedio de desempleo fue de 8,4 % .

Observar la tendencia del crecimiento de la economía y la evolución del mercado de trabajo es necesario para colocar en contexto el punto de comparación del periodo anterior a la pandemia y señalar cómo el impacto de la pandemia sucede en un periodo bajo del ciclo económico del país donde los problemas de empleo que se arrastraban desde hace algunos años se agudizaron producto del shock económico.

En 2020 se produjo un aumento del desempleo a 10,4 % y una disminución de la tasa de actividad a 60,5 % lo que indicaba la combinación de dos factores actuando sobre la dinámica laboral (ver gráfico 8). Por un lado, la pérdida de empleo producida por la crisis económica y por otro una disminución de la población activa que indicaba una menor disponibilidad para trabajar de las personas en edad de hacerlo, ya sea por estar desalentadas dadas las dificultades para conseguir empleo o por mayores requerimientos de tareas y cuidados en el hogar producto del impacto de la pandemia en los sistemas educativos.

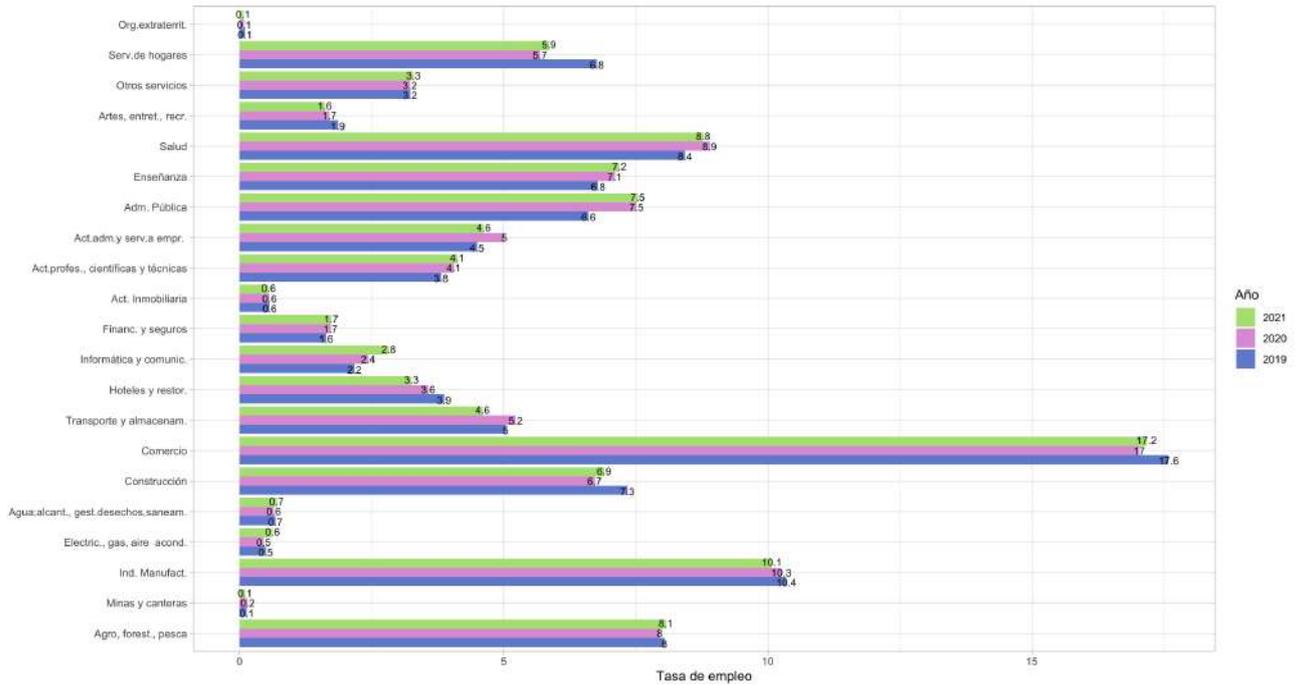
Figura 8: Evolución mensual de tasas de empleo, desempleo y actividad, 2019-2021



Fuente: Elaboración propia en base a ECH-INE

Como se observa en el gráfico 8 en 2021 existe un leve aumento de la tasa de empleo y una disminución de las tasas de desempleo en particular a partir del mes de julio de ese año para llegar a un mínimo de desempleo de 7% en diciembre. Este valor representa la tasa de desempleo mensual más baja de todo el periodo. Como se observa también en el gráfico la tasa de empleo en 2021 es levemente inferior a 2019 al igual que la tasa de actividad. La evolución de las tasas de empleo y actividad en 2021 indica que el mercado de trabajo comenzó a recuperarse después del shock económico de 2020 pero a pesar de la baja muy importante del desempleo en la segunda mitad del año, una tasa menor de actividad y empleo en comparación con 2019 indicaría que la baja de las personas que buscan empleo no sólo responde a la creación de empleo en la post 2020 sino también a una menor cantidad de personas con disponibilidad para trabajar. Parte del cambio en la tasa de actividad que se observa en 2020 parecería permanecer en 2021 y los primeros meses de 2022. En este último año también parecería existir una estabilización del descenso en la tasa de desempleo con un leve aumento en el mes de mayo ubicándose en 8,1%.

Figura 9: Tasa de empleo por CIIU 2019-2021



El gráfico 9 busca mostrar los cambios en los sectores de empleo en relación al periodo anterior a la pandemia. Como se observa, los sectores más afectados durante el año 2020 fueron comercio, hoteles y restaurantes, construcción, arte, recreación y entretenimiento y servicio de los hogares. También puede observarse que los sectores de salud, enseñanza, agro y forestación, financieros y seguros e informática y comunicación tienen un crecimiento en el empleo en relación a 2019. Por otro lado, sectores clave por su peso en la estructura de empleo como comercio e industria manufacturera mantienen en el año 2021 niveles de ocupación inferiores a 2019. Entre los sectores que más crecen en personas ocupadas en 2021 se destacan el sector salud e informática y comunicación. Este cambio podría responder en el primer caso a la necesidad de recursos humanos que requirió en enfrentamiento de la pandemia y en el segundo a la aceleración del cambio tecnológico en el mercado de trabajo.

Figura 10: Ocupados por sexo y CIIU agrupados 2019-2021



Fuente: Elaboración propia en base a ECH-INE

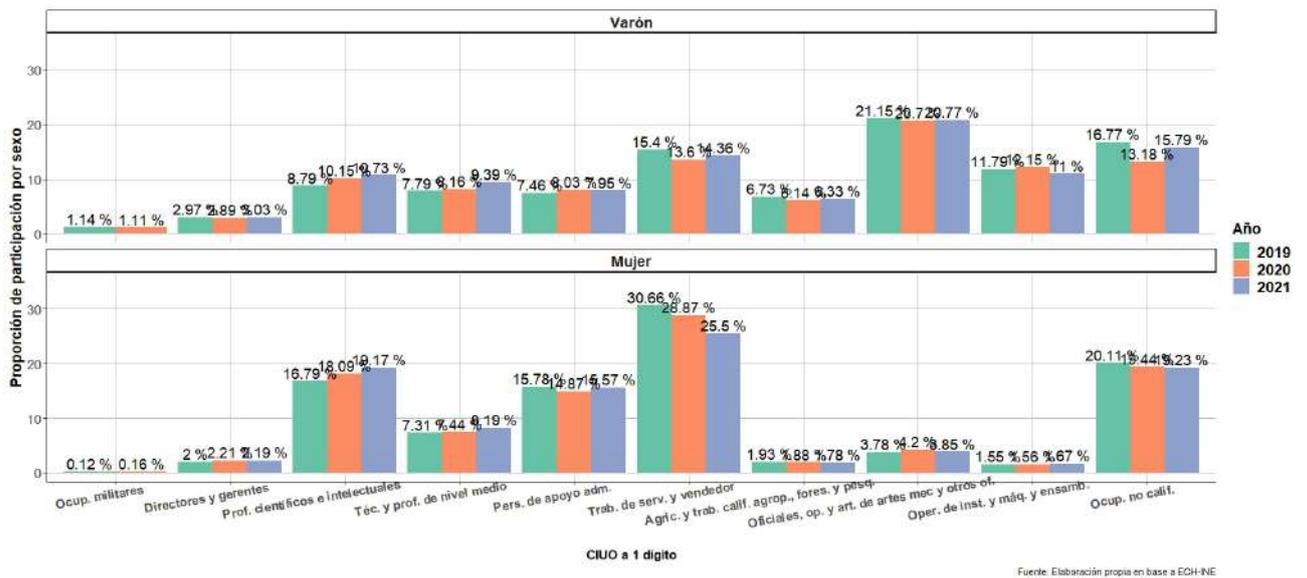
Finalmente, el gráfico 11 intenta mostrar los sectores que están traccionando el empleo en la segunda mitad de 2021. Como se observa, el sector comercio, el de servicio a lo hogares y las actividades de administración y servicios a empresas son tres de los sectores que aumentan sus niveles de ocupación en la segunda mitad del año mientras que la industria manufacturera disminuye su niveles de ocupación en el segundo semestre de 2021.

Figura 11: Tasa de empleo mensual por sectores 2021



Cuando se observan las ocupaciones, siguiendo la clasificación internacional CIUO-08, se observa que la distribución femenina tiende hacia una concentración en cuatro tipos de ocupaciones: las trabajadoras de servicios y vendedoras, en las ocupaciones no calificadas, en las profesiones científicas e intelectuales y en el personal de apoyo administrativo. Es una muestra más de la segmentación estructural por género del mercado de trabajo. En el gráfico 12 pueden observarse los cambios en la distribución de las ocupaciones por sexo, detectándose, por ejemplo, un descenso de casi 2 puntos porcentuales en la representación de las trabajadoras de servicios y vendedoras en el año 2020 y bajando aún más en 2021. Esta ocupación pasó de 30,6 % en 2019 a 25,5 % en 2021, dato que va en consonancia con los tipos de sectores afectados por la pandemia.

Figura 12: Proporción de ocupados/as según ocupación (CIUO-08) y sexo, 2019-2021



4.2. La percepción sobre los impactos de la crisis por parte de los actores sociales y de las poblaciones involucradas

Según la percepción de las personas entrevistadas, la pandemia por COVID-19 se configura como un evento de crisis coyuntural que profundiza o agrava estas características estructurales del mercado de trabajo uruguayo. En primer lugar, se destaca lo atípico e incomparable de la situación, en tanto no se configura como una crisis de demanda (como suelen ser las crisis económicas en general), sino inicialmente como una crisis de oferta dada por razones externas, en este caso, sanitarias. En este sentido, el primer efecto notorio de la pandemia y de las medidas adoptadas es la caída de la actividad, la cual se acopla en su comportamiento a la evolución de la pandemia y las olas de contagios.

La caída de la actividad económica tiene un primer efecto sobre el empleo, pero no existe un consenso sobre en qué grado se traduce en pérdida de puestos de trabajo. Por un lado, encontramos a representantes de gobierno y academia que son cautelosos en el diagnóstico, por lo menos en el corto plazo. En particular, el

gobierno destaca la existencia de “datos alentadores” que permitirían esperar una rápida recuperación a niveles pre pandemia, en particular en la actividad, empleo y desocupación. La academia por su parte, reafirma la idea de que es aún pronto para saber con exactitud el grado de destrucción del empleo: “...capaz que a medida que esto se va prolongando en el tiempo empieza a volverse más una crisis de las que estamos más acostumbrados, en el sentido de que empiezan a deteriorarse los ingresos y los colchones que tiene la gente se van perdiendo, y entonces empieza a haber un deterioro más profundo de la demanda, en términos de la capacidad de compra. Las posibilidades de reactivación se van deteriorando porque una empresa a media máquina por unos meses es una cosa [que] una empresa a media máquina por dos años. [...] El deterioro del capital humano y físico de las empresas es progresivo, pero es muy difícil de saber en qué lugar estamos, y no sabemos cuánto va a durar. Todo eso hace que sea muy difícil predecir cuál va a ser el impacto final y, sobre todo, cómo van a ser las características de la recuperación” (Entrevista Rep. Academia).

Se plantea que los mayores impactos de la pandemia se observan por la caída de la ocupación, el ajuste de la tasa de actividad, ya que la gente desiste de buscar trabajo por un empeoramiento del mercado de trabajo en general, y una caída significativa de los ingresos. En este sentido, se destaca que los relativamente altos niveles de formalización del empleo registrados previamente a la pandemia permitieron que amplios sectores de la población estuvieran cubiertos por el seguro de paro, que amplía su cobertura también con mayor flexibilidad para el acceso. De este manera se augura: “El fuerte impacto va a ser en los ingresos, claramente, porque lo que reciben del seguro de paro es miserable, pero no se ve tanto en el empleo y eso es importante, porque en la medida de que logremos empezar a reactivar la economía tienen como un lugar a donde volver. Tenemos esa mezcla de mayor formalidad y flexibilización de los seguros de paros que hizo que el impacto fuera mucho menor.” (Entrevista Rep. Academia).

Sin embargo, representantes de trabajadores y empresarios observan ya un im-

pacto sobre el empleo. En este sentido, varios representantes del sector empresarial destacan que las empresas ajustaron “por productividad”, y se tomó como oportunidad de “reorganizar la producción”: “Lo que es más trascendente y obvio es que la pandemia ha afectado la crisis económica, donde las empresas se han hecho cargo en sus actividades, el mercado les ha cambiado y esto ha conducido a una reorganización de los puestos de trabajo. La baja actividad de las empresas les hace más difícil mantener los puestos de empleo y eso lógicamente es un problema para el país, más allá de las empresas puntuales. [...] Las empresas han reflexionado con esto de la pandemia y la crisis económica, y han aprovechado esta situación coyuntural para eliminar la gordura que tenían, con lo cual han tratado de ser más eficaces y económicas, en gente y costos. Entonces se está haciendo más difícil el ingreso al trabajo, difícil de mantenerlo.” (Entrevista Rep. Empresarial).

Por otro lado, los despidos generados como consecuencia de la pandemia son sentidos como una sobrecarga para aquellos/as que lograran mantener sus trabajos, es decir más trabajo por el mismo sueldo: “Cuando vieron que la pandemia iba a durar mucho tiempo, desarmaron muchos sectores de las empresas en el rubro de comida. Una empresa para un evento de pocas personas, no necesita cocinar mucho, no necesita gente. Así la persona que se encarga de la cocina, también es la moza, es quien limpia la cocina... suma trabajo, ¡pero no hay como pedir para subir el sueldo! Si están despidiendo...” (mujer, 30 años, 2 hijos).

Tanto la academia como parte de los actores del mundo del trabajo observan ya una posible relación entre el efecto de los ingresos y el empleo. Por parte de la academia, se identifica que en las crisis económicas suele haber una reducción de la categoría asalariado y un crecimiento de los trabajadores por cuenta propia, especialmente los cuenta propia sin local, que hacen “tareas de sobrevivencia”: “Hay que mirar bien el tamaño, qué tanto creció esta población en empleos más de supervivencia, porque, lo que sucede muchas veces es que estas poblaciones operan como una especie de ejército industrial de reserva [...] que en la medida que empieza a

haber una reactivación, no es muy claro quiénes son los más perjudicados. Porque muchas veces, como estas personas están dispuestas a trabajar por un salario muy bajo, no necesariamente son los que entran últimos cuando la economía empieza a recuperarse. [...] Entonces empieza a absorber de ahí y eso hace que demore mucho la reactivación de los salarios porque hay mucha gente dispuesta a trabajar por nada...” (Entrevista Rep. Academia).

El relato de una mujer ejemplifica la situación planteada en el párrafo anterior: “[con la pandemia] me quedé sin trabajo, trabajé 14 años en una papelería, (...) el famoso reinventarse, lo primero que se me ocurrió fue hacer algo de manualidades, arranqué con un Instagram. No vivo de eso obviamente, después una amiga me invitó a trabajar para ella, son pocas horas. Estoy buscando trabajo hace 2 años, está complicado, con la pandemia muchas empresas cerraron” (37 años, 2 hijos).

Tal como observan los representantes del sector empresarial: “los niveles de remuneraciones han bajado en la reposición de los puestos de trabajo y todo indica que la gente está dispuesta a trabajar por menos dinero con tal de conseguir un trabajo y eso también impacta – en el sentido que los trabajos que hoy se ofrecen son menos remunerados que los que anteriormente existían”. En este sentido, también destacan que, por lo menos para el sector industrial, si bien ha habido una recuperación en los niveles de actividad y producción, esto no se ha traducido en un aumento de las horas de trabajo, por lo tanto, han aprovechado el contexto para disminuir los puestos de trabajo y aumentar la productividad.

En esta línea es que, de parte de la representación de los trabajadores, se observa con mayor preocupación el impacto sobre el empleo, tanto a mediano plazo por su efecto sobre el nivel general de salarios, como a corto plazo: “Hoy el empleo es el principal problema. [...] la política salarial [es] en caída, pero es más dramático la caída del empleo. Porque a nivel del grupo familiar, si de cuatro trabajaban tres, y ahora trabaja uno, por más que después del salario perdí 4, 5 puntos... una cosa es perder 4, 5 puntos de salario trabajando los cuatro... entonces tenemos ahí un

problema serio.” (Entrevista Rep. Trabajadores).

A su vez, se identifica el efecto de los ingresos sobre el empleo: “Si bajan los salarios, por supuesto bajan también las pensiones, las jubilaciones, todo ese tipo de cosas... después la gente cae en la informalidad, y esto afecta el mercado interno. Cuando la mayoría de los trabajadores dependen del mercado interno.” (Entrevista Rep. Trabajadores).

4.3. La profundización de las desigualdades

Los impactos de la crisis se distribuyen asimétricamente, golpeando principalmente a los sectores más vulnerables y agudizando las desigualdades preexistentes. Se presenta a continuación un panorama de estos efectos en el mundo del trabajo, atendiendo particularmente a la perspectiva de interseccionalidad. El género, las generaciones, la ascendencia étnico-racial, el nivel educativo, la informalidad en el trabajo, las áreas de residencia, la situación de discapacidad, la migración, constituyen dimensiones, contextos y características, que en su intersección resultan en procesos de profundización de la vulnerabilidad y de las desigualdades.

Al observar la dinámica del mercado de trabajo en las distintas regiones geográficas se puede comprobar la continuidad y transversalidad del impacto diferencial de la pandemia en determinadas poblaciones. El primer rasgo a destacar es la diferencia entre los sexos. Las tasas de actividad y empleo muestran en forma sostenida niveles más altos para los varones en el período. La tasa de desempleo tiende a ser más alta para las mujeres también durante el período de referencia pre y pos pandemia.

Se presenta en los gráficos 13 y 14 las tasas para las regiones Centro: Durazno, Flores, San José y Florida, Oeste: Río Negro, Soriano y Colonia, Metropolitana: Montevideo y Canelones, Norte: Artigas, Salto y Paysandú, Noreste: Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo, y Este: Treinta y Tres, Rocha, Maldonado y Lavalleja.

En el gráfico 13 puede observarse, por ejemplo, que en la región centro del país

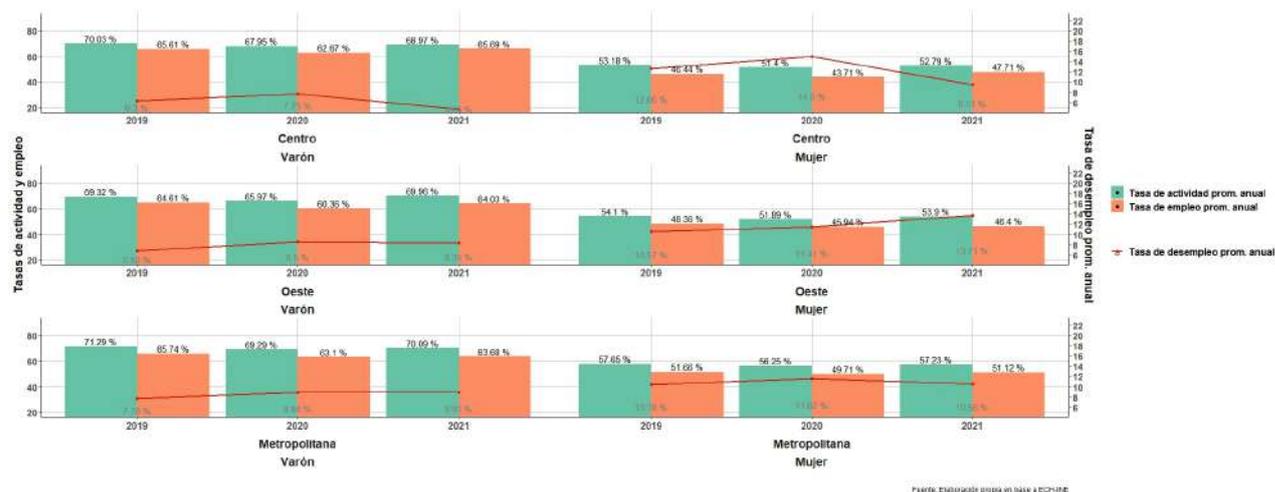
hay una disparidad aún mayor entre las tasas según sexo, pero a la vez mostrando una reversión de la tasa de desempleo en el 2021 con una “v” invertida para ambos sexos que incluso mejora los niveles de 2019, con una tasa de empleo por encima, pero con una tasa de actividad aún no recuperada con respecto a éste último.

La situación de las mujeres en el mercado de trabajo es heterogénea entre los departamentos del país, como ilustran las tasas de desempleo. Con caídas en la ocupación y en los niveles de actividad, se observan también impactos diferentes en el desempleo según departamento, aunque con aumentos generalizados y situaciones que se agravan.

Para el oeste, se observa que para las mujeres hay un aumento en el desempleo en 2021 con respecto al 2020 y por lo tanto también con respecto a 2019. Para los varones de esa región, la tasa de desempleo parece incambiada desde 2020.

Centrándose en el área metropolitana, puede observarse que para los dos sexos aún no se estaría llegando, por poco, a los niveles de 2019.

Figura 13: Tasas de empleo, desempleo y actividad, por regiones geográficas y sexo, 2019-2021

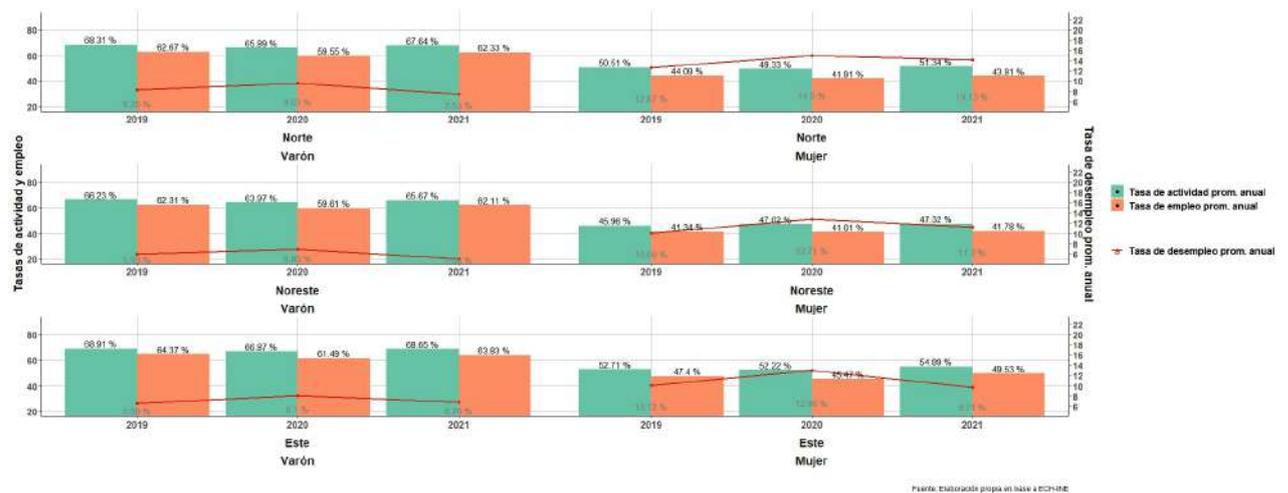


En el gráfico 14 se observa que para las mujeres del norte, noreste y este las tasas de actividad y empleo se recuperan e incluso superan los niveles de 2019, pero en las tasas de desempleo los niveles o prácticamente se mantienen o incluso superan los de 2019. Estas dinámicas podrían estar dando cuenta de una cierta

recuperación en materia de empleo y una búsqueda de salida laboral por parte de las mujeres que precisan y/o prefieren volcarse hacia el mercado de trabajo ante la percepción de una reactivación tras la paralización que supuso la pandemia en varias dimensiones de actividad, como las escuelas y las actividades económicas que suponían circulación y aglomeración de personas (actividades económicas de comercio, servicios y entretenimiento).

Para los varones de estas regiones, la tendencia es hacia una recuperación a los niveles de 2019.

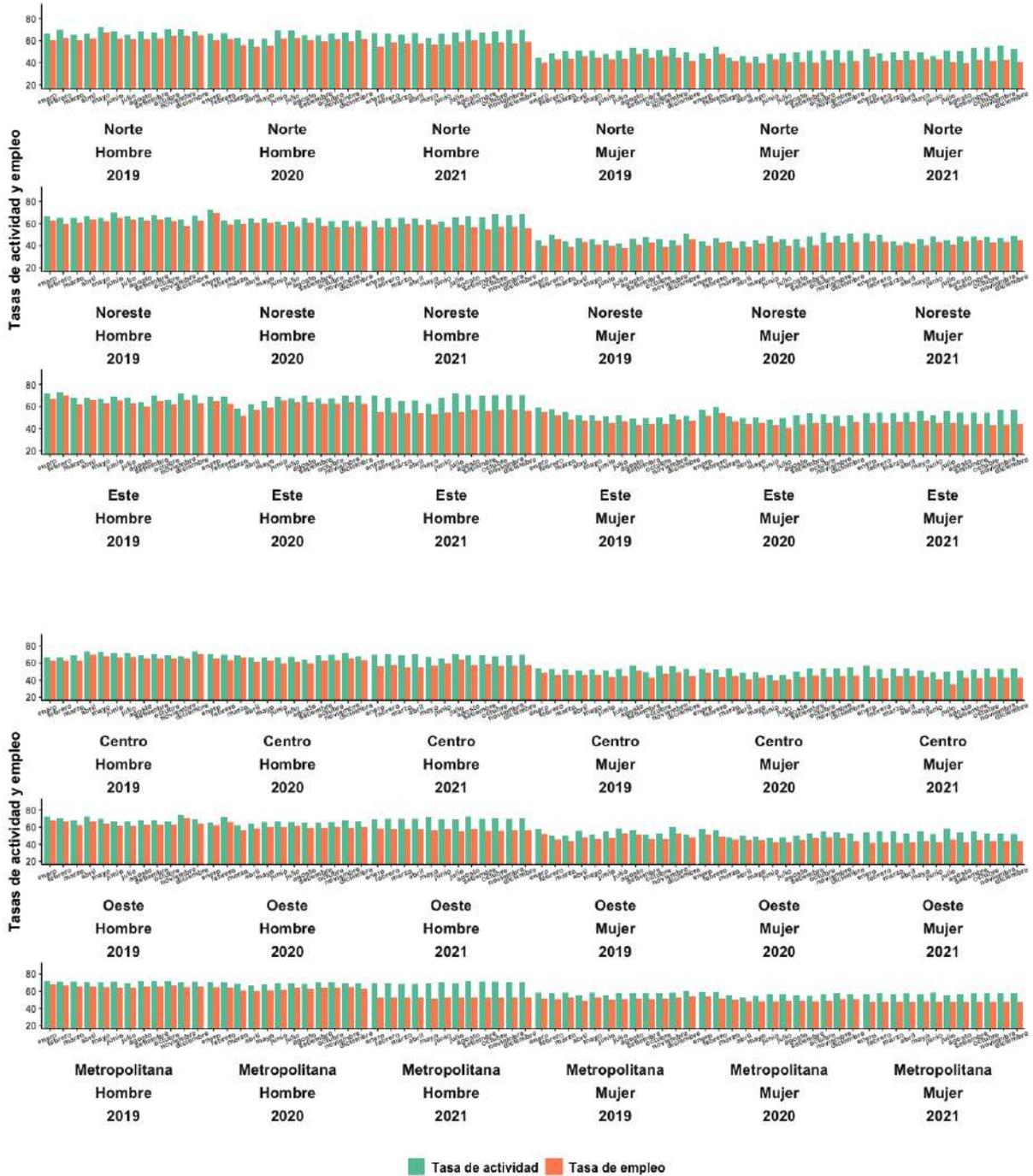
Figura 14: Tasas de empleo, desempleo y actividad, regiones geográficas y sexo, 2019-2021



Estos gráficos permiten observar las persistentes brechas de género en los niveles de participación laboral y de ocupación en todas las regiones del país, antes, durante y después de la crisis.

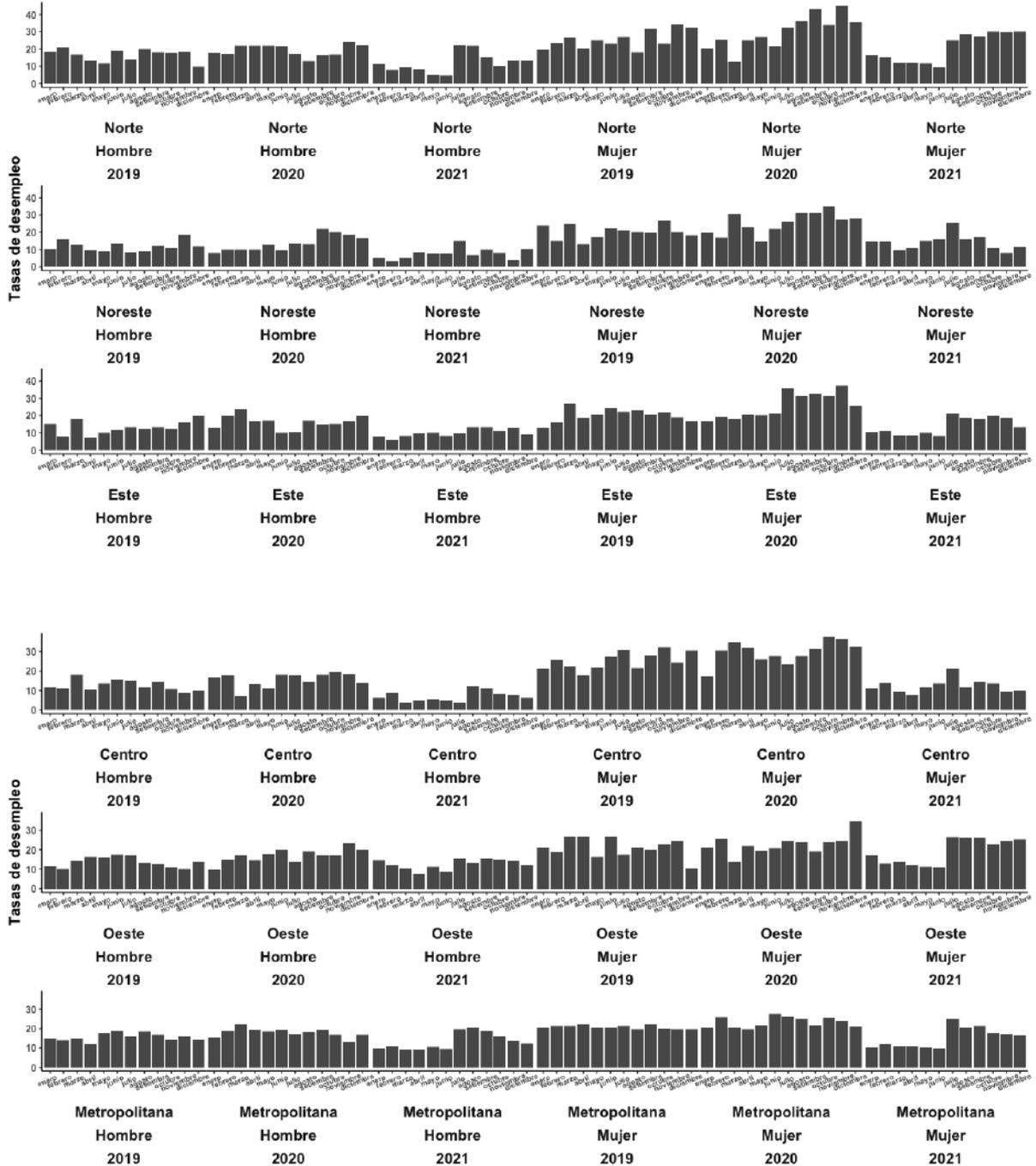
Nótese que la disminución del desempleo femenino en esta crisis, podría estar dada por el desestímulo para buscar empleo (contexto de destrucción de puestos de trabajo), cierre prolongado de centros educativos (carga excesiva de cuidados) y restricciones generales a la movilidad.

Figura 15: Tasas de empleo y actividad, por mes, regiones geográficas y sexo, 2019-2021



Fuente: Elaboración propia en base a ECH-INE

Figura 16: Tasas de desempleo por mes, regiones geográficas y sexo, 2019-2021



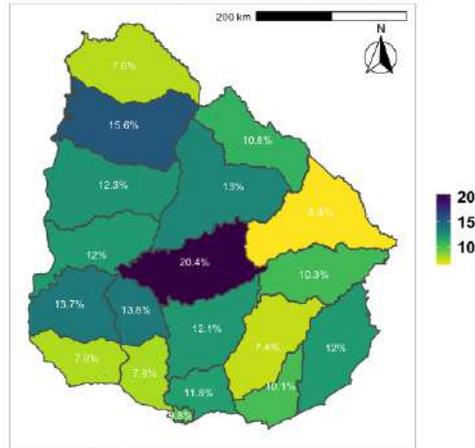
Fuente: Elaboración propia en base a ECH-INE

Al igual que en 2019, es Durazno el departamento que presenta mayor desempleo femenino en el año 2020, situándose en 20,4 % el primer año y en 19,4 % el último. Pero en 2021 la situación de desempleo cambia para las mujeres del departamen-

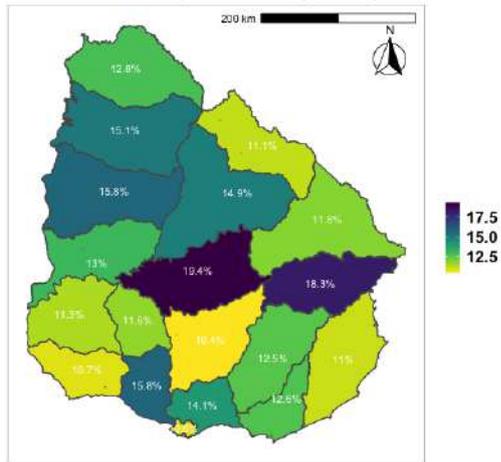
to. Nótese que la disminución del desempleo femenino en esta crisis, puede estar dada por el desestímulo para buscar empleo (contexto de destrucción de puestos de trabajo), cierre prolongado de centros educativos (carga excesiva de cuidados) y restricciones generales a la movilidad. En Anexo puede encontrarse la tabla con las principales tasas del mercado de trabajo por departamento.

Figura 17: Tasa de desempleo de mujeres, por departamento. 2019, 2020 y 2021

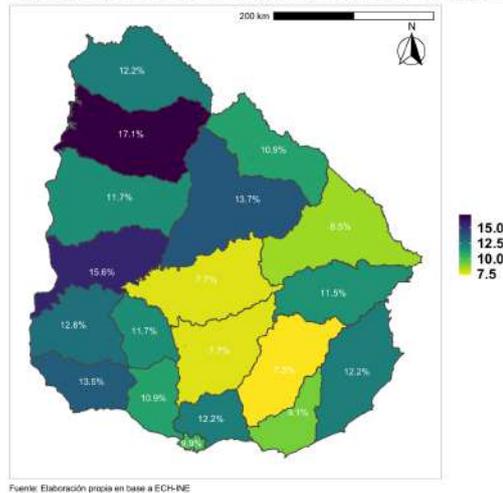
Tasa de desempleo en mujeres, promedio anual, año 2019



Tasa de desempleo en mujeres, promedio anual, año 2020



Tasa de desempleo en mujeres, promedio anual, año 2021

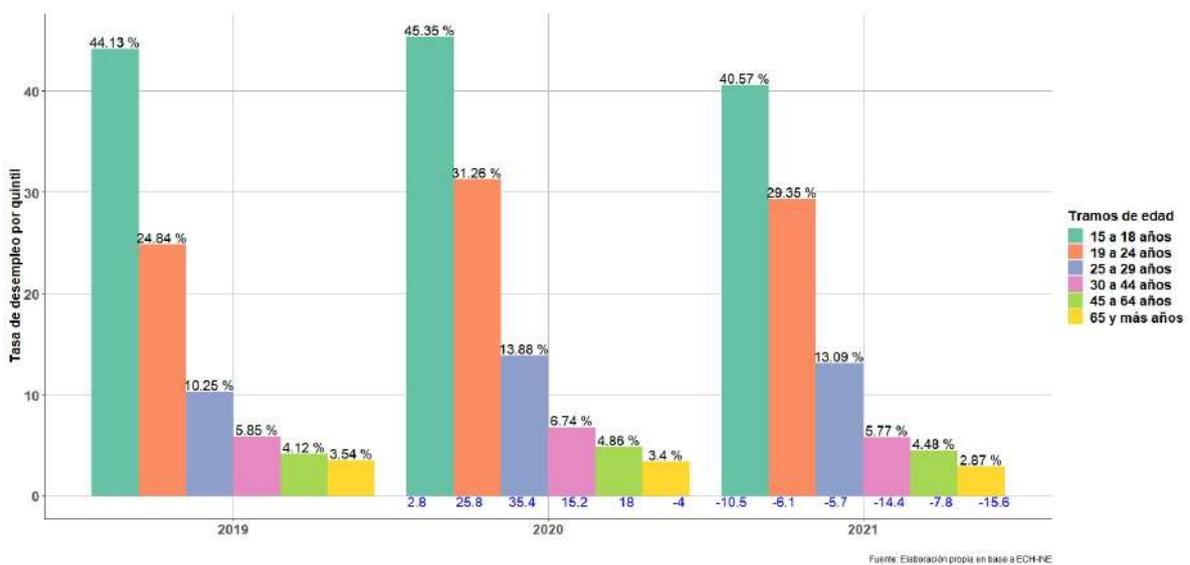


La desigualdad intergeneracional atraviesa la estructura del mercado de trabajo en Uruguay, al igual que en toda la región.

Si se observa la tasa de desempleo desagregada por tramos de edad, es notoria la mencionada estructura de edades que el mercado presenta y el impacto diferencial que supuso.

En el gráfico 18, se ve que el impacto de la pandemia es más pronunciado en los tres tramos que van desde los 15 a los 29 años. Para el tramo más joven, de 15 a 18 años, el impacto de la crisis empeora levemente su ya mala situación de desempleo. Pero para los tramos mayores, el aumento en el desempleo con respecto al 2019 es de 25,8% en el tramo de 19 a 24 y de 35,4% en el tramo de 25 a 29 años para el 2020. Ya en el año 2021, la tasa de desempleo bajó en 10,5%, 6,1% y 5,7% para los tres tramos de edad, situándose de todas maneras en tasas muy altas que solamente es más baja que en el 2019 para el tramo más joven, siendo una explicación posible la búsqueda de alternativas, quizás en la educación, para una franja etaria que, de todas maneras, siempre tuvo dificultades de inserción en el mercado.

Figura 18: Evolución de tasas de desempleo por tramos de edad 2019, 2020 y 2021



Se pueden observar a continuación las diferencias en la participación laboral, los niveles de ocupación y de desempleo, entre las mujeres de edades jóvenes y

los varones de edades medias, ilustrativas de dichas desigualdades estructurales del mercado de trabajo uruguayo.

Como se observa en el gráfico 19, comparando los años del período corto conformado por el 2019, 2020 y 2021, los estratos jóvenes presentan recuperación en las tasas de actividad y empleo para el 2021, aunque sin llegar a los niveles de 2019, pero las tasas de desempleo tanto para los varones como para las mujeres jóvenes siguen sin recuperarse y presentándose en niveles aún más altos para éstas últimas, 33,5 % frente a 27 % en 2021.

La situación es distinta para los estratos etarios más altos. Para ambos sexos, las tasas de actividad y empleo no solo se recuperan, sino que incluso presentan leves mejorías para el 2021 con respecto al 2019. En cuanto a la tasas de desempleo, para las mujeres de entre 30 y 44 años, esta pasa de 7,7 % en 2019, 8,5 % en 2020 y 7,3 % en 2021.

Figura 19: Evolución de Tasas de actividad, empleo y desempleo, por sexo y tramos de edad seleccionados, 2019-2021

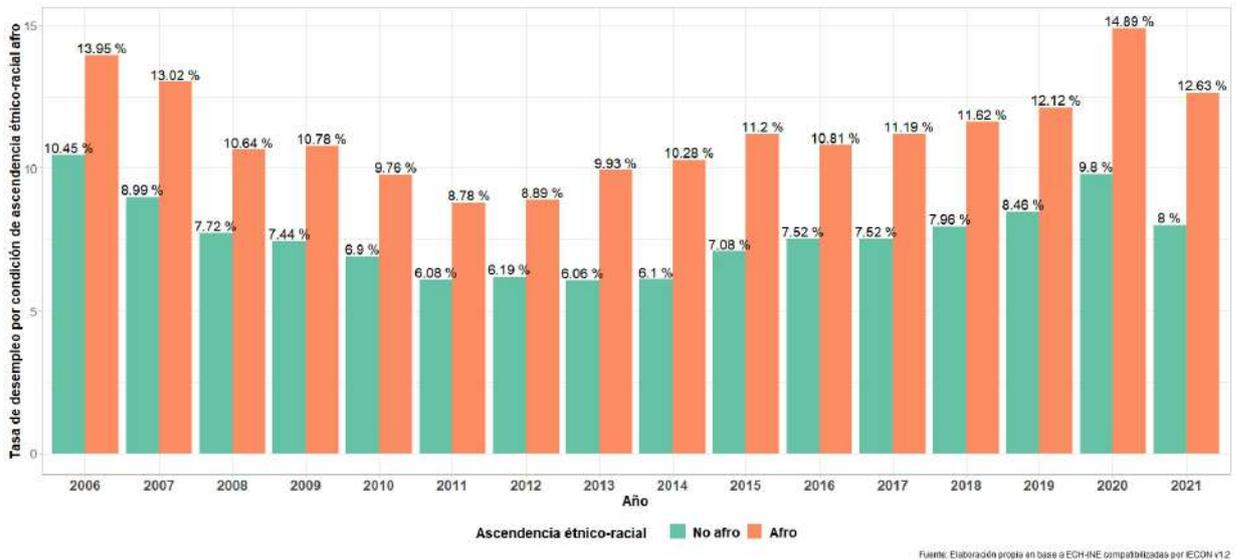


Como se ve en el gráfico 20, el desempleo en la población con ascendencia afro presenta niveles históricamente más altos que el resto de la población.

Pero la inesterseccionalidad estructural del mercado de trabajo, permite observar

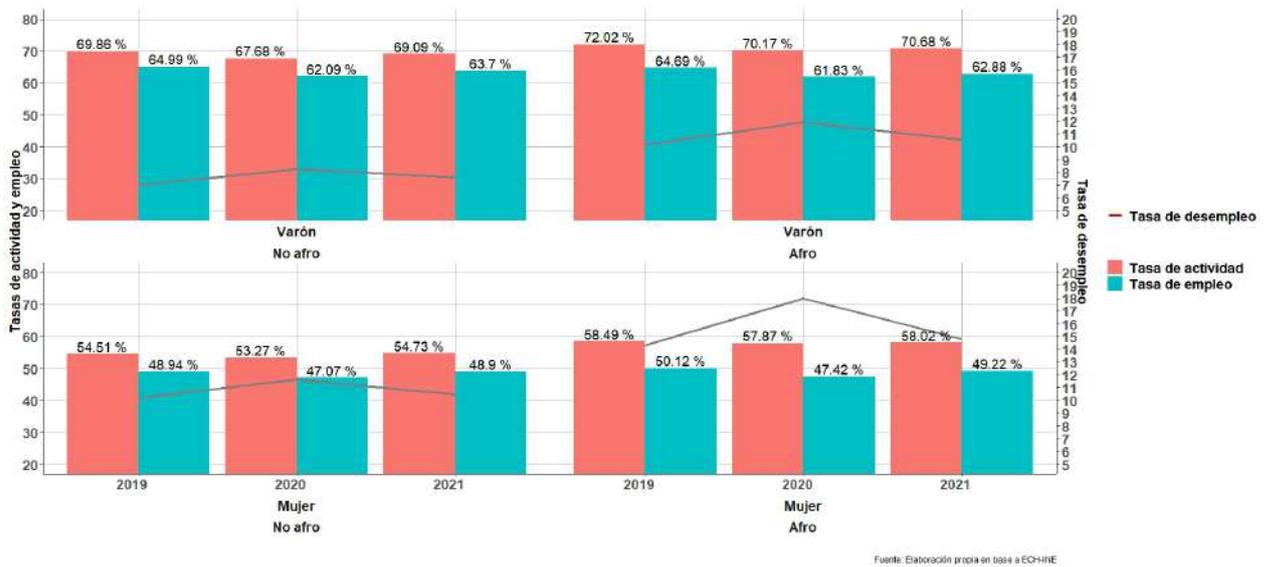
que hay diferencias entre géneros, así como entre jóvenes y adultos/as.

Figura 20: Tasa de desempleo por ascendencia afro 2006-2021



En el gráfico 21, se ve que hay un comportamiento de “v” invertida en el período corto 2019-2021 para ambos sexos y ambos grupos de ascendencia étnico-racial. Pero esta “v” invertida es más pronunciada en el grupo poblacional afro y aún más para las mujeres. Éste último grupo de mujeres afro pasa de tener un desempleo de 14,31 % en 2019, a situarse en 18 % en 2020 y luego en 14,80 % en 2021. En los varones afro este recorrido fue de 10,19 %, 11,91 % y 10,56 % respectivamente. En cambio, para los varones no afro, la trayectoria se sitúa en 6,97 %, 8,26 % y 7,61 % en los tres años de análisis.

Figura 21: Tasas de actividad, empleo y desempleo por sexo y ascendencia afro, 2019-2021



Se observan también diferencias según nivel educativo, que resultan aún más marcadas según el género. Para los varones con primaria completa la inserción en el mercado de trabajo continúa relativamente estable, incluso a pesar de la crisis, mientras que para las mujeres del mismo nivel educativo la inserción es mucho más baja e incluso acusa el impacto de la crisis con un desempleo que se dispara en el 2020. Lo mismo sucede si se observa la población de mujeres con educación media incompleta frente a los varones del mismo nivel educativo (ver gráfico 40).

4.3.1. Pobreza y distribución de ingreso

A pesar de las bajas tasas de crecimiento de la economía, Uruguay experimentó en los últimos años un aumento sostenido del salario real que permitió muchos individuos enfrentar la crisis económica de 2020 con un acumulado de bienestar (Filgueira et al 2020). El gráfico 39 en el anexo muestra que durante periodo 2005-2019 el país experimentó un ciclo de aumento de salario real muy importante (por encima de 160%) con aumentos superiores en el sector privado en relación al sector público. El gráfico también muestra los aumentos salariales también reflejaron los dos ciclos de la economía uruguaya durante el periodo, una primer ciclo de

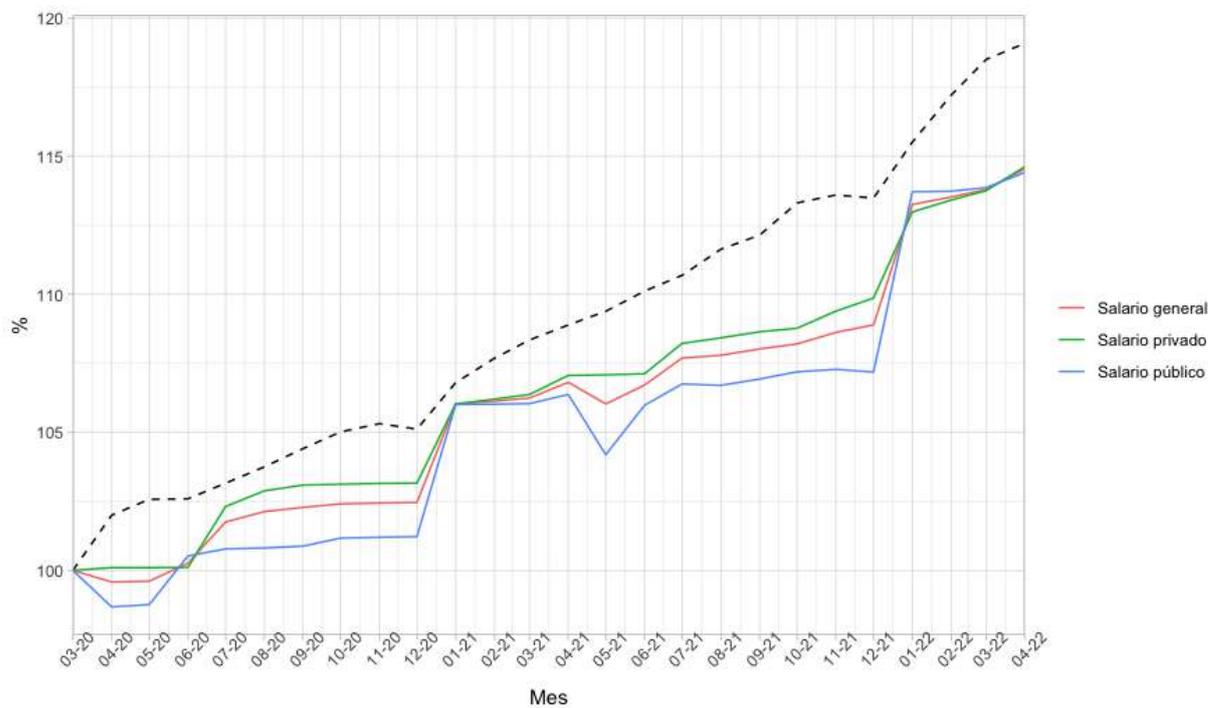
crecimiento sustancial de salario de 2005 a 2015 y otro ciclo de crecimientos más moderados de 2015 a 2019.

Este crecimiento salarial generó un acumulado de bienestar que obviamente era desigual entre diversos sectores sociales y además la propia crisis económica generó impactos que tuvieron consecuencias diferenciales para los distintos grupos sociales.

La llegada de la crisis en 2020 cambió de forma radical la dinámica salarial del periodo anterior. Como se observa en el gráfico 22 durante el 2020 y hasta la actualidad se observa una pérdida de salario real tanto para trabajadores públicos como privados. La línea punteada en el gráfico representa la evolución de la inflación (medida a través del índice de precios al consumo con base marzo 2020) y la distancia entre las líneas de salario y esa línea muestran la pérdida de salario real durante el periodo. Esta pérdida ronda en promedio 4.5% para los trabajadores en general a abril de 2022. Como se observa, la pérdida de salario real fue más pronunciada en 2021 que en 2020 debido a un aumento de la inflación que parece continuar en los primeros meses de 2022. La crisis económica de 2020 en Uruguay generó cambios relevantes en el mercado de trabajo. Al igual que en los países de la región no se observó un incremento sustancial de desempleo (como sucedió por ejemplo en la crisis de 2002) debido a una disminución generalizada de la tasa de actividad por la disminución de personas con disponibilidad de trabajar, ya sea por encontrarse desalentados debido a los cierres de la actividad económica o por los requerimientos de cuidados producto de la interrupción de las actividades educativas. Esta disminución de la tasa de actividad permanece todavía en los años posteriores a la crisis generando impactos en la tasa de formalización del empleo y en la tasa de desempleo. El desafío de la coyuntura del país es observar la evolución de estos indicadores, particularmente del empleo y la informalidad a medida en que el gobierno vaya quitando los apoyos realizados durante la pandemia. En materia salarial desde el comienzo de la pandemia se observa una disminución del salario real que a abril de 2022 ronda el 4.5%. La recuperación salarial parecería uno de los

desafíos mas relevantes en el mercado de trabajo en la medida en que la inflación se mantiene estable por encima del rango meta del Banco Central y con expectativas de inflación rígidas que no parecen responder a la política monetaria restrictiva que se viene desarrollando. Frente a este escenario, el aumento del salario real resulta difícil y en particular la combinación de esta recuperación con el mantenimiento y mejora de los niveles de empleo actuales.

Figura 22: Índice medio de salarios e IPC.
Marzo 2020 = 100

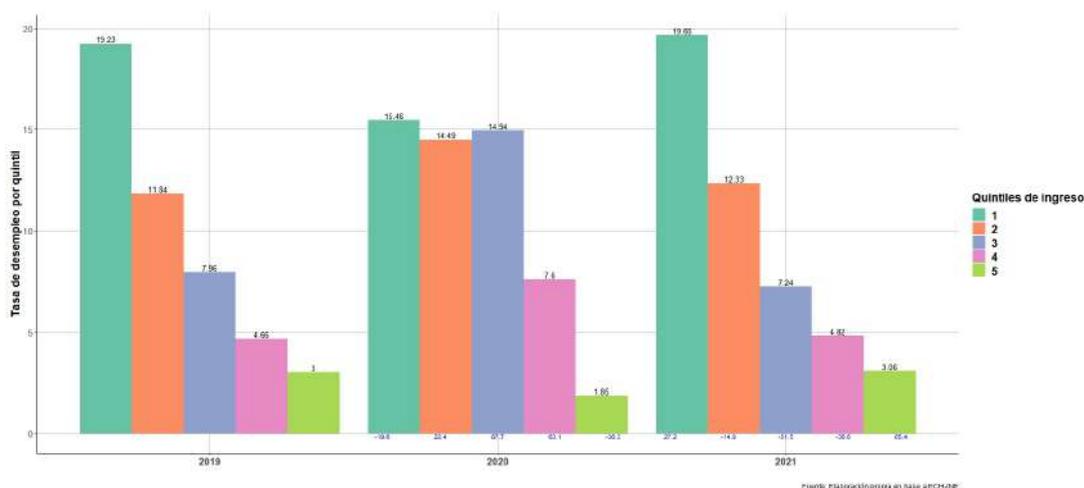


Fuente: elaboración propia en base a ECH-INE.

Si focalizamos en los grupos poblacionales conformados por los quintiles de ingreso, se observa que durante el shock pandémico del 2020 la tasa de desempleo baja únicamente para el quintil de menores ingresos (ver gráfico 23). Este fenómeno podría deberse a una marcada contracción del mercado y la economía en segmentos de actividad informal y el subsecuente desaliento en determinados sectores de trabajadores que subsisten de estas actividades. Ya para el año 2021 vuelve a subir, seguramente efecto de la presión de estos segmentos en la búsqueda de empleo.

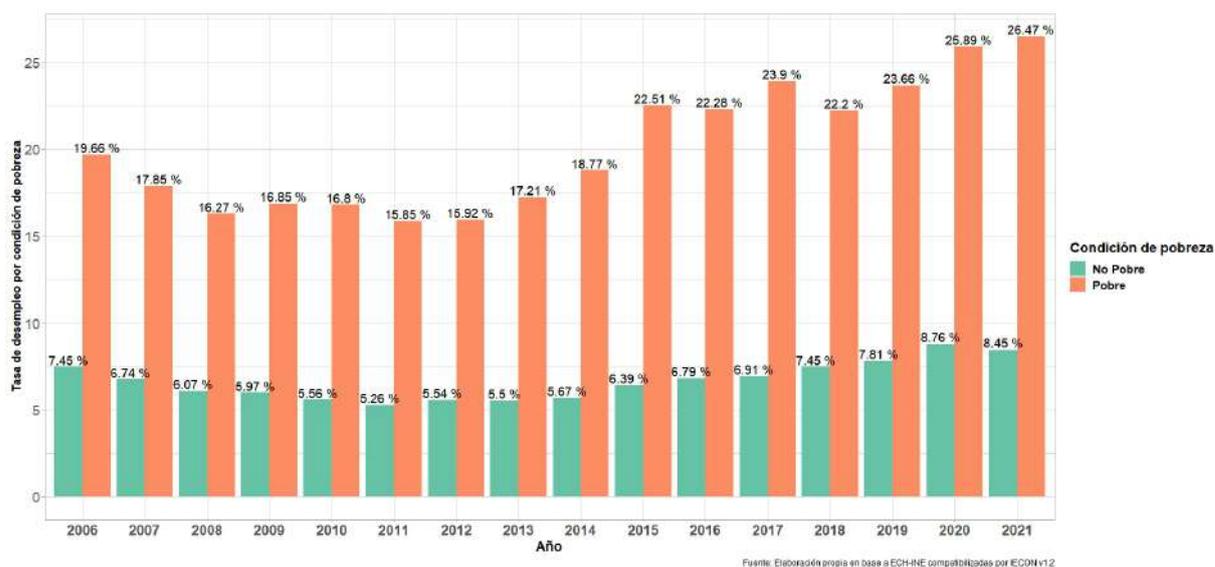
En los demás quintiles el desempleo aumenta y presenta variaciones importantes. En el quintil 3, la variación es de 87,7%, pasando de 7,96% en 2019 a 14,94% en 2020. Asimismo, para el año 2021 la variación negativa es de 51%, recuperándose a niveles de 2019.

Figura 23: Tasa de desempleo por quintiles de ingreso, 2019-2021



El impacto de la crisis económica en la población bajo la línea de pobreza fue marcado. El porcentaje de personas pobres pasa de 8,8% en 2019 a 11,6% en 2020 para después caer a 10,6% en 2021. En 2020 más de 100 mil personas cayeron por debajo de la línea de pobreza mientras que en 2021 hubo 65.928 personas más por debajo de la línea de pobreza en relación a 2019.

Figura 24: Tasas desempleo por condición de pobreza 2006-2021



En cuanto a la dimensión generacional de la pobreza, el cálculo de la pobreza infantil requiere un ejercicio de comparación que viene condicionado por las limitaciones de las encuestas, sumado al cambio de metodología que condiciona la comparabilidad entre instrumentos que funcionan bajo distintos diseños.

De todas maneras, y teniendo en cuenta las limitaciones señaladas, se ofrece un comparativo de la pobreza infantil mensual para los segundos semestres de 2019 y 2021.

En el gráfico 41 del anexo, se ve que la pobreza infantil en los tramos de 0 a 5 años y de 6 a 12 años parecería crecer en el segundo semestre de 2021 en comparación con mismo período del año 2019. Para el primer tramo los únicos meses en donde aparentemente sería mayor que en 2021 son julio y octubre. En el segundo tramo, 6 a 12 años, la única excepción parece ser octubre. La serie presenta oscilaciones, producto de la dificultad de la estimación mensual de esta proporción, que son pequeñas, pero que junto con el solapamiento de los intervalos de confianza graficados, exigen una interpretación cautelosa.

El promedio semestral en 2019 para el primer tramo de 0 a 5 años de edad es de 17,8%, mientras que en el 2021 este promedio es de 21,3%. Para el segundo tramo

estas cifras son de 17,2 % en 2019 y de 20,2 % para el mismo semestre de 2021, ver gráfico 25.

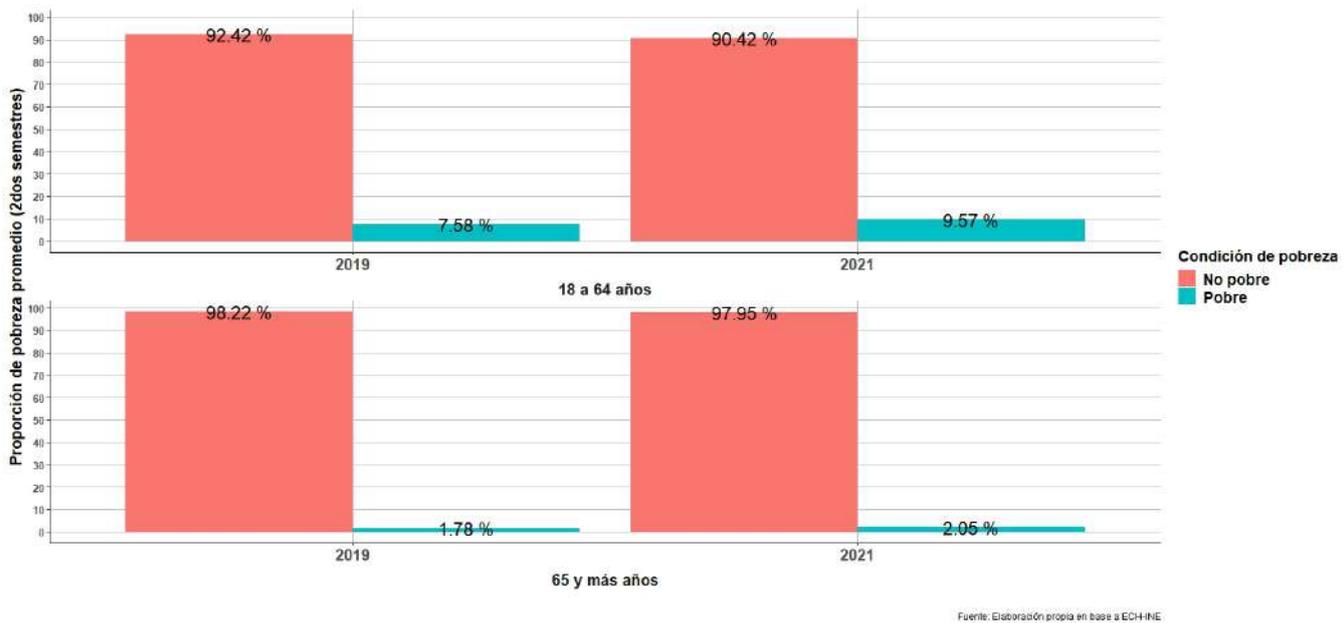
Figura 25: Proporción promedio de pobreza infantil de 0 a 5 años, 6 a 12 años y 13 a 17 años, segundos semestres de 2019 y 2021



En cuanto al tramo de edad de 13 a 17 años, se observa que la tendencia es la misma en cuanto a la mayor proporción de pobreza del 2021 con respecto al 2019 comparados los dos segundos semestres. Para el segundo semestre de 2019 el promedio se situó en 15,3% y para el mismo semestre de 2021 se situó en 18,5%.

Para los tramos de edad de 18 a 64 y para la población considerada adultos mayores, la pobreza se sitúa en valores menores en comparación con los infantiles en todos los meses (ver gráfico 43 en el anexo). Para el primer tramo, la pobreza se situó, en promedio, en 7,58 % en 2019 y en 9,57 % en 2021. En el segundo tramo de adultos mayores, la proporción de pobreza asciende, en promedio, a 1,78 % en 2019, mientras que en 2021, el promedio se sitúa en 2,05 %, ver gráfico 26.

Figura 26: Proporción promedio de pobreza tramos adultos, segundos semestres de 2019 y 2021



En relación a la pobreza, las políticas sociales desarrolladas en 2020 no lograron evitar que más de 100 mil personas cayeran por debajo de la línea de la pobreza. El desafío en este ámbito es la institucionalización de un conjunto de políticas sociales que trasciendan la emergencia de la pandemia y que en conjunto con la reactivación del mercado de trabajo puedan continuar con la senda de disminución de la pobreza del ciclo económico anterior.

Debe señalarse nuevamente la relevancia de la formalización en el trabajo, como acceso a protección social y al ejercicio de los derechos laborales, constituyendo un eje estructurador de las condiciones de trabajo y, en buena medida, de las condiciones de vida de las personas jóvenes y adultas (y de sus familias). Luego de una importante reducción de la informalidad entre 2004 y 2015 (permaneciendo en niveles cercanos al 25% hasta 2019), perduran diferencias relevantes entre las personas jóvenes y las adultas, así como entre las regiones y departamentos del país. Sin embargo, no se observan diferencias relevantes entre hombres y mujeres en este período.

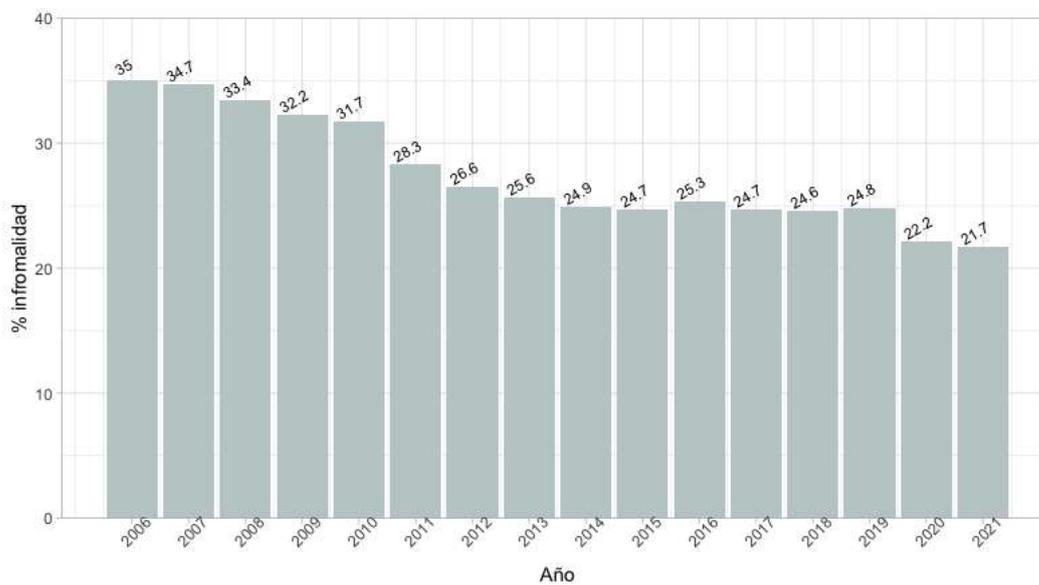
En el gráfico 27 puede observarse que la informalidad baja durante el impacto

de la crisis y persiste a la baja posteriormente, pasando del 24,8 % en 2019 a 22,2 % en 2020 y a 21,7 % en 2021. La disminución en la informalidad durante la pandemia es un fenómeno generalizado en América Latina (Acevedo et al 2021) que se debió sobre todo al retiro de los trabajos más precarios como servicios personales o trabajadores por cuenta propia sin local del mercado de trabajo. De esta forma, la baja en informalidad debe leerse en conjunto con la baja en la tasa de actividad en los diferentes países. Como se muestra en la tabla 2, el núcleo duro del sector informal se encuentra en los trabajadores por cuenta propia y esto persiste e incluso se incrementa en 2021 relación a 2019. También se observa una disminución de la informalidad en los trabajadores privados lo que podría indicar que si bien parte de la baja en la informalidad se explica por la baja en la tasa de actividad también parecería existir aumentos en la formalización de los trabajadores del sector privado². Esto puede deberse a diversos factores como la caída en la tasa de actividad de los trabajadores dependientes así como también los incentivos a la formalización que otorgaron las medidas del gobierno frente a la pandemia como el seguro de paro flexible que permitía socializar los costos de la crisis económica con el Estado³.

²Este dato puede observarse también en el gráfico 31 que muestra la tasa de informalidad por tipo de empleo. La tabla 2 en cambio, se centra en la variación en los componentes de la informalidad por tipo de empleo.

³En 2021 el gobierno flexibilizó las condiciones de entrada al seguro de paro flexible pasando de exigir 6 meses a exigir 1 mes de aportes para los trabajadores dependientes de los sectores afectados por la pandemia y a los jornaleros de exigir 75 a exigir 25 días de aportes.

Figura 27: Porcentaje anual informales 2006-2021



Fuente: elaboración propia en base a ECH-INE.

Cuadro 2: Informalidad por tipo de empleo 2019, 2020 y 2021

	2019	2020	2021
Asalariado/a privado/a	32,6	25,9	28,5
Asalariado/a público/a	0,046	0,22	0,085
Miembro de cooperativa	0,096	0,07	0,093
Patrón/a	1,27	1,08	1,44
Cuenta propia	63,78	70,4	67,3
Miembro del hogar no remunerado	2,27	2	2,9

Fuente: elaboración propia en base a ECH-INE.

Figura 28: Informalidad por sexo y tramos de edad seleccionados, años 2019-2021

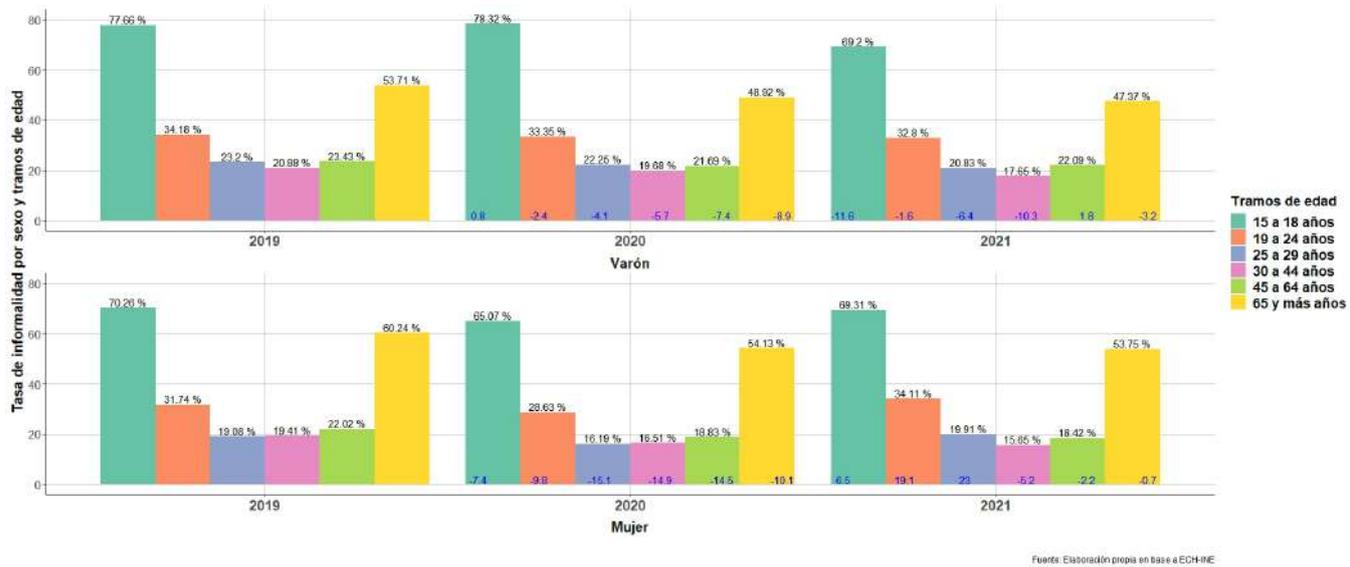
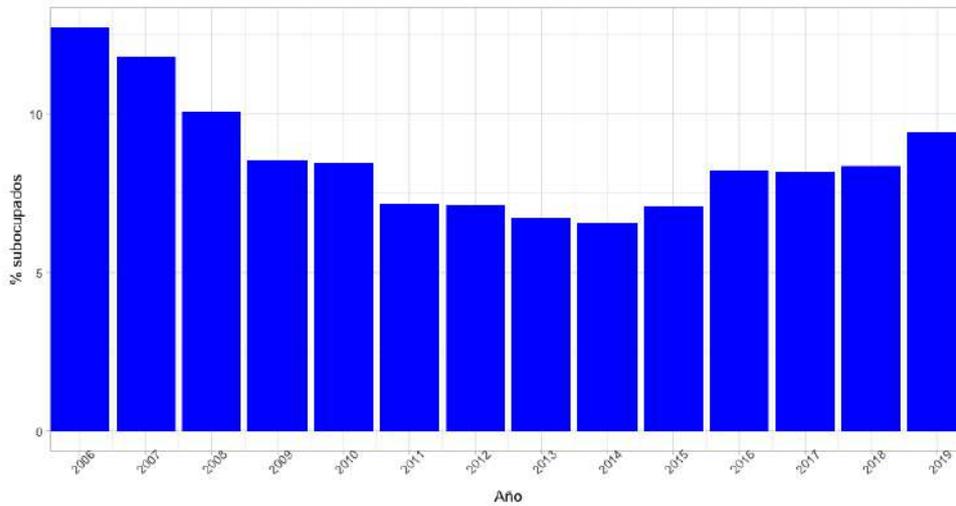
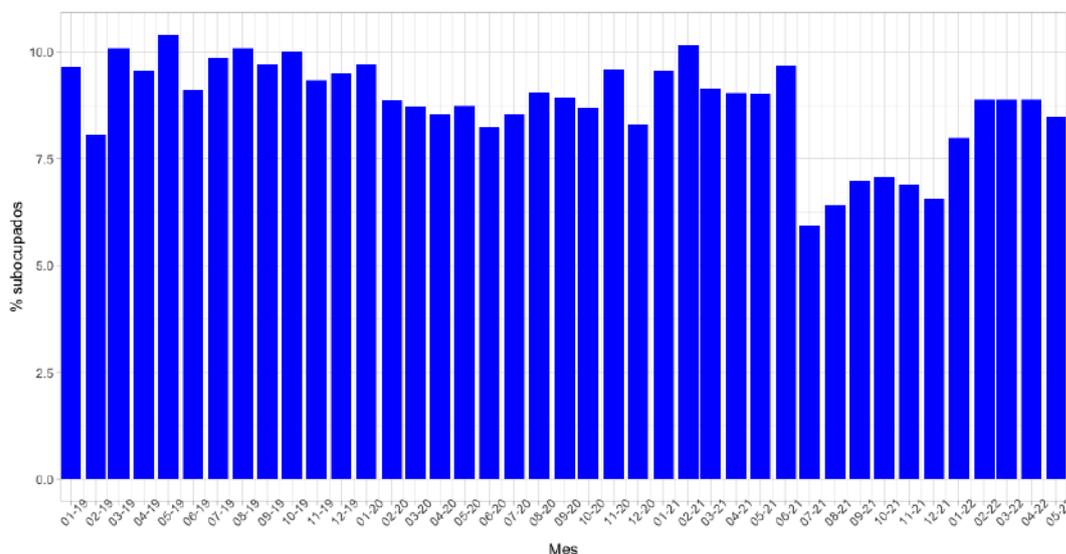


Figura 29: Porcentaje trabajadores subempleados 2006-2019



Fuente: elaboración propia en base a ECH-INE.

Figura 30: Porcentaje mensual trabajadores subempleados 2019-2022



Fuente: elaboración propia en base a ECH-INE.

En el gráfico 28, puede verse que los tramos de edad más jóvenes, así como los mayores, son los que tienen mayor proporción de trabajadores sin aportes a la seguridad social en el trabajo principal. Nótese que hasta los 17 años en Uruguay el trabajo está restringido a actividades no peligrosas, en horario diurno y jornadas no mayores a 6 horas diarias, que no obstaculicen la educación formal, y su autorización es otorgada por el INAU en cada caso. Esto determina que la formalización del trabajo adolescente tiene más requisitos. Mientras que la informalidad en los mayores de 65 años responde fundamentalmente a la necesidad de continuar trabajando luego de comenzar a percibir una jubilación para sostener niveles de ingresos (aspectos que no son compatibles en una proporción importante, aunque no en todos los casos). Salvo en los varones más jóvenes, de 15 a 18, todos los grupos de edad y sexo presentan variaciones negativas en la tasa de informalidad. El deterioro general de la situación económica cercenó no solamente las soluciones formales de empleo, sino también las formas de empleo informales, sin aportes a la seguridad social. De todas maneras, hay un diferencial en el impacto por sexo, siendo las mujeres las que tienen los porcentajes de variación mayores de un año a otro, sobre todo en las

edades medias. Siendo la más alta en el tramos de 25 a 29 años, donde la variación negativa fue de un 15,1 %.

Acompañando la salida de la crisis se ve un aumento en la informalidad en las mujeres en los tres tramos de edad más jóvenes (15 a 18, 19 a 24 y 25 a 29 años). La variación porcentual más alta en el 2021 con respecto al 2020 se da en el tramo de 19 a 24, siendo de 19 % de aumento.

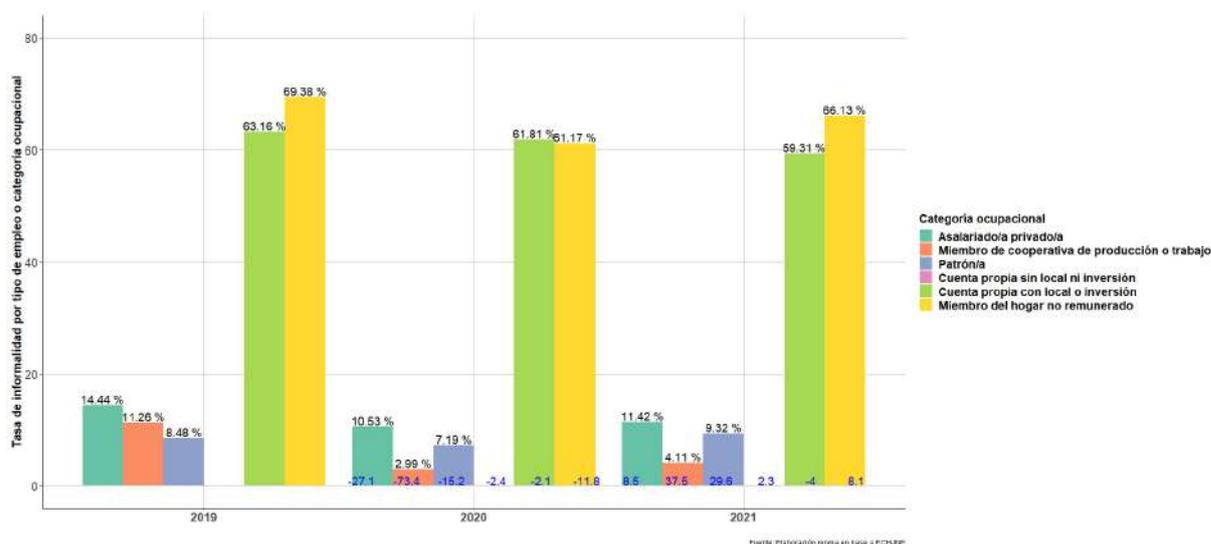
Si bien la caída de la informalidad es un rasgo de esta crisis, que afectó particularmente a las actividades informales y de supervivencia por las restricciones a la movilidad, el cierre de escuelas y las mayores exigencias de cuidados que recae en las mujeres, la caída general de los ingresos y del consumo, en la medida que se reactive la economía es probable que las actividades informales por cuenta propia soporten en buena parte la generación de trabajo e ingresos para las poblaciones más vulnerables, perpetuando así las condiciones de precariedad y vulnerabilidad.

Los gráficos 29 y 30 muestran la evolución de otro indicador de la calidad del empleo. La tasa de trabajadores subocupados representa el porcentaje de trabajadores ocupados que trabajando menos de 40 horas a la semana, manifiestan el deseo de trabajar más horas, están disponibles para hacerlo y no lo hacen porque no consiguen más trabajo. Como se observa los trabajadores subocupados aumentaron desde 2016 a 2019 y disminuyeron en 2020 producto de la baja en la tasa de actividad. En 2021 se produce una baja importante de la subocupación a partir del mes de julio (que coincide con la baja de la tasa de desempleo en este periodo) para volver a aumentar en los primeros meses de 2022.

El tipo de empleo se presenta como un factor relevante de la segmentación del mercado de trabajo. En el gráfico 31 puede observarse que la informalidad baja durante el shock pandémico en todas las categorías. Al presentarse una recuperación económica en el 2021, la informalidad vuelve a subir, sobre todo en la categoría de Miembro de cooperativa de producción o trabajo y en la de Patrón, quizá como una manifestación de estrategias de emprendimientos económicos de supervivencia

ante la relativa recuperación en actividades que durante la pandemia estuvieron restringidas. Debemos señalar también a los programas públicos⁴ de empleo que en 2020 ocupaban al 0,1 % de los ocupados y en 2021 ocupan al 0,3 %. Estos programas fueron lanzados como respuesta a la pandemia por instituciones públicas y tiene como características ofrecer contrato de trabajo temporales a los trabajadores con salarios que pueden ir desde \$12.500 en los jornales solidarios hasta los 19.000 en el plan ABC del gobierno departamental de Montevideo.

Figura 31: Informalidad por categorías ocupacionales o tipos de empleo seleccionados, años 2019-2021



4.4. Las miradas sobre las desigualdades, la informalidad y la precarización en el trabajo

Nótese la percepción de parte de los representantes de la academia, que el efecto conjunto de la pandemia sobre los ingresos y el empleo se ve mediado por un alto impacto en lo que refiere a la formalidad del empleo y de la actividad: “cuando vos mirás el ingreso de los hogares, y ves que cayó casi 8 %, bueno, eso no fue casi el 2 % del salario, si no también son las horas trabajadas, la pérdida de empleo y una cantidad de cosas, y eso afectó mucho el mercado interno y afectó mucho

⁴Estos datos no se muestran en el gráfico.

el trabajo informal. Cuando uno mira los números lo que más impactó fue por el lado del trabajador informal, que además fue el que no tenía nada de cobertura.” (Entrevista Rep. Trabajadores).

Se observa así que el conjunto de trabajadores y trabajadoras informales no sólo está más afectado (en tanto suelen desempeñarse en mayor proporción en sectores altamente afectados por la pandemia como el comercio, trabajo doméstico, etc.), sino que, a su vez, no acceden a las políticas pasivas de empleo como el seguro de desempleo. Estos trabajadores, así como los trabajadores en general de menores niveles de ingresos “son las personas que no pueden no trabajar, entonces hacen alguna actividad de supervivencia pero son pobres, están totalmente precarizados, y van a ser probablemente de los primeros que ingresen al mercado de trabajo pero con un salario muy muy bajo” (Entrevista Rep. Academia). De esta manera, la vulnerabilidad y precarización repercuten en menores niveles de ingreso a nivel global, aunque la economía se recupere en términos de niveles de actividad y empleo. Incluso, “muchas veces los que entran primero a veces son los más vulnerables porque son los que están más dispuestos a trabajar por un salario menor.” (Entrevista Rep. Academia). En este sentido, como vimos, las poblaciones en las cuales este estudio se centra son principalmente afectadas, en tanto tienen mayor probabilidad que el promedio de estar en situación de informalidad, y en empleos precarios. En este sentido, todos los actores - especialmente de parte de la representación de los trabajadores y del gobierno - tienden a coincidir en que las poblaciones que mostraban mayores “dificultades estructurales” son más golpeadas por los efectos de la pandemia, aunque con algunos matices.

El primer grupo poblacional que suele surgir de parte de los/as entrevistados/as es de los/as jóvenes, “donde la tasa de desempleo triplica a la del resto de la población” (Entrevista Rep. Gobierno). En este sentido, se destaca que el efecto de la pandemia diferencial por sector ha afectado principalmente a los sectores donde los jóvenes están empleados en mayor proporción, como es el caso de los rubros vin-

culados al turismo. “Todo eso, tienen una preponderancia los jóvenes, muy grande, y ahí se han visto muy afectados en materia de empleo y se van a ver muy afectados en materia de salario porque, justamente, los jóvenes entrarían en esa ronda que son los sectores afectados. Entonces creo que sí ha habido una afectación muy grande o más grande que en el promedio sobre los jóvenes en los sectores en los que trabajaba” (Entrevista Rep. Trabajadores).

La pandemia afectó directamente planes de los/as jóvenes, principalmente, aquellos/as que estaban por ingresar al mercado laboral: “Yo estaba estudiando gastronomía, terminé el curso y te daban la posibilidad de trabajar en una pasantía en el mismo sitio, en el comedor. Yo terminé el curso, era la primera de la fila para la pasantía, llegó la pandemia y ahí quedó.” (mujer, 18 años).

El segundo grupo poblacional destacado son las mujeres, especialmente por la representación del gobierno y de la academia. Por un lado, por la afectación de los sectores de Trabajo Doméstico y Servicios en general, donde “es un empleo muy femenino y muy precario. Ahí creo que va a haber que pensar bien cómo fortalecer esos empleos, porque seguramente [es de] los más afectados y va a haber como un efecto muy femenino, y muy focalizado ahí.” (Entrevista Rep. Academia). Por otro lado, de parte de la representación de los trabajadores no se observa un efecto especial sobre este grupo poblacional en términos de empleo, en tanto los sectores de la Educación y la Salud son sectores altamente feminizados que han mantenido los puestos de trabajo. Sin embargo, se destaca que sí se han visto afectados por la carga y las condiciones de trabajo. Más que representar percepciones contrapuestas se complementan, en tanto permiten identificar las diferencias que existen a la interna de los grupos de poblaciones en términos de sectores de actividad, nivel educativo, entre otros.

De igual manera, se destaca que el impacto sobre los sectores más feminizados se ve acentuado en tanto los sectores tradicionalmente masculinos no han sido afectados, e incluso algunos han logrado crecer en el contexto de pandemia. Un

ejemplo es el sector de Producción agropecuaria, forestación y pesca, o la Industria Manufacturera: “Entre los sectores beneficiados, bueno, por ejemplo, todos los que tenemos que ver con alimentos, en realidad la pasamos igual o hasta mejor. Los que estamos en commodities, eso a nivel mundial en realidad sacó a varios jugadores del juego, por lo menos por un rato, y a Uruguay le vino genial. [...] Ninguna industria nunca paró.” (Entrevista Especialista RR.HH). Incluso la Construcción, que suele focalizar al trabajo masculino más precario por la alta incidencia de los trabajadores por cuenta propia, fue un sector que no se vio principalmente afectado a raíz de la pandemia.

En este sentido, género, generaciones y precariedad se cruzan a su vez en la consideración de sectores emergentes con particular crecimiento en el contexto de emergencia sanitaria, como son los trabajadores de plataforma: “El tema de los jóvenes es complicado también porque del otro lado hay una oferta de este tipo de trabajos de escasa calidad, Rappi, no sé qué, estas cosas, que van cubriendo la cuestión pero en realidad después cuando pasas raya terminás con una calidad del empleo bastante empeorada”. (Entrevista Rep. Trabajadores). “Por ejemplo, los deliveries, que también están dentro de los servicios, incluso los Uber, todos los que están dentro de estas nuevas modalidades, que son trabajadores asalariados pero no están asalariados. Eso es todo un mundo que creció muchísimo y no hemos estado mirando y eso se debe haber exacerbado. Y hay mucho migrante ahí, son sectores con muy bajo salario que no cualquiera lo va a aceptar. Me parece que ese es todo un mundo que hay que revisar.” (Entrevista Rep. Academia).

No se identifican, de parte de los/as entrevistados/as, otros grupos con vulnerabilidades estructurales afectados particularmente por la pandemia. Además de las vulnerabilidades históricas, se reconocen dos fenómenos relativamente nuevos pero intensificados por la pandemia, que si bien no afectan específicamente a la población más vulnerable, amenaza y tiende a precarizar empleos que eran de calidad y que empleaban a niveles de cualificación medios bajos y medios.

Por un lado el fenómeno del teletrabajo, con jornadas laborales extensas, sin atención a las dificultades asociadas a realizar cuidados y trabajo remunerado (remoto) al mismo tiempo, los costos y las condiciones de trabajo inadecuadas que tienen muchos/as trabajadores/as en sus hogares, entre otros aspectos. "... todo esto del teletrabajo para mí tiene mucho también de precarización, que la persona comienza a confundir su vida con su vida laboral; me parece que eso es una dimensión de la precariedad que todavía no conocemos y que llegó para quedarse seguramente" (Entrevista Rep. Academia).

Por otro lado, la intensificación de la digitalización y automatización de procesos productivos que supone cambios en la organización del trabajo. Tal como presentan desde la representación de los trabajadores "esas nuevas formas de organización del trabajo que expulsan gente de los lugares, no es solo el cambio en la categoría". Según la percepción de los/as entrevistados/as, los sectores donde estos procesos han impactado más son la industria y el comercio. Dada la importancia de este último en la generación de empleo, esto se observa con preocupación, en tanto no sólo supone una amenaza a los puestos de trabajo, sino un avance en la precarización del empleo: "Las transformaciones más radicales que hubo en el sector comercial en este país ha sido de la organización de la actividad comercial, la distribución, la logística, el servicio, el 'justo a tiempo', el control de stock. Es decir, yo me agarro una máquina y sé cuántas galletitas 'X' tengo en la góndola, en el supermercado, en la sucursal número 20. Me da los flujos de movimientos financieros que tiene la empresa. Hay toda una revolución tecnológica, las tercerizaciones, el valor de las góndolas, el valor de que ya ni siquiera los supermercados contratan reponedores. Ahora viene de afuera, la firma está, y hace la reposición."

Por otro lado, de parte de los empresarios, el gobierno y especialistas de recursos humanos se considera como un cambio necesario: "No hay que imaginarse un robot como en una película de futuro, haciendo cosas locas. Cosas sencillas. Tareas sencillas, que eran rutinarias y bueno, ahora no las va a tener que hacer más una persona."

Y eso está bueno. Porque por qué una persona tendría que hacer una tarea [que] no está bueno en realidad ni para su espalda, ni para su físico, ni para su cabeza, por más que le pongamos onda... [aunque] el trabajo es re importante, porque lo es, no está muy bueno y nadie quiere hacer eso eternamente. Si lo puede hacer una máquina, genial, que lo haga una máquina” (Entrevista especialista RRHH).

Por otra parte, se observa que existen diferencias a la interna de los sectores, en tanto no todas las empresas están en condiciones de realizar las inversiones necesarias en tecnología para automatizar determinados procesos, en particular las pequeñas empresas nacionales. En ese sentido, de parte del sector empresarial y del gobierno se observa con preocupación las brechas en productividad y competitividad que se puedan generar dentro de los sectores por la dificultad de las empresas de acceder a la tecnología (tanto por capital como por conocimiento). Por otra parte, el sector empresarial parece sugerir que la flexibilización del trabajo y la revisión de los laudos salariales hacia la baja podría incentivar a la no automatización de procesos y la pérdida de puestos de trabajo: “Son empresas pequeñas, muy chicas de baja productividad, pero que son generadoras de empleo. Entonces muchas veces tienen esta cuestión, si por un lado se plantean el tema de que en lo salarial pueden estar atadas a otras empresas que son más grandes y que deciden en un Consejo de Salario pero que no tiene las mismas dificultades... pueden llegar a plantearse ‘o compro una máquina y me complico menos’” (Entrevista Rep. Empresariales).

Se percibe así que a nivel discursivo vuelve a plantearse la tensión problemática entre la generación de empleo y el mantenimiento y mejora de los niveles salariales. A diferencia de la representación de los trabajadores y la academia, donde se observa una especie de ‘círculo vicioso’ entre la caída del empleo, la precarización, la caída del ingreso, y la caída de consumo y demanda del mercado interno, que repercute a su vez en una mayor caída del empleo; de parte del sector empresarial parece presentarse una disyuntiva o dualidad.

5. Percepciones sobre las dificultades estructurales de las poblaciones vulnerables

Entender el mercado de trabajo y las perspectivas futuras requiere de analizar las circunstancias, los vínculos, las vulnerabilidades, los desafíos de los diferentes grupos o poblaciones de nuestro país. De manera de comprender las dificultades que deben enfrentar los/as sujetos/as sociales en relación a la búsqueda y el acceso de un trabajo de calidad, así como las perspectivas y percepciones sobre sus trayectorias educativo-laborales, resulta necesario indagar sobre los significados asignados de parte de estos sujetos. Lejos de representar aspectos aislados, o apartados de las dinámicas macro y generales descritas con anterioridad, forman parte de los mismos fenómenos, es decir, se instituyen y son instituidas, construyen y son construidas dentro de las mismas relaciones sociales y estructurales.

En este sentido, se destacan algunos aspectos de principal importancia que han surgido tanto de las entrevistas como de los grupos focales. Se busca exponer las principales discusiones y contrapuntos, de manera de representar las principales tramas de significados y experiencias.

5.1. Acceso al mercado de trabajo (dificultades, mecanismos, herramientas)

Todos los/as participantes de los grupos focales destacaron las dificultades que presentaban frente al acceso al empleo. Si bien, entre los distintos grupos se encontraron algunas convergencias en dicha identificación, hubo también “barreras” específicas que reconocieron solamente algunos grupos. Estas dificultades se presentaron tanto por la cantidad de puestos de trabajo disponibles, como en las estrategias de búsqueda y acceso al empleo, los requerimientos y perfiles exigidos para ingresar a tales puestos. A su vez, de parte de los/as participantes se advierten posibilidades diferenciales de acceder a determinados empleos en base a determinadas

características de las personas, que podríamos agrupar como diversos mecanismos de discriminación.

5.1.1. Cantidad de puestos de trabajo disponibles

En relación a la cantidad de puestos de trabajo disponibles, naturalmente se destaca el impacto de la pandemia sobre algunos sectores como el gastronómico, el turismo, la educación y algunos subsectores del comercio al por menor. Varios/as integrantes de los grupos describieron haber sido mandados a seguro de paro, haber sido despedidos o que la empresa en la que trabajaban haya tenido que cerrar. En ese sentido, la preocupación por la cantidad de puestos de trabajo disponibles y la expectativa frente a futuras oportunidades laborales se vio en mayor medida en el interior del país, en contraposición con Montevideo.

5.1.2. Estrategias de búsqueda de empleo

Otra diferencia que se encontró entre los/as participantes del interior y los/as participantes de Montevideo fue las estrategias desarrolladas para la búsqueda de empleo. Mientras los grupos desarrollados en la capital destacaron el uso de plataformas online para la búsqueda de empleo: “Por la página web, que se usa así ahora, ya pasó de la época de llevar currículum.” (28 años, mujer, Montevideo); los/as participantes del interior declararon seguir entregando los currículum en las empresas. Sin embargo, resulta interesante cómo en todos los grupos manifestaron una gran frustración con cualquiera de estos dos mecanismos, en tanto mostraban poco éxito. Manifestaron que, si bien podía variar por sector o empresa, las estrategias más redituables había sido la recomendación a través de amigos, conocidos, familiares, o incluso docentes de cursos que habían recibido:

“[lo que hago es] enviar currículos o por medio de amigos que indican una limpieza. Con las limpiezas que he tenido fui por amigos. En las chacras no, uno va y te conectas con el capataz.” (53 años, mujer, Salto).

“Fue indicada por una de las docentes para trabajar en una empresa. Ella había hecho administración, todo un curso, pero fue la indicación lo que le dio la oportunidad de trabajo.” (37 años, mujer, Montevideo).

De alguna manera da a entender que un recurso importante para el acceso al empleo es el capital social, es decir, “la acumulación de recursos reales o potenciales que están unidos a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo” (Bourdieu, 1986:248). En esa línea resulta interesante la reflexión surgida en la discusión grupal:

“Me da una sensación tan impersonal mandar el currículum por la web, sé que es el medio por excelencia, pero tá... Si llevo en un lugar, sé que la persona me vio y entregué, no es solo un papel sin un saludo. No puedo mostrar nada más enviando el currículum, es muy impersonal. De repente hay algo que puedo mostrar cuando entrego personalmente mi currículum.” (29 años, mujer, Montevideo).

En ese sentido, si bien la diferencia entre las preferencias por formatos “nuevos” o “tradicionales” podría llegar a explicarse por la territorialidad, o los distintos accesos a las herramientas digitales; resulta sugestivo considerar cómo puede operar la diferencia de edad, en tanto en la entrega de los currículum se hace acto de presencia y el capital social acumulado puede configurarse como un recurso a ser utilizado. Considerando que los jóvenes poseen menor capital social vinculado a posibles empleos, puede no llegar a resultar tan atrayente ni ventajoso este tipo de estrategias.

En este aspecto resulta conveniente realizar un contrapunto en relación a la entrevista con especialista de recursos humanos, quien describió las diferentes técnicas de reclutamiento en función de los perfiles que buscan: “Cuando buscábamos peones [...] hemos hecho de todo. Y linkedin es una, que muchas veces es la que llega más gente para ciertos perfiles, para otros no. Para otros será buscojobs, para otros será computrabajo, para otros será llamar a Los Pinos que es una fundación que está en Casavalle. Para otros es ir a la iglesia del barrio y decir, ‘te pongo un cartel’. Hemos

hecho de todo, llamar al INAU, de todo. Hay que ser creativo, pensar un poquito a quién le queremos llegar nosotros? Gente que sabemos que tiene poca formación, que no tiene demasiados recursos... ¿a quién le estamos llegando? Al que no tiene más remedio, la verdad. Entonces hay que razonar para ese lado: ¿dónde lo vamos a ir a buscar? A su vez quiero una persona con valores, quiero que venga a trabajar, que sea buen compañero, que labore bien, no quiero que venga a robar ni armar lío. Es como muy específico y hemos probado de todo lo que te puedas imaginar.” (Entrevista Especialista Recursos Humanos).

Lo interesante de lo expuesto es que, en primer lugar, existe una segmentación de los mecanismos y estrategias de búsqueda de empleo que los individuos no conocen y generan “desencuentros” entre la oferta y la demanda de empleo. En segundo lugar, que de alguna manera se muestran brechas de capital social entre este tipo de poblaciones y quienes reclutan, especialmente para las empresas grandes y los sectores de mayor productividad. En tercer lugar, que las organizaciones sociales o comunitarias son quienes terminan oficiando de nexo entre estos dos sectores sociales: “Ahora te digo: a mí me atomizan las consultoras, las grandes, las que venden beneficios, las que venden software, me atomizan. Nunca me atomizan las ONG. ¿Por qué no me atomizan las ONG? A mí me encantaría que me atomizaran las ONG. Porque yo cuando tengo que hacer una selección así, tengo que ir a pensar, que no sé cuáles son las que están. Y no sé ni donde ir a buscar. Me tendrían que vivir atomizando. [...] tengo que llegar a tal barrio, ¿con quién hablo? Con estas dos que están ahí. Está esta para esto, y esta está para esto (otro). No lo sé, no me llega nadie”.

5.1.3. Requerimientos de edad para acceder al empleo: topes máximos y mínimos

En todos los grupos focales, un planteo central estuvo relacionado a los límites encontrados en relación a la edad. Para los/as jóvenes existe una suerte de paradoja

entre hacer el intento de ingresar por primera vez en el mercado y encontrarse con una cantidad significativa de requisitos de cursos y habilidades solicitados para acceder a un empleo.

Así relataron una “barrera” real frente a llamados para ofertas laborales: “Hay una inconsistencia, te piden personas entre 18 a 24 años con 7 años de experiencia. ¡Para! Es un disparate pedir 7 años de experiencia para una persona con 24 años. [...] Mis hermanas con 20 y 22 están buscando trabajo permanentemente, haciendo cursos y no logran nada, siempre piden gente con experiencia. No le dan la oportunidad de mostrar que pueden hacer el trabajo. No hay jóvenes con experiencia porque no les dan la oportunidad.” (29 años, mujer, Montevideo)

Por otro lado, y simultáneamente, los/as integrantes de los grupos plantearon que la mayoría de los llamados estaban orientados para personas con menos de 25 años. Así, hubo distintos relatos, tanto en los grupos de Montevideo como de los Departamentos del Interior, de la imposibilidad de acceder a un trabajo después de los 40. En este punto, se destaca la frustración o incluso desesperanza de los/as jóvenes, porque no cuentan con experiencia; por otro lado, los con más de 40 años relataron la sensación de haber llegado al fin de su posibilidad laboral, “somos viejos/as”:

“Hace dos años que busco trabajo, tengo 36 años [...] La mayoría de las ofertas laborales ponen como edad máxima 25, 28 años. Este es un punto. Después es la experiencia, piden experiencia pero piden menos 25 años, ¿cómo hacemos?” (36 años, mujer, Montevideo).

“Ya trabajé mucho, pero ahora con la edad es más difícil.” (53 años, hombre, Colonia)

“Hice muchos cursos de Inefop, ya trabajé con atención al público, hice cursos de inglés y portugués, pero después de los 40 es difícil encontrar trabajo.” (42 años, mujer, Maldonado)

“Se hace difícil para una persona mayor conseguir trabajo. Mira que yo antes

de entrar en Uruguay Trabaja debo haber llevado unos 50 currículos a empresas de limpieza, y nunca me llamaron. Creo que llamaban gente joven.” (53 años, mujer, Salto).

5.1.4. La necesidad de capacitaciones y formación

Otro aspecto que ha surgido de forma destacada en las discusiones de los grupos fue la importancia de la capacitación y formación para acceder a un empleo. Por un lado, se presenta la necesidad de contar con un mínimo de educación formal, que fue ubicado entre ciclo básico culminado y los primeros años de bachillerato. A su vez, se realizó un especial énfasis en los cursos cortos y capacitaciones, y la necesidad de estar siempre realizando actividades formativas. Por otra parte, y como continuación de lo anterior, se observa con frustración también cómo los requerimientos son cada vez mayores, y no siempre se encuentran ajustadas a las expectativas laborales, tanto en términos de tareas como de salario:

“Para entrar en un trabajo hay que tener un montón de cursos... Antes para limpiar el piso, no pedían nada. Ahora te piden tercer año de ciclo básico. ¿Hay que sacar cuentas de un trapo de piso?” (35 años, mujer, Montevideo)

“Mi hermana tiene administración de empresa y está levantando cajones en una empresa. Para ser camionero se pide informática, ¿para qué? Piden cursos para trabajos sencillos y hay trabajos que contratan quien tiene muchos cursos para hacer cosas que no necesitan.” (35 años, mujer, Montevideo)

Simultáneamente, la educación formal, la formación profesional y la capacitación no se consideran como una herramienta que asegure indefectiblemente un empleo, o un empleo de calidad. En ese sentido, la desconfianza por la educación como vía de acceso al mercado de trabajo aporta a la incertidumbre laboral:

“He notado que cada vez más te piden más cursos. Y aunque una hace un montón de cursos, puede quedarse sin trabajo. Está bueno que las personas se instruyan, pero no es garantía”. (53 años, mujer, Canelones).

“Ves profesionales trabajando en otras cosas. Hicieron una carrera, dedicaron media vida estudiando y no trabajan en su área. Uno puede olvidarse de vivir, tienes que estar siempre trabajando y estudiando. (29 años, mujer, Montevideo).

A esto se suman algunas dificultades para acceder a la formación, ya sea por acceder (tanto por cupos como por brechas de información) a la oferta de cursos para el empleo y la formación profesional brindados por instituciones como UTU o INEFOP; como también por la dificultad de conciliar la educación con el trabajo:

“Yo estaba estudiando gastronomía, terminé el curso y te daban la posibilidad de trabajar en una pasantía en el mismo sitio, en el comedor. Yo terminé el curso, era la primera de la fila para la pasantía, llegó la pandemia y ahí quedó. [...] Cuando terminé el curso de gastronomía me dieron un diploma de aprobado. Intenté meter UTU, un curso de gastronomía, pero no había lugar en ningún lado” (18 años, mujer, Montevideo).

“Estaba haciendo el quinto liceo, [pero] no voy a poder seguir porque mi trabajo corta el horario de estudio. [...] Siempre me pasa que los trabajos son por la tarde, no puedo conciliar con el horario de estudio en el liceo. En este semestre ya vi que no tengo opción, no voy a poder volver a estudiar (28 años, mujer, Montevideo).

5.1.5. Trato diferencial, discriminación y barreras a determinados grupos

Además de la disparidad en las posibilidades de acceso al mercado de trabajo por la edad, que describimos anteriormente, en los grupos de discusión surgieron otros tipos de diferenciaciones que perciben al acceso al mercado de trabajo.

En primer lugar, podemos identificar las dificultades expresadas por la población trans para acceder a un empleo de calidad, sin distinción de sectores u ocupaciones:

“En salto no hay ninguna mujer o hombre que esté trabajando, no hay ningún puesto, ingreso, llamado público, ni en peluquería o mercado. Ellas trabajan por su propia cuenta, una es modista, otra hace artesanía.” (27 años, mujer trans).

En ese sentido, la única salida laboral posible que identifican, además del trabajo por cuenta propia, es el trabajo sexual. Este, a su vez, representó un sector especialmente afectado por la pandemia: “La pandemia movilizó mucho porque las amigas trans que ejercen el trabajo sexual no fue nada fácil, muy caótica la situación, no hay dinero, no hay trabajo. Salto es una sociedad muy complicada, que excluye mucho a las personas trans. El interior en general, pero Salto es muy clasista.”

Al respecto observa que este tipo de discriminación y segregación se ve en mayor medida en el interior, en contraposición con Montevideo: “yo viajo mucho a Montevideo, yo noto que en Montevideo hay otra mentalidad, otros beneficios que acá, otras oportunidades que en el interior no hay. Conozco chicas trans en Montevideo que están trabajando. Fui a una peluquería en Montevideo y fui atendida por una chica trans, también conozco una que trabaja en el mercado. Acá en Salto es totalmente malo, no hay oportunidad como en Montevideo”. (27 años, mujer trans, Salto).

Simultáneamente, se considera que la Ley Integral Trans no es suficiente, en tanto sigue sin aplicarse para los llamados públicos.

En segundo lugar, se identifica la población en situación de discapacidad. Al respecto se encuentran muchas barreras al acceso: desde la forma de reclutamiento (por ejemplo, el formato básico de las publicaciones de ofertas de trabajo no incluye aspectos básicos de accesibilidad como convertidor de texto a voz, o cuestiones de formato que ayuden a su legibilidad; hasta la no incorporación de intérprete de señas para la entrevista laboral), hasta formas de organización del trabajo o del establecimiento. En ese sentido, se considera que si bien existen leyes que establecen cuotas de contratación para personas en situación de discapacidad en el sector público y privado (Ley N^o 18.651 y Ley N^o 19.691, respectivamente), después se encuentran otras barreras, por ejemplo, el español para personas sordas.

En tercer lugar, podemos identificar las dificultades de las mujeres para acceder a determinados empleos y sectores en tanto son considerados “masculinos”. En este

sentido, las diferencias de género se relacionan con los roles de hombres y mujeres en la vida en sociedad, los que implican, a su vez, diferentes posiciones jerárquicas. “Ello se revela tanto en el plano social como en el político y el económico, en la esfera de la vida privada, de los hogares, y la de lo público. En cada uno de esos ámbitos las mujeres tienen mayoritariamente un papel asociado al cuidado de las personas. Para hombres y mujeres la importancia de la vida familiar y las obligaciones en ese espacio parecen ser distintas. Ello se originaría en la división sexual del trabajo, es decir, en las obligaciones y responsabilidades que a uno y otro sexo les han sido socialmente asignadas.” (Espino, Leites y Machado, 2009). En los grupos de discusión surgieron varias alusiones a esta diferenciación de roles que institucionaliza estereotipos y representaciones sociales de lo masculino y lo femenino, y sus capacidades para llevar a cabo determinadas tareas, tanto vividas a nivel personal, como en las representaciones que atraviesan varias generaciones:

“[Dentro de la] gente que estaba trabajando en empresas de limpieza o seguridad hay muchos hombres, es como que a la mujer la descartan, porque no puede hacer por la estatura. A mí me pasó en un llamado [...] para auxiliar de servicio y no me tomaron porque la estatura y no sé qué, porque necesitaba levantar cajas... A veces da esa impotencia de que tengo cursos, tengo ciclo básico, con hijos... viene la impotencia, ¿porqué no lo puedo hacer? ¿Por qué soy mujer? (35 años, mujer, Montevideo). “Principalmente en tiempo de pandemia, el empleo estaba centrado en tareas donde hay más hombres. La construcción, tecnología, los servicios que no paralizaron. Quien estaba en la educación, como yo, donde hay más mujeres, estos servicios se paralizaron. En la pandemia no había para dónde enviar a los niños, sobrecargaron a las mujeres.” (55 años, mujer, migrante venezolana).

“Mi mamá trabaja en la educación, cuando chica acompañaba a mi madre. Todas las maestras son mujeres. En el tema de cuidado son todas mujeres. Yo estudié arquitectura, en la construcción, la mayoría son varones. Veo que a poquito esto va a cambiando. En la UTU un día llegué eran todos varones, pensé uhhh... ”

Hay un curso de electricidad, otro de sanitario y albañilería, generalmente son para hombres y es de donde hay opciones de trabajo (23 años, mujer, Montevideo).

“Mi hermano estudió en escuela pública, mi hermana en colegio. Mi hermana tuvo que hacer la carrera esperada para las mujeres, la de cuidado, fue ser odontóloga, se sintió la presión en la familia” (35 años, mujer, Montevideo).

“Mi nieta quiere ser chofer, manejar un camión... porque ahora vemos a varias mujeres choferes. Las vecinitas le dijeron que las mujeres no pueden manejar, yo no iba a discutir con las niñas, pero le dije a mi nieta que las mujeres pueden ser lo que quieran” (55 años, mujer, Montevideo).

5.1.6. Cuidados y estrategias familiares

A su vez, la división sexual del trabajo se asocia a otras representaciones negativas de las mujeres (“las mujeres son más faltadoras”) en relación a su desempeño en la tarea en relación a las otras responsabilidades del hogar:

“Si no tienen hijos contratan. En las empresas preguntan si está embarazada, entonces algunas veces da miedo quedar embarazada, tenés que pensar en el futuro.” (23 años, mujer, Montevideo).

En esa línea, la diferencia en la participación de las tareas del hogar, fue planteada en el grupo focal de las mujeres por medio de dos discursos antagónicos: el de la responsabilidad y el de sobrecarga. Para algunas mujeres, ausentarse del trabajo para cuidar del hijo enfermo era falta de compromiso o responsabilidad con el trabajo; para otras, era un clásico ejemplo de la sobrecarga de tareas a cargo de las mujeres.

“A mí me parece que es cuestión de responsabilidad, si tengo un trabajo, tengo que ser responsable, tenes que buscar las opciones. Yo tengo una hija de 13 años con discapacidad, hago de todo para ir al trabajo. Si hay otro compañero que no le importa el trabajo, es un problema de él. No evaluar a todos con la misma vara. . .” (36 años, mujer, Montevideo).

Es interesante notar la naturalización, por parte de las mujeres, de los roles de género y la desigual asignación de la responsabilidad de los cuidados. En esta línea, las mujeres deben hacerse cargo de los/as hijos/as e, igualmente, estar comprometida con el trabajo, lo que significa ser la responsable por solucionar con su red de apoyo los cuidados cuando el niño/a se enferma. Sin embargo, dentro de la misma discusión surgieron algunas voces de disenso al respecto:

“Los varones que tienen hijos también son responsables por ellos, habría que no estar culpando siempre a la mujer. Yo cuido a mis nietos [...] Los cuidados siempre recaen sobre las mujeres. Esta parte para mí es molesta.” (53 años, mujer, Canelones)

“Es totalmente desigual, en el sentido de que el empleo del varón, si sale para trabajar llega y no quiere asumir tareas del hogar, los deberes de los niños. La mujer trabaja 8 horas, pero vuelve a la casa y tiene más de un montón de trabajo. Es mucho más pesado para la mujer. En la cabeza de una está el tema del trabajo, el tema del niño, de la casa... es otra responsabilidad me parece.” (29, mujer, Montevideo).

5.2. Precariedad, incertidumbre y “reinventarse”

Estas dificultades de acceso al empleo por género, generaciones, sumado a las características estructurales del mercado de trabajo, y los diferentes tipos de discriminaciones no actúan separadamente, sino que se solapan generando distintos grados de precariedad y vulnerabilidad social:

“Ahora voy a ilustrar con mi experiencia: migrante, mayor de edad, profesional no reconocida acá [no tiene la reválida] y mujer. Lo que me falta es ser negra. [se ríen], Nunca trabajé en otra cosa, siempre trabajé en mi área. Con todas las dificultades de Venezuela para juntar los documentos para revalidar. ¿Cuál es mi expectativa laboral? [...] Para ser cuidadora, no tengo edad. Además de no tener curso. Limpieza, pide experiencia, no tengo. Cualquier cosa hay que tener experien-

cia. Yo nunca trabajé fuera de mi área. Además del entorno social que no me ayuda, porque no conozco a nadie. Estoy como dicen, perdida en el mundo, laboralmente hablando.” (55 años, mujer, migrante venezolana).

En ese sentido, varios participantes describieron como, a partir de la pérdida del empleo y la desazón por no encontrar en un largo período de tiempo, y el contexto pandémico, comenzaron distintos emprendimientos o “changas”: “hasta un tiempo atrás estaba sin trabajo, me arreglo vendiendo comida, torta frita, empanadas, repostería... es difícil, además cuando tienes hijos y estás sola” (55 años, mujer, Salto). Sin embargo, también describen cómo esos emprendimientos no son suficientes para mantenerse. A su vez, frente a la pregunta sobre qué tipo de empleos buscaban, en muchos casos no se expresó ni definió un tipo de trabajo en particular, sino “lo que haya”:

“A veces uno se orienta en la búsqueda de empleo, pero cuando hay una posibilidad de capacitación y de trabajo como pasantía, por ejemplo, en administración, aprender a hacer algo nuevo... pero después nunca más logré trabajar con administración, volví a los trabajos de limpieza... Hoy por hoy la suplencia que estoy haciendo, en la situación que estamos, creo que es una bendición tener un trabajo. La mayoría está sin empleo, mucha demanda y poca oferta. Instancias con 50 personas para 3 puestos. Digo para no enfocarse en apenas en un rol, de repente hay otras áreas, si yo estuviese dedicada a buscar solo en limpieza, tendría perdido esta oportunidad en administración. Yo tiro a todo, no voy decir ‘ay este perfil no...’” (29 años, mujer, Montevideo).

Estas dificultades y barreras para acceder al mercado de trabajo generan, según surge de las discusiones grupales, mucha “frustración”, “impotencia”: “La falta de trabajo es más que el no trabajo, toca el nivel emocional además de lo que necesitas para sobrevivir. Te da un bajón anímico, andas por la calle sin ganas de nada.” (29 años, mujer, Montevideo). Pero además, “ansiedad” por la incertidumbre laboral frente a la falta de estabilidad.

“El tema laboral me preocupa, la incertidumbre de no saber, estudio por acá, voy por allá, es como hay un montón de caminos (informático, tecnologías, electricidad) y a la vez, ninguno termina en un trabajo estable. Es como aprovechar el momento, 3 meses acá, 4 meses allá, me genera una ansiedad de no poder programar mi futuro. Si no tengo un trabajo fijo no puedo proyectar de acá hace algunos años. [...] Antes una persona quedaba 30 años en una empresa, ahora no... En mi historia laboral de BPS tengo 3 meses acá, 4 meses allá, 7 meses en otro lado, me voy a preguntar ¿qué hice mal? no voy a ningún lado, no es que no dure es que era una pasantía de 3 meses, estoy cubriendo una licencia, o sea, para poder generar una antigüedad tengo que tener 3 millones de trabajo. Además de necesitar de más de un trabajo para lograr ingresos para poder sostenerse.” (29 años, mujer, Montevideo)

“En este momento creo que [la mayor dificultad] es no saber lo que buscan las personas que contratan. Es no saber lo que quiere quien está del otro lado. Porque uno ve un llamado, cumple con los requisitos y después no es llamado. Entonces hay también esto de no saber lo que esperan los que contratan. Entonces no sabes si es porque sos joven, si te falta estudio, si es la pandemia. Con eso no sabes cual es el otro paso que necesitas dar.” (28 años, mujer, Montevideo).

En ese sentido, al momento de preguntarle a los más jóvenes cómo veían su futuro en relación al empleo y el trabajo, hubo dos propuestas bien claras que también se observaban de manera transversal en los otros grupos de discusión. Por un lado aquellos que deseaban un “trabajo estable”: “Por el momento, quiero tener un trabajo estable, a largo plazo, no de meses.” (22 años, mujer, migrante peruana). Y por otros quienes querían desarrollar emprendimientos y proyectos independientes: “Mi futuro, yo quiero trabajar independientemente. Estoy harta de buscar otros para trabajar, quiero tener algo que no necesite de alguien que me dé una oportunidad laboral.” (28 años, mujer, Montevideo).

También se encontraron quienes buscaban contemplar las dos situaciones: tener un trabajo estable y simultáneamente seguir formándose y buscando nuevos em-

pleos, o pensar en cursos o talleres que permitieran conjugar trabajo dependiente e independiente “por si pasa algo y pierdo el trabajo” (20 años, hombre, Montevideo). En ese sentido, se plantea la necesidad de “siempre tener un plan b, en caso que pase algo, tienes otra posibilidad de trabajo. Por eso es incierto el tema del trabajo.” (28 años, mujer, Montevideo).

Vemos así que la incertidumbre y la precariedad del empleo se naturalizan, y los planes y estrategias a futuro se construyen a esta idea. Simultáneamente, este tipo de perspectivas se ve justificado, si se quiere, en un tipo de discurso de autosuperación y de reinención, de “buscarle la vuelta”, de “emprendedurismo”. Vemos así, que a través de estos nexos discursivos se presentan como propuestas deseables de construcción de trayectorias de vida inestables y precarias.

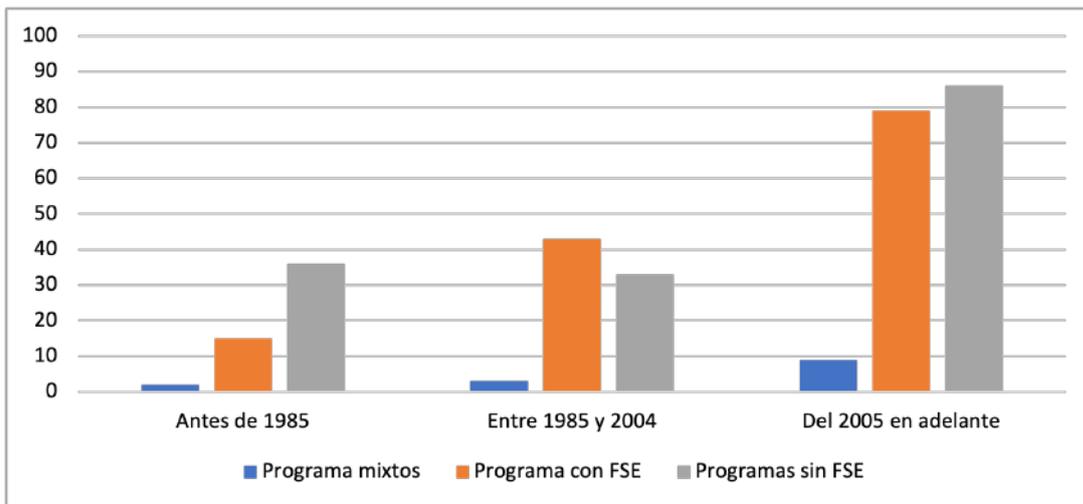
6. Políticas públicas y perspectivas de los actores sociales

El presente capítulo pretende brindar un panorama de las políticas vinculadas al mercado de trabajo más relevantes para las poblaciones del estudio. Se presenta en primer lugar, un panorama de las políticas sociolaborales y su institucionalidad, procurando observar las políticas desde las perspectivas de las poblaciones de interés. En segundo lugar, se presenta sintéticamente, el papel que el Estado ha tenido en las políticas laborales, empleo y relaciones de trabajo, para introducir luego una breve descripción de la ley de promoción del empleo promovida por el actual gobierno. Finalmente, se presentan las percepciones de gobierno, actores sociales y de las poblaciones del estudio sobre las políticas y programas públicos sociales, de modo que constituyan insumos para las necesarias evaluaciones y rediseños.

6.1. Panorama de las políticas sociolaborales

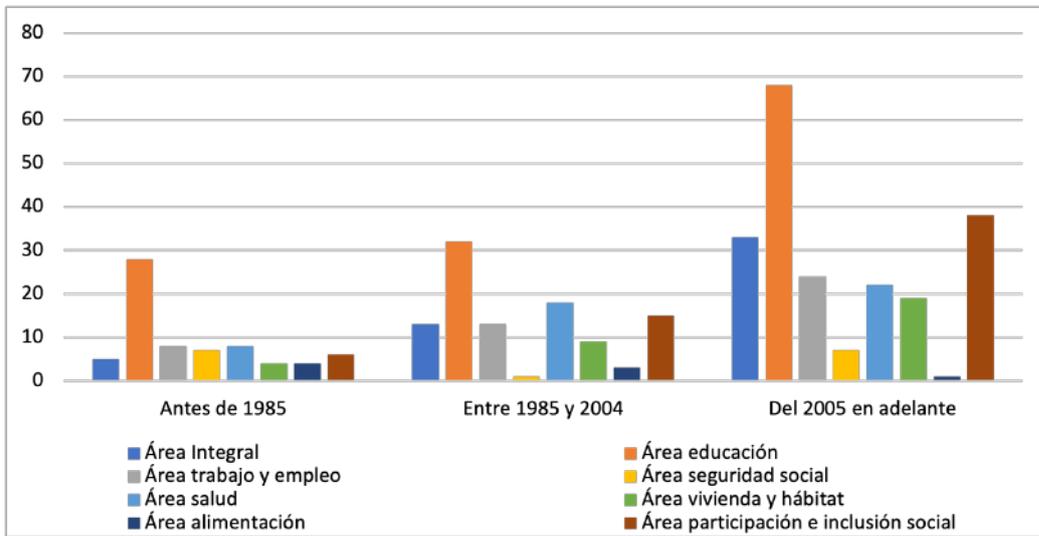
Desde 1985, el gasto público social (GPS) ha ido aumentando (excepto durante la crisis de 2002), a ritmos elevados a partir de 2005. Mientras que en 1985 el GPS representaba el 15 % del PBI, en 2018 alcanzó el 27 % (con un PBI que creció ininterrumpidamente desde 2004). Asimismo, entre 2005 y 2018 la prioridad fiscal del GPS pasó del 67 % al 75 %, explicado por los aumentos en todas las áreas sociales, con crecimientos sin precedentes en salud y educación, significando en trece años, que el GPS se duplicó con un crecimiento promedio anual del 6,79 % (MIDES, 2020).

Figura 32: Cantidad de programas sociales creados, según período en que fueron creados, con FSE, sin FSE, mixtos



Fuente: Elaboración propia con base al Repertorio de Políticas Sociales del MIDES.

Figura 33: Cantidad de programas sociales creados, según períodos y áreas de políticas



Fuente: Elaboración propia con base al Repertorio de Políticas Sociales del MIDES.

Asimismo, la expansión del rol del Estado en materia de protección y seguridad social se refleja en el incremento considerable de programas sociales implementados por varias instituciones y organismos del Estado. En el último relevamiento (2018), realizado por el Repertorio de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), se identificaron 312 programas sociales implementados por 26 instituciones y organismos nacionales, que comprenden a la Administración Central, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y personas públicas no estatales.

La expansión del Estado en materia social se evidencia al constatar que del total de programas sociales que componen la malla de protección y seguridad social, 174 fueron creados a partir de 2005. Un aspecto a tener en cuenta, que el reposicionamiento del Estado mantuvo cierta fragmentación de la malla de protección y seguridad social, pudiendo asentar la dualización entre el componente asistencial y el universal vinculado al trabajo y el empleo. Del total de iniciativas sociales creadas de 2005, 79 cuentan un criterio de focalización socioeconómica, 82 guardan un corte universal y 9 considerados mixtos⁵.

⁵Los programas considerados mixtos son los que guardan un componente focalizado y otro

El aumento de las iniciativas programáticas se explica por la ampliación de la oferta educativa y, entre otras áreas de políticas, las que refieren al trabajo y el empleo. En tal sentido, el MTSS volvió a adquirir centralidad en materia de políticas laborales y relaciones de trabajo, y con la creación del INEFOP, se consolida la gestión tripartita de las principales políticas de empleo y formación profesional. Sin perjuicio del rol que cumplen estas dos instituciones, la proliferación de iniciativas sociolaborales se debe, en gran medida, a la creación del MIDES y a la participación de otras instituciones u organismos, como ANEP, INAU, MEC, MEVIR, MGAP, Presidencia y UDELAR ⁶.

Del total de los programas que componen la oferta pública social, 45 tienen alguna dimensión vinculada al trabajo y empleo, de los cuales casi la mitad (24 iniciativas), fueron creadas a partir de 2005, siendo 11 son de corte focalizado, 12 no contienen un componente de focalización y uno que combina las dos modalidades de intervención. A su vez, considerando los objetivos, las actividades y las modalidades de intervención de los programas, en materia de trabajo y empleo, sobresalen las iniciativas dirigidas a la orientación, capacitación, la formación e inserción laboral (21), distribuidas en nueve instituciones, predominando en su ejecución INEFOP (4) y el MIDES (4), seguidas por aquellas que apuntan a fomentar emprendimientos productivos sociales, el asociativismo y el cooperativismo (11), también con la participación del MIDES (5) y del MGAP (2).

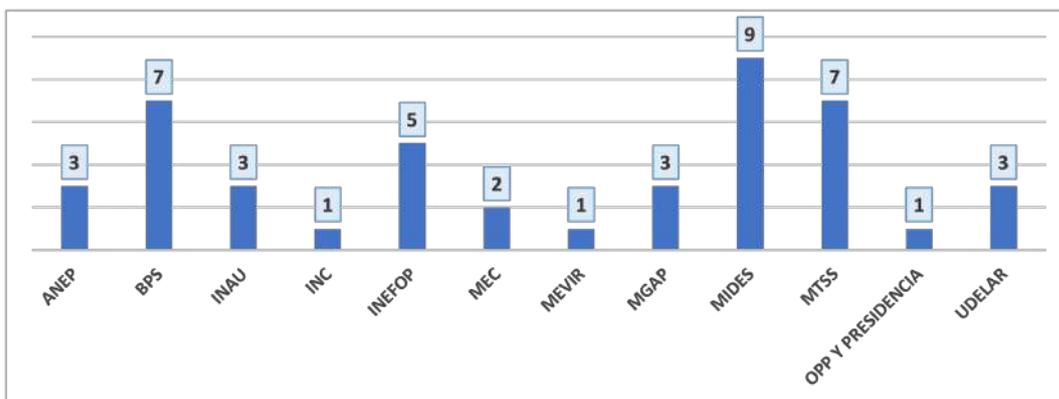
A su vez, la implementación de los programas vinculados al trabajo y empleo está dada, por la ejecución compartida con otros organismos, instituciones y actores de la sociedad civil, aportando recursos humanos, financieros, infraestructura y apoyos al despliegue territorial para el desarrollo de las iniciativas sociales. Al respecto, del total de iniciativas implementadas (45), 17 son ejecutadas por el organismo

universal. Por ejemplo, Uruguay Crece Contigo que se orienta a todos los hogares con niñas/os de 0 a 4 años, pero priorizando e interviniendo en los más vulnerables.

⁶En esta descripción no están consideradas las prestaciones del BPS, como ser: el subsidio por desempleo, por enfermedad, los subsidios por maternidad, paternidad y cuidados parentales u otras, vinculadas a las condiciones de trabajo y/o de empleo.

responsable, mientras que 28 son coejecutadas o cuentan con la participación de otras instituciones, organismos o actores de la sociedad civil. En esta línea de acción, se destaca la participación de las organizaciones de la sociedad civil (en 7 casos) y de las intendencias departamentales (6), constituyéndose en actores relevantes en el despliegue de las políticas nacionales a nivel de territorio, seguidas por el MIDES (6), el INEFOP (4) y ANEP (4). En este aspecto, sobresale el papel de las OSC⁷ y sus vinculaciones institucionales con los programas sociolaborales, en tanto participan en la ejecución de cinco programas del MIDES⁸ y, los restantes, con MGAP y UDELAR.

Figura 34: Cantidad de programas de trabajo y empleo por organismo, 2018

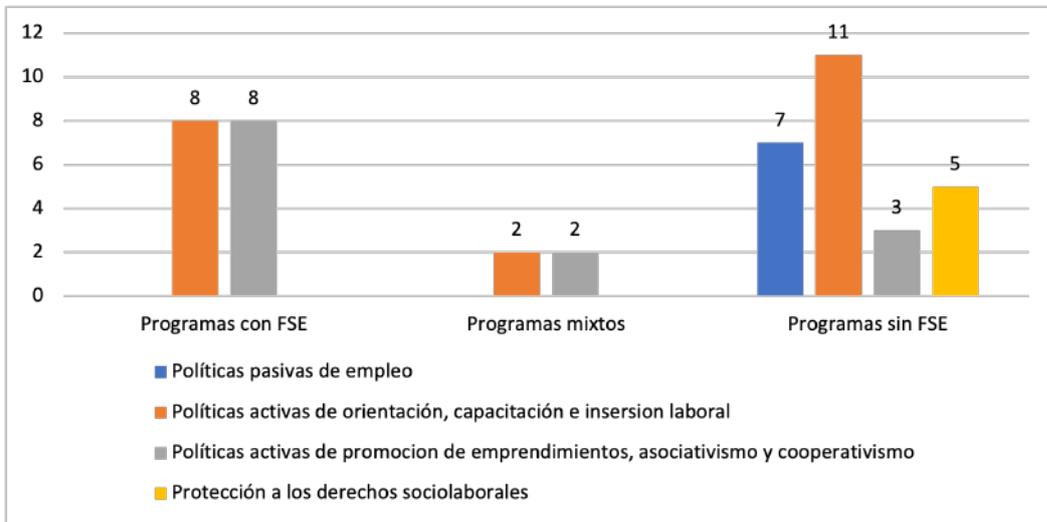


Fuente: Elaboración propia con base al Repertorio de Políticas Sociales del MIDES.

⁷Se cuenta con la información de todos los programas sociales y sociolaborales, incluyendo la información de todos aquellos en que participan OSC. Esta información está a disposición de ANONG.

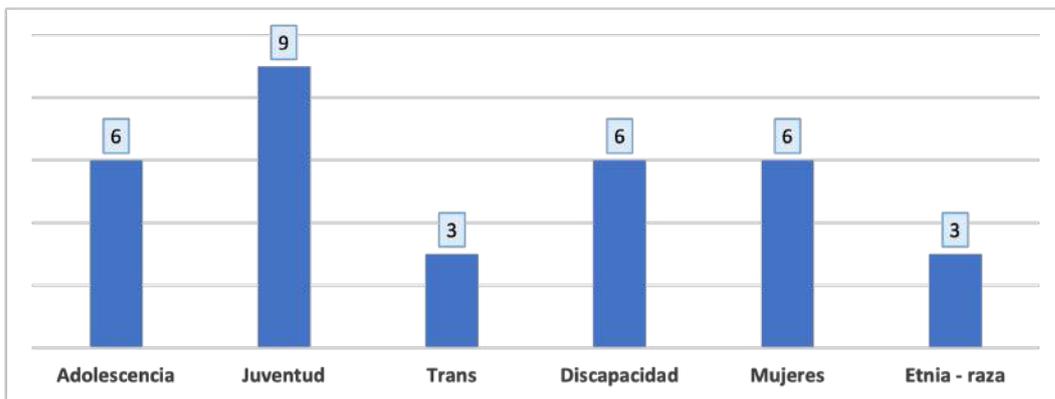
⁸En la actualidad, el MIDES se encuentra en un proceso de reformulación de sus programas. Hasta este entonces, las OSC participaban en la coejecución de: “Uruguay Trabaja”, “Uruguay Clasifica”, “Promoción, desarrollo y auditoría de cooperativas sociales”, “Programa de fortalecimiento a emprendimientos productivos” y “Fortalecimiento de capacidades y competencia-FOCCO”.

Figura 35: Cantidad de instituciones y organismos que participan en la ejecución de programas de trabajo y empleo, 2018



Fuente: Elaboración propia con base al Repertorio de Políticas Sociales del MIDES.

Figura 36: Cantidad de programas según dimensiones de trabajo y empleo, según focalización socioeconómica o no, 2018



Fuente: Elaboración propia con base al Repertorio de Políticas Sociales del MIDES.

En cuanto al despliegue territorial, prácticamente todos los programas tienen alcance nacional, salvo aquellos casos cuya estrategia de intervención es priorizar territorios, la localización de las poblaciones vulnerables, donde se establecen criterios de densidad poblacional o por las posibilidades de despliegue de recursos a nivel territorial.

Por otra parte, se evidencia una mayor focalización en el área laboral, pero

Cuadro 3: Programas que establecen cupos para el acceso de determinadas poblaciones, 2018

Organismo	Programa	Afro	Discapacidad	Género	Trans	Jóvenes
INEFOP	Capacitación de poblaciones vulnerables al desempleo (*)	X	X	X		X
MIDES	Puentes (**)	X	X	X	X	X
MIDES	Uruguay Clasifica			X		
MIDES	Uruguay Trabaja	X	X		X	X
MTSS	Yo estudio y trabajo	X	X		X	X

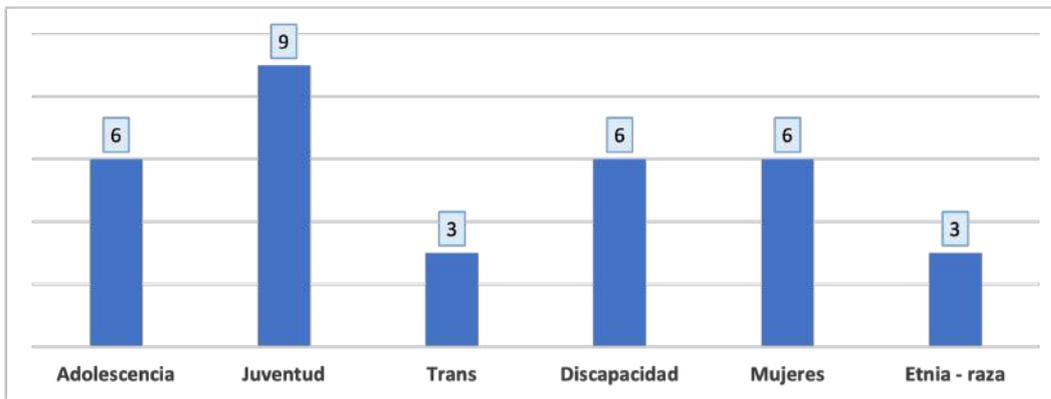
Fuente: Elaboración propia con base al Repertorio de Políticas Sociales del MIDES.

(*) Este programa surge tras varias reestructuras de INEFOP, nucleando anteriores programas y teniendo como antecedentes los ejecutados por la ex-JUNAE: Procladis, Projoven, Proimujer y Trabajadores Rurales.

(**) Puentes tenía dos componentes: Primera Experiencia Laboral (PEL) y Talleres de Orientación Laboral (TOL), así también el implementar capacitaciones para las poblaciones vinculadas a programas del MIDES.

también una tendencia hacia la especialización de las intervenciones en situaciones específicas y grupos de poblaciones, como son los programas sociales que trabajan con jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, afrodescendientes o población rural. Como se observa en el gráfico, las intervenciones se concentran en la población joven y, en menor medida, las que están vinculadas a discapacidad, a mujeres, trans y las referidas a lo étnico-racial.

Figura 37: Cantidad de programas de trabajo y empleo, según atributos de las personas, 2018



Fuente: Elaboración propia con base al Repertorio de Políticas Sociales del MIDES.

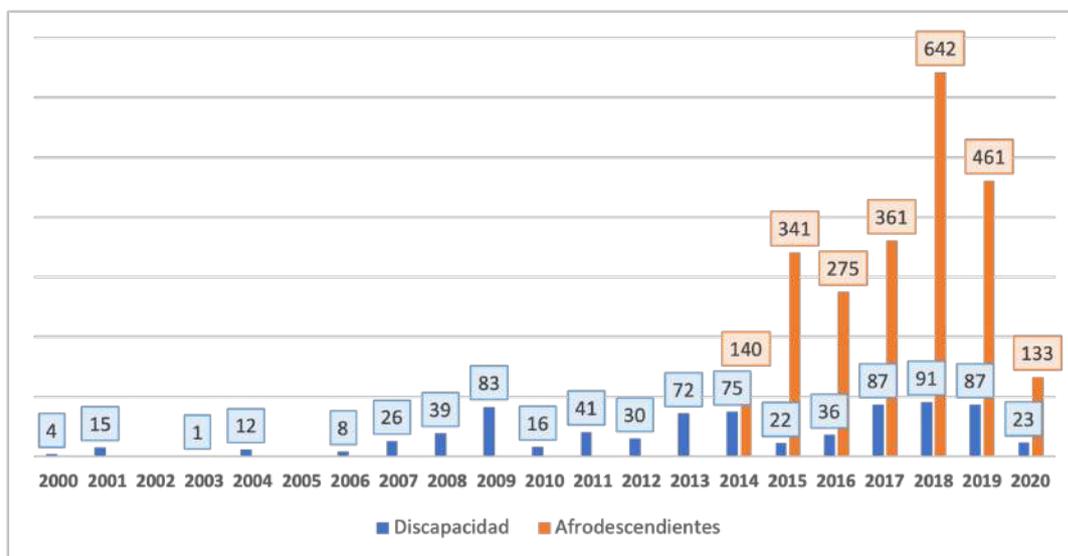
Asimismo, son escasos los casos que contemplan en una misma iniciativa, varios atributos de las personas o problemáticas en su diseño y objetivos programáticos.

En los últimos años, se aprobaron leyes que establecen derechos a poblaciones vulnerables, tendencialmente con mayores dificultades de inserción laboral estableciéndose cupos, tanto en el sector público, como en el privado. A través, de la Ley N° 18.651 de Protección Integral a las Personas con Discapacidad y la Ley N° 19.159

que crea los Talleres de Producción Protegida, entre varias disposiciones, el Estado se encuentra obligado a implementar acciones orientadas a garantizar la capacitación y formación, y a ocupar en una proporción no menor al 4% de sus vacantes, a personas con discapacidad. Asimismo, se aprobó la Ley N° 19.691 que obliga a los empleadores de la actividad privada con 25 o más trabajadores permanentes a emplear a personas con discapacidad, según una escala gradual en función de la cantidad total de trabajadores permanentes (siendo la cuota, a partir del 18/11/2021, de 4% para todos los empleadores con 25 o más trabajadores permanentes), porque el quid de esa ley es la obligación, más allá de que se establezcan algunos incentivos y beneficios.

En 2013 se promulgó la Ley N° 19.122, con el fin de favorecer la participación de los afrodescendientes en lo educativo y laboral, estableciendo un cupo de 8% de las vacantes en el Estado e igual porcentaje, para los cursos de capacitación y formación profesional de INEFOP.

Figura 38: Cantidad de ingresos de personas con discapacidad y afrodescendientes al Estado



Fuente: Elaboración con base a cifras de Oficina Nacional del Servicio Civil.

A pesar del aumento en los últimos años, el nivel de cumplimiento de los mencionados cupos laborales en el sector público, establecidos por leyes, continúa siendo

excesivamente bajo. En efecto, en 2020 de las 6.255 vacantes generadas en el Estado, solo ingresaron 23 personas con discapacidad, representado el 0,4 % de cumplimiento, 133 personas afrodescendientes significando el 0,69 % del cupo establecido y solo tres personas trans ingresaron al Estado, representando un escaso 0,016 %. Las perspectivas futuras no son muy alentadoras en cuanto a ingresos de estas poblaciones al Estado, ya que de acuerdo al Decreto 90/2020 (Artículo 4) de marzo de 2020, se establece que no se dispondrán los cargos vacantes (en general) generados al 31 de diciembre de 2019 y solo podrán ser ocupados un tercio de los generados durante 2020.

6.2. El papel del Estado en las políticas de trabajo, empleo y relaciones laborales

A partir de 2005, el Estado uruguayo vuelve a tener un rol central en el trabajo, el empleo y las relaciones laborales. En efecto, se fortalece notoriamente la institucionalidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), como organismo rector de las políticas laborales y de las relaciones de trabajo, aumentando sus capacidades inspectivas y generando una dirección de Seguridad Social, entre otros aspectos, ampliando así su oferta programática. En particular, se destaca la reinstalación de la negociación colectiva en el sector privado (Ley N° 19.027) y público (Ley N°18.508), incorporando sectores históricamente excluidos, como los/as trabajadores/as rurales y del servicio doméstico, permitiendo no solo mantener de forma continua el crecimiento del salario real, sino también abordar nuevas temas temáticas como la de género o logrando beneficios para las y los trabajadores que luego se incorporaron a las normas generales (consagrando derechos), como la ampliación de las licencias por estudio o de las maternales y paternales.

Paralelamente, se promulgó una amplia panoplia de normas en materia de regulación de las condiciones de trabajo y que vinieron a crear nuevos derechos para los trabajadores; por ejemplo, ley de trabajo doméstico, ley de trabajo rural, regu-

lación de las tercerizaciones, prohibición de solicitar test de embarazo para acceder a un empleo, responsabilidad penal del/la empleador/a ante riesgo de vida de las y los trabajadores (además de un número importante de decretos sectoriales sobre salud y seguridad en el trabajo) o las medidas orientadas a sectores de vulnerables de la población, que por sus condiciones tienen mayores dificultades de inserción laboral. Estas últimas son normas que pretenden abordar problemáticas específicas de las poblaciones de interés del presente estudio, como las dirigidas a personas con discapacidad (leyes N° 18.651, N° 19.073, N° 19.159, y N° 19.691), a las personas trans (Ley N° 19.684), los afrodescendientes (Ley N° 19.122) y los/as jóvenes (Ley N° 19.133, recientemente derogada).

Por otra parte, en 2008 se crea el Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP), para otorgar de mayor institucionalidad a las políticas de capacitación y formación profesional, suplantando a la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), absorbiendo su oferta programática y readecuándola a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo. A partir de 2015, el INEFOP comenzó un proceso de rediseño organizacional, como la creación de gerencias (Gerencia de Empleo, la Gerencia de Empresas y la Gerencia de Formación Profesional), cumpliendo con el reclamo del sector empresarial y readecuando la modalidad de sus intervenciones, desde una perspectiva transversal para el abordaje de las distintas problemáticas, como es el programa “Capacitación de poblaciones vulnerables al desempleo”, nucleando programas anteriores (Procladis, Projoven, Proimujer y Trabajadores Rurales). Asimismo, con el correr del tiempo, se han integrado representantes de la economía social y ha ido adquiriendo nuevas competencias y cometidos, tales como la asistencia financiera para las organizaciones representativas de los trabajadores y empleadores, para la promoción del empleo juvenil, el de promover la capacitación para el trabajo con instituciones educativas (por ejemplo: UTU y la UTEC). El actual gobierno ha promovido una nueva norma en materia de empleo, que fundamentalmente unifica leyes aprobadas en gobiernos anteriores, basadas en la promoción de la contrata-

ción de las personas vulnerables a través de subsidios e incentivos a las empresas. Así es que recientemente se aprobó la Ley N^o 19.973, procurando promover el empleo de los y las jóvenes (entre 15 y 29 años), de las personas con discapacidad y de las personas mayores de 45 años. Entre varias disposiciones, establece distintas modalidades y una serie de incentivos económicos para la contratación de acuerdo a la población objetivo. Las empresas que contraten estos trabajadores obtendrán subsidios mensuales para el pago de las contribuciones a la seguridad social (BPS).

Entre los jóvenes, se establecen distintas modalidades de promoción del empleo, como: a) el subsidio temporal para jóvenes desempleados; b) contrato de primera experiencia laboral; c) el trabajo protegido; d) la práctica laboral para egresados; y e) las formativas no remuneradas. El monto del subsidio varía según la modalidad de contratación, si son mujeres o si tuvieran personas a cargo, oscilando desde los \$6.000 hasta los \$9.000 pesos. En el caso de la modalidad de trabajo protegido para jóvenes y que pertenecen a hogares por debajo de la línea de pobreza, la empresa recibe un subsidio del 80 % de la retribución mensual del trabajador.

Para las personas mayores de 45 años, se prevé un subsidio temporal de 7,000 a 9.000 pesos, que varía entre los hombres, mujeres y si cuentan con personas a cargo. Al igual que los jóvenes, las personas mayores de 45 años y pertenezcan a hogares por debajo de la línea de pobreza, el subsidio será del 80 % de la retribución y oscila entre seis y doce meses. Por último, se establecen subsidios para la contratación de personas con discapacidad (desempleadas por determinado período de tiempo, según la ley), al igual que en los casos anteriores, de acuerdo a su período de desempleo, siendo de \$7.000 mil pesos para los hombres, de \$8.000 para las mujeres y de \$9.000 pesos de tener personas a cargo.

En qué medida estos instrumentos tienen resultados positivos sobre las trayectorias laborales de las poblaciones objetivo, en qué medidas son instrumentos efectivamente valorados y apropiados por parte de las empresas, es aún una información pendiente. Sin embargo, la percepción de los diferentes actores y de las poblaciones

del estudio nos brindan algunas pistas, no muy alentadoras.

6.3. La percepción de los actores del mundo del trabajo

A continuación, se vuelcan expresiones de los actores del mundo del trabajo respecto a las políticas y programas sociales que tienen como objetivo fundamental el trabajo y/o el empleo.

Negociación colectiva y política salarial

Desde la representación de la academia se identifica que la negociación colectiva y los Consejos de Salarios son “la gran política que tenemos. [...] Es la herramienta por excelencia para lograr compatibilizar empleo y salario”. Incluso se establece, que por el formato que se ha desarrollado hasta ahora, de “nivel de descentralización intermedio”, es ideal para estos casos de situaciones dispares entre sectores: “por un lado tenés una visión macro, pero podés internalizar mejor los problemas de sectores específicos, incluso de empresas particulares... tenés mecanismos para que alguna empresa pueda descolgarse, que es bastante flexible” (Entrevista Rep. Academia). En ese sentido, de parte de los actores del mundo del trabajo y del gobierno parece sustraerse un cierto acuerdo y consenso sobre la utilidad de la herramienta de negociación colectiva, y de los avances que ha habido en los últimos años en relación a la cultura y tradición de diálogo social en el país.

A pesar del consenso sobre la herramienta, existen disensos sobre la política salarial actual de parte de los actores sociales. De parte del sector empresarial se observa que los niveles salariales actuales podrían llegar a representar un “freno” a la incorporación de personal y generación de puestos de trabajo, especialmente en el contexto de pandemia. En este sentido, un representante del sector empresarial calificó incluso de “inmoral” los niveles salariales para las categorías más bajas del sector de la industria o de la construcción, en comparación con los salarios establecidos para el programa Jornales Solidarios, para los cuales se inscribieron

una importante cantidad de personas. En esa línea, se pregunta: “¿Es moralmente aceptable definir un mínimo [de esos] cuando hay gente dispuesta a trabajar por esa plata? [en relación al sueldo del programa socio laboral]... Para mí no. [...] Vos me decís: ‘¿Y con 25 mil pesos la gente vive?’” Yo no opino de eso, pero sí te digo que hay 250 mil personas que están dispuestas a trabajar por menos” (Entrevista Rep. Empresarial).

Sin embargo, otras partes de la representación empresarial afirman que “el mercado de trabajo se ajusta a mayor precio, menor cantidad”, es decir, que existe una relación negativa entre los salarios y la cantidad de puestos de trabajo disponibles; es “simplista”, aunque pueda haber diferencias entre sectores: “al empresario formal no le interesa basar su competitividad y su ganancia en salarios bajos, [...] no está ahí su negocio. Su negocio está en cuánto me cuestan los insumos, cuánto me cuesta el combustible, cuánto me cuesta la energía eléctrica, cuánto paga de impuestos y recién en el final, se va a fijar en cuánto cuesta el tema salarial. Es lógico que empresas que son de servicios, ahí sí, el componente salarial es más importante porque se prestan los servicios a través de personas, entonces ahí tenés que del costo de la empresa, arriba de un 70 % es costo salarial. Pero de nuevo, creo que el empresario apuesta al trabajo de calidad, al trabajo con garantías, con certidumbre, con beneficios para la gente, pero es una cuestión de señales.” (entrevista Rep. Empresarial).

Estas señales se encuentran, según el entrevistado, en la generación de “garantías”, condiciones propicias para la inversión, y la sustentabilidad de las empresas, de manera que puedan “pagar salarios dignos o que permitan... lo mejor que se permitan.” (Entrevista Rep. Empresarial). Ello podría reflejarse en políticas salariales, pero también en políticas activas de empleo y formación profesional, como veremos más adelante.

En ese sentido, la representación de los trabajadores reconoce que el gobierno ha dado estas “señales” en las pautas presentadas para la ronda de negociación

colectiva, en particular con la consideración dentro de los sectores por el tamaño de las empresas. A su vez, destacan que, si bien “es un guiño al sector empresarial”, en tanto la propuesta del sector es ir hacia una negociación por empresa, esta propuesta no termina de conformarlos tampoco, en tanto esa diferenciación no se plantea en negociaciones distintas, si no que en una única definir salarios mínimos, laudos, y ajustes diferenciales. Además de complejizar administrativamente, el criterio para definir el tamaño de una empresa de acuerdo a la cantidad de trabajadores que emplea y el nivel de facturación, supone que las empresas deben presentar evidencias de su desempeño económico. Esto es valorado de parte de la representación de los trabajadores como un aspecto positivo, permitiendo igualar las condiciones entre las partes al momento de la negociación y en relación a la información de la empresa y el sector.

Sin embargo, lo que observan con preocupación es que “Si uno mira los lineamientos ahora son prácticamente decretos salariales. Si vos estás en este sector, y en realidad en una empresa chica, te toca esto, y si no te toca lo otro” (Entrevista Rep. Trabajadores). Así se observa que la diferenciación por empresas termina “tabulando tanto” dentro de cada rubro, que termina por no dejar márgenes de negociación. De esta manera consideran que las pautas “tienen incorporado elementos que no tiene que ver sólo el contenido, sino sobre el formato de la negociación que tiene el Uruguay.”

Estos elementos son, en primer lugar, la separación de los sectores en diferentes rondas por la pandemia, que tuvo como consecuencia que los gremios con más peso ya tengan convenio hasta el año siguiente y no entren en la ronda actual. En segundo lugar, las pautas establecidas que separan los ajustes salariales según tipo o tamaño de empresa, terminan debilitando a los sindicatos y la negociación colectiva en general y en todos sus ámbitos. A esto se le suma las pérdidas de puestos de trabajo y el desempleo. En esta línea, entienden que las pautas buscan “atacar las bases del sistema. Y volver, lo que se dice en la década de los 90, a un sistema

de negociación colectiva desregulado. Hasta qué punto avanzan o no, es decir, eso siempre está en disputa, lo que está claro es que es esa la orientación”.

Además, se destacan varios dichos y planteamientos de parte del sector empresarial, en particular, el pago de salarios por debajo de los laudos, que representan amenazas de nuevas formas de desregulación. Identifican que han sido señales y movimientos de parte del gobierno que habilitan este tipo de propuestas y discursos. Por otra parte, se plantea desde el sector trabajador que existen algunas incongruencias o contradicciones. La primera se encuentra entre el planteamiento de parte del gobierno, de que estaríamos en una fase de recuperación de la actividad económica, y lo conservador de las pautas salariales. Por otra parte, se establece que habría una recuperación salarial hacia el final del período, pero al ser menores ajustes de crecimiento salarial para los/as trabajadores/as de las empresas pequeñas, sólo podría cumplirse tal recuperación si en las rondas siguientes estas empresas presentaran un crecimiento por encima del promedio total, lo cual no condice con el comportamiento esperado de este tipo de empresas. De parte de los representantes de los trabajadores se identifica que tales “incongruencias” tendrían como objetivo defender discursivamente “acá si se quiere generar empleo hay que bajar el salario” (Entrevista Rep. Trabajadores).

En sintonía, de parte de la academia se observa con preocupación estas “señales” y “guiños”: “Ahí, donde no se empiecen a garantizar los laudos y eso, ahí no sé. Porque ya hubo pérdida de salario real. [...] Uno parte de la base de que se va a mantener y se va a respetar, si eso no sucediera creo que el panorama sería bastante peor”. De igual manera, se plantea que la política salarial y los consejos de salarios no resulta suficiente: “Hay que ver la matriz de protección social en su conjunto para pensar esto, sólo con políticas de mercado de trabajo no es que se va a solucionar” (Entrevista Rep. Academia). En esa línea, las propuestas se encuentran, por un lado, por la expansión del polo no contributivo de la seguridad social, es decir, una política fuerte de transferencias y apoyo a los ingresos de las personas más

vulnerables. Por otro lado, en diferentes políticas de generación de empleo.

Políticas de promoción del empleo

En lo que respecta a la generación de empleo se observan y se analizan diversas políticas activas de empleo, pero particularmente las leyes que presentan incentivos a la contratación como la Ley de Empleo Juvenil, o la Ley de Promoción al Empleo (leyes recientemente derogadas e incorporadas en una nueva ley de 2021, ver capítulo siguiente). Al respecto, desde el gobierno se plantea que esta última busca focalizar en las poblaciones “con mayores dificultades”, siendo estas la población joven, las personas mayores de 45 años, y las personas en situación de discapacidad, considerando a su vez a las mujeres: “Es una ley que unifica todas las políticas de empleo [...] Acá no se está innovando en términos de herramientas, porque la herramienta es básicamente el subsidio a empresas para que contraten a personas con estas condiciones. Lo que estamos es focalizando en estas tres poblaciones y simplificando algunas cosas o agregando algunas innovaciones, por ejemplo: lo que tiene que ver con Primera Experiencia Laboral para jóvenes, donde hay una diferenciación entre varones y mujeres, con un subsidio mayor si se contrata a una mujer, que hasta ahora no era. Además, si pasado el tiempo de subsidio la empresa mantiene al joven el puesto de trabajo, se le exonera los aportes patronales hasta que ese joven cumpla los 25 años, por lo cual lo que busca es continuar ese vínculo laboral. Después, entre los mayores de 45 años tiene una dimensión similar a la de trabajo protegido joven, por lo cual hay como un ingrediente más para sectores más vulnerables” (Entrevista Rep. Gobierno).

Esta relativa continuidad en términos de políticas de subsidios y promoción a la generación de empleo es evaluada con cierta desestimación de parte de los actores del mundo del trabajo, en tanto consideran que “no mueve la aguja en términos de empleo” (Entrevista Rep. Trabajadores).

De parte de los empresarios se plantea que “es un error, porque se modifica la ley,

pero se deja lo mismo que tiene la ley actual, es lo mismo que traía la otra, siguen las mismas cuatro modalidades, con algún pesito más, con algún pesito menos y por ahí ya sabemos que no va. [...] hay un problema de diseño que conspira contra la eficacia de los instrumentos” (Entrevista Rep. Empresarial). Tales problemas de diseño se encuentran, en primer lugar, en lo “insuficiente” de los beneficios como incentivos: “si las empresas no tienen la necesidad de contratar no van a salir a contratar solamente porque tienen un descuento” (Entrevista Rep. Empresarial). En segundo lugar, y vinculado con lo anterior, el hecho de que los beneficios sean créditos en el BPS para aportes patronales futuros, no resulta atractivo o “tangible” [para] las empresas con pocos empleados, por lo que no “derrama en la totalidad del sector empresarial” (Entrevista Rep. Empresarial). En este sentido, en tercer lugar, se considera que sólo las empresas grandes podrían acceder a estos beneficios, y entre ellas, aquellas que ya tienen como estrategia establecida la contratación de estas poblaciones, en tanto supone muchas veces determinados cambios de la organización del trabajo. (Ver más adelante).

Al respecto, podemos observar que la ley de Promoción al empleo tiene como objetivo favorecer el acceso de tales poblaciones a un stock fijo de puestos de empleo disponibles, no de generar nuevos puestos de trabajo. Podríamos decir que la ley podría considerar como resultados esperados, en el mayor caso de éxito, mejorar la proporción en que esta población accede a un empleo en contraposición al universo de trabajadores no considerados población objetivo; por lo que sus mayores probabilidades de éxito se encuentran en un contexto de crecimiento del empleo, no recesión: “cuando no hay empleo no hay empleo para nadie, menos te vas a poner a enfocar si para unos sí o si para otros no. No hay empleo para nadie.” (Entrevista especialista RR.HH). De igual manera, como herramienta para la promoción de la incorporación de estas poblaciones, se plantean otras dificultades que serán abordadas más adelante.

Es por esta razón que, tanto los representantes de trabajadores y empresarios,

como del gobierno, ubican a la promoción de la inversión como principal medida para la generación de puestos de trabajo. En este sentido de parte del gobierno reconocen que “Lo que hace [La Ley de Promoción Integral del Empleo] es poner énfasis en estas poblaciones que tienen dificultades, pero si acá no hay inversión privada no hay chances. Capaz que el Ministro de Relaciones Exteriores firma un TLC con China y genera mucho más empleo que esta ley, Volkswagen va instalar una planta de autos eléctricos y eso genera mucho más acción que todos los esfuerzos podamos hacer.” De similar manera, de parte de la representación empresarial se establece que “la sustentabilidad de las empresas y del empleo depende mucho de la inversión”, y de los trabajadores que “ante la gravedad de la situación, lo más rápido es la inversión, y sin inversión no hay [empleo], después todo es teoría.”

Sin embargo, existen disensos sobre la naturaleza y carácter de la inversión. Mientras desde el gobierno parece asignarse una cierta dependencia a la inversión privada independientemente de su origen, desde la representación empresarial se defiende, la inversión privada doméstica. En ese sentido se plantea que “en esta coyuntura es difícil de captar la inversión, y no estoy hablando de inversión multinacional, sino que el empresario como articulador del capital y del trabajo, como actividad de riesgo que desarrollada, actividad que desarrolla con la finalidad del lucro, se ve desalentado para hacer las más mínimas inversiones para mantenerse o mantener el trabajo.” (Entrevista Rep. Empresarial). En esa línea se plantea críticamente lo que se considera como la asignación desigual de beneficios o incentivos para la inversión doméstica o extranjera, y que no resultan suficientes para contrarrestar el efecto de la pandemia sobre la economía nacional.

Sin embargo, a diferencia de la representación de los trabajadores y de la academia, ni los interlocutores del empresariado o del gobierno establecen las necesidades de incrementar el gasto público o aumentar la inversión pública. En esa línea, la representación de los trabajadores establece que “la inversión es un aspecto central. Y para eso tengo dos posibilidades: la pública y la privada. Y tengo una situación

de la inversión privada con limitaciones en el contexto mundial, regional. Y la inversión pública que choca con las políticas contractivas que tiene el gobierno. Nosotros hemos planteado que es urgente la inversión pública como palanca rápida para salir. Hemos planteado adelantar las licitaciones, adelantar el presupuesto, adelantar cosas que posibiliten que haya más [empleo].”

En línea similar, desde la academia se plantea que “hay tanta gente o por fuera del mercado, o desempleada, o con unos trabajos super precarios, y eso hace que se deprima tanto el salario, que, si quisiéramos tener empleos de calidad a mí me parece que debería haber una política fuerte de generación de empleo del Estado” (Entrevista de Rep. Academia). Sin embargo, encontramos una fuerte oposición de parte de los actores empresariales: “Hay algo que a mí me queda claro, el gobierno no va a poder seguir contratando gente - por lo menos en un futuro inmediato - o sea que las soluciones no pueden venir por ahí, ya hay más de 300 mil funcionarios públicos o más, pero más vale que eso quede ahí, porque la sociedad no puede permitirse el lujo de seguir incrementando ese sector. Entonces discutamos cuál es la solución, pero la solución tiene que venir para la empresa privada, para el trabajador privado y tiene que ver con [...] ver cómo conjugamos precio, cantidad y calidad de empleo.”

Otras políticas de empleo y formación profesional

En lo que refiere a la calidad del empleo, de parte de la representación del gobierno, se establecen otra serie de políticas activas de empleo. Estas políticas representan una continuidad de las políticas llevadas a cabo en los períodos anteriores y refieren principalmente a políticas de formación profesional.

Estas son, en primer lugar, una política de formación permanente con foco en las competencias transversales y habilidades digitales. Tal política se sustenta en la identificación de que las deficiencias en alfabetización digital y las competencias denominadas “actitudinales” como: “saber tener criterio crítico, saber resolver

problemas nuevos, saber trabajar en equipo, saber entender la responsabilidad medioambiental, saber entender los temas de digitalización, tener una actitud positivas frente a la innovación y el cambio.”; y que a su vez son competencias valoradas por el mercado de trabajo y por tanto “son determinante para mantenerte en el mercado de trabajo, y que son demandas tanto a los jóvenes como a los adultos, sin distinción de género” (Entrevista Rep. Gobierno). En este sentido, de parte del gobierno se considera fundamental trabajar estos aspectos, simultáneamente que realizar políticas de culminación de ciclos educativos.

En segundo lugar, apuntar a la calidad del empleo, a través de la orientación y capacitación pertinente. La pertinencia se entiende así “no solo a la demanda del mercado, que hay que tenerlo presente [...], sino que la formación sea la adecuada para el grupo objetivo a las que se dirigen.” Para eso se plantea como objetivo de política construir los mecanismos de información y análisis, incluso de prospección que permita identificar “hacia dónde va el mercado de trabajo, cuáles son las demandas que tiene, cuáles son los sectores que más crecen o decaen y permita tener una mirada nacional, pero también [...] poner la lupa en el sector y también en lo territorial”. Dentro de estos mecanismos se encuentra el portal *mitrabajofuturo.gub.uy*, el cual, a través del modelo O*NET⁹ mide “las competencias de los puestos de trabajo en la vida real, nos permite evaluar los riesgo de automatización o de desaparición”. Además, el portal incluye un test de habilidades que las personas pueden autoadministrarse así como identificar “no solo lo que pasa con su ocupación, sino si hay otras ocupaciones o qué familias de ocupaciones pertenece su ocupación en la que trabaja, para poder saber si su ocupación podría desaparecer y saber mediante X cursos, migrar hacia otras ocupaciones más cercanas.[...] Incluso brindar información a la familias, cuando los gurises no saben qué van estudiar, brindar información de las ocupaciones que tienen o tendrán más demandas

⁹El MTSS desde el año 2017 ha desarrollado la aplicación y adaptación para Uruguay de la metodología O*NET del Departamento de Trabajo de EE.UU, para la medición estandarizada de las habilidades y características de las tareas que componen las diferentes ocupaciones.

y, también, lo márgenes salariales” (Entrevista Rep. Gobierno).

En tercer lugar, se encuentra la promoción de “la gestión del talento en las organizaciones”. Esto supone tanto facilitarles a las organizaciones el desarrollo de capacitación de su planta a través de subsidios que, según el tamaño de la empresa, van del 55 % a un 80 %, la capacitación a medida, y el apoyo al diagnóstico en los déficits de talento en las organizaciones, tanto para la incorporación de tecnología, procesos de digitalización, procesos de reconversión o vinculados con nuevos mercados. “Estamos tratando de facilitarle a las organizaciones los límites que tienen en materia de conocimiento y facilitarles respuestas” (entrevista Rep. Gobierno). Los actores sociales del mercado de trabajo suelen compartir el parecer en relación a la importancia de las políticas de formación profesional. Sin embargo, presentan algunas diferencias sutiles, tanto entre sí como con la agenda del gobierno en esta materia. Lo interesante es que esta divergencia no se encuentra tanto entre los tipos de representación (por ejemplo, entre trabajadores y empresariales), sino entre las posiciones dentro o fuera del INEFOP. En este sentido, se observa una cierta sincronía entre todos quienes forman parte del Consejo Directivo más allá de su representación, en lo que podría denominarse como el enfoque de la empleabilidad: esto es, entender al objetivo de la política de empleo y formación profesional como la búsqueda por mejorar las posibilidades de las personas de ser empleadas, a través de la mejora de sus capacidades de manera que resulten más “atractivos” para el mercado de trabajo y puedan acceder a mejores empleos. De alguna manera resulta un enfoque que tiende a priorizar sobre los individuos, sobre su capacidad de agencia, y ubica su atención sobre los comportamientos de la oferta y la demanda del mercado de trabajo. Vemos así, que resulta congruente con la política de promoción al empleo, en tanto se busca “agregar” un beneficio económico a la contratación de determinadas poblaciones, haciéndolas así más atractivas a las empresas. Un ejemplo puede observarse en la siguiente cita de parte de la representación de los trabajadores en INEFOP: “Nosotros creemos que la capacitación

es un elemento fundamental. Hoy hemos detectado, por la situación propia de la educación, que hoy los accesos al mundo del trabajo, hay mucha mayor exigencia, es decir, antes mi padre o mi abuelo no les preguntaban si tenían el ciclo educativo terminado, si habían ido hasta tercero de escuela... pero hoy el papel en la educación es importante para el acceso al trabajo”.

O en el ejemplo que surge en la propia entrevista, para el caso de los cursos de tisanería y limpieza: “ha tenido una gran salida, y [...] es un elemento también que puede generar posibilidades a personas vulnerables y de bajo nivel educativo, como una posibilidad de trabajo. Tenemos una gran demanda en el instituto de cursos de limpieza y tisanería, porque además desde un tiempo atrás en los hospitales exigen que vos tengas un certificado, de que hayas hecho un curso de eso. [...] Y ese ha sido un elemento también que puede favorecer, independientemente que yo creo que hay que tratar de que las personas eleven sus conocimientos. No es que a los pobres les damos para limpiar y nos quedamos ahí, hay que dejar claro eso, ¿verdad? No, no, yo pretendo que lo primero que se necesita para acceder a un puesto de trabajo generar un mínimo, pero la formación debe ser permanente para que esa persona siga creciendo” (Entrevista Rep. Trabajadores).

En esa línea es que se considera que la política debería enfocarse en la población con mayores dificultades, en particular, en aquellos con menor nivel educativo: “porque es la gente que está sufriendo más estos cambios. La que ha quedado más por el camino, la que ha sufrido el desempleo, o el seguro de desempleo y por lo tanto al ser la que está menos calificada, debe ser la prioridad, para el país y para INEFOP.” (Entrevista Rep. Empresarial). Para eso resulta necesario “diferenciar segmentos y dar respuestas de acuerdo al perfil de cada segmento” (Entrevista Rep. Gobierno).

Simultáneamente, desde otra parte de la representación de los trabajadores se muestra preocupación por este enfoque: “hoy por hoy hay esa visión, hemos tenido intercambio con el INEFOP, una visión que es bastante distinta a la nuestra, [...]

eso de las capacidades más flexibles. Uno poco lo que nos decían es, ‘bueno, ¿cómo te vendés vos?’. Es esa idea de que, capaz que se da en la visión que se da en el MIDES, de que si vos le ponés voluntad vas a poder salir. Y apostar a eso, también en materia de capacitación, y no mirar cuestiones sectoriales... Ni siquiera, bueno, ‘que el mercado me lleva para acá’”. (Entrevista Rep. Trabajadores). En esa línea, la línea de abordaje alternativa de propuesta es, lo que podríamos denominar, un enfoque de cambio de matriz productiva, en tanto se propone discutir la política de empleo en relación a la política de inversión y transformación productiva: “discutir el empleo, no en la urgencia, sino discutir el trabajo en una mirada mediana y larga, que no debe ser contradictoria. [...] generar algunas discusiones acerca de perspectivas de trabajo en el Uruguay, de ese aparato productivo. Nosotros ahí tenemos una conclusión clara: cuando hablamos del empleo de forma más a mediano y largo, no lo podemos ver sólo con políticas macro, hay que ir a las políticas sectoriales. Y Uruguay debe priorizar cuales son los sectores que pueden ser, al gusto de nuestro presidente, los “malla oro”. Es decir, cuáles son los sectores y hacer políticas más focalizadas y más integrales.” En caso de que esto no se desarrolle, Uruguay mantendría las dificultades estructurales descritas al inicio, en tanto mantendría a amplios contingentes de la poblaciones, dentro de los cuales se incluyen a las poblaciones más vulnerables, pudiendo acceder a los sectores con menor productividad, y que generan empleos más precarios e inestables.

De manera similar, de parte de la representación empresarial se plantea: tratemos de generar un ámbito, en el cual, primero estudiemos y hagamos un diagnóstico de la situación del empleo en el país. Segundo, poder tener un monitoreo de empleo que sea efectivo, que pueda anticiparnos algunos comportamientos y, tercero, que podamos establecer las políticas de empleo que veamos que puedan ser más eficaces para ese diagnóstico” (Entrevistas Rep. Empresarial).

Esta discusión no es ajena a la percepción de cuál debería ser el rol de INEFOP en relación a este tipo de políticas. De parte de sus autoridades, tanto de parte

del gobierno como de los actores sociales, se explicita claramente que el rol del INEFOP no es generar políticas de creación de empleo, sino políticas de formación y capacitación. Desde el gobierno se plantea: “que primero hay que priorizar sectores y objetivos; y ponernos acuerdos de trabajo que establezcan, ciertos criterios, ciertas pautas de trabajo que apunten a resultados específicos y, con base a eso, cómo impacta en las diferentes áreas, cómo en (...) la investigación y desarrollo, en la tecnología y formación de capital humano, en el tema del crédito”, pero en relación a INEFOP se establece participaría en “el desarrollo de calificaciones, que es lo que a nosotros nos interesa y donde debemos entrar a jugar. Digamos, cómo acompañamos nosotros con acciones que habiliten al sector las calificaciones que requieren” (Entrevista Rep. Gobierno). De parte de la representación empresarial en INEFOP: “INEFOP no puede hacer nada por el empleo, o sea, no es un cometido de INEFOP, generar empleo. Para generar empleo vos tenés que lograr ciertas políticas públicas que de alguna manera condicionen y den el marco para llevar adelante otras acciones desde el sector privado con inversión o inversión pública y que generen empleo, y el rol de INEFOP es acompañar esas necesidades de formación y preparar a la gente para esas funciones en base a generarles competencias para que estén de alguna manera aptos para llevar adelante (...) los nuevos empleos.” (Entrevista Rep. Empresarial).

Sin embargo, de parte de representantes de trabajadores y del sector empresarial que no participan de INEFOP no existe esta percepción: “el INEFOP debería tener un rol en políticas activas de empleo que va más allá de la capacitación. [...] Está claro que el INEFOP no va a generar una fábrica, lo que el INEFOP tiene que hacer es una política de incentivo al empleo a nivel sectorial.” (Entrevista Rep. Trabajadores). Incluso, de parte de la representación empresarial se considera que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podría acompañar y proponer líneas de política en este sentido, pero no establecer o definir. Se encuentran así posiciones diferentes en relación a la gobernanza de la política de empleo y a los cometidos de

las instituciones responsables.

7. Desafíos

A modo de cierre del estudio se presentan los principales desafíos identificados para mejorar el acceso y la calidad del trabajo de las poblaciones más vulnerables, desde una perspectiva macro y de contribución al diálogo social y al desarrollo de políticas públicas.

Priorizar la población en situación de mayor vulnerabilidad en la agenda nacional de trabajo y empleo

El trabajo y el empleo se han ubicado siempre entre las principales preocupaciones de la población uruguaya, particularmente en contextos de crisis con destrucción de puestos de trabajo y reducción de los ingresos laborales. Sin embargo, la situación de las personas con mayores dificultades para acceder a un trabajo decente, las que están en situación de mayor desprotección y vulnerabilidad, no forma parte hoy de las prioridades públicas y políticas. En otras palabras, a pesar de los datos disponibles sobre el impacto de la crisis en estas poblaciones, que ha exacerbado las vulnerabilidades e inequidades, y con excepción de algunos planteos realizados por actores sociales y políticos, no se encuentran actualmente iniciativas, ni políticas, ni recursos, que den cuenta de una priorización en la agenda nacional de la situación laboral de las personas más vulnerables.

La gravedad de la crisis requiere de respuestas potentes para estos sectores de la población, de políticas de amplio alcance y sostenidas en el tiempo, con instrumentos eficaces y recursos suficientes. Para ello es necesario que resulte una prioridad para el país, para amplios sectores de la sociedad, para el gobierno, para los actores sociales y políticos. En este marco, generar información y visibilizar las situaciones más críticas, incluir en mayor medida las necesidades de estos sectores vulnerables

en las demandas de los actores sociales organizados, construir propuestas y realizar incidencia en las autoridades políticas y otras jerarquías del sector público, son contribuciones relevantes a desarrollar en el actual contexto de lenta y desigual recuperación y elevada incertidumbre.

Políticas públicas ante la gravedad de la crisis

La actual emergencia social y laboral, exige un mayor desarrollo y fortalecimiento de las políticas públicas de transferencias de ingresos y de generación de empleos para los sectores más vulnerables. Evitar o reducir la caída de los ingresos de los hogares pobres y vulnerables a la pobreza es clave. Para ello Uruguay cuenta con instrumentos ya desarrollados, como con las Asignaciones Familiares y la Tarjeta Uruguay Social, que debieran aumentar sus prestaciones y ampliar su cobertura.

En el mismo sentido, la generación de empleos públicos transitorios para estos sectores de la población contribuye a sostener los ingresos y la red de protección social de las familias más afectadas por la crisis y que cuentan con menos capacidades para afrontarla sin la intervención del Estado. Téngase en cuenta que estos “empleos protegidos” contribuyen a paliar la situación de las personas desempleadas, así como de aquellas que se desempeñan en la informalidad desarrollando estrategias de supervivencia. Políticas extendidas de este tipo podrían disminuir el crecimiento de las actividades laborales más precarias, tanto de trabajadores/as por cuenta propia como de empleos dependientes de muy baja calidad y remuneraciones muy reducidas. En efecto, estas políticas son relevantes también, para sostener en la economía formal el cumplimiento de los niveles salariales de las categorías más bajas, así como las condiciones laborales mínimas, incluida la formalización. En la medida que se reduzca la cantidad de personas dispuestas a trabajar por salarios muy bajos y condiciones precarias, es más probable sostener el cumplimiento de los salarios mínimos (SMN y laudos de las categorías bajas) e inhibir la precarización de las condiciones de trabajo, que resulta del incumplimiento de otras obligaciones asociadas a la con-

tratación de trabajadores/as (aportes a la seguridad social, seguro de accidentes de trabajo, respeto de la jornada laboral, apoyos para cuidados, acondicionamiento de los lugares de trabajo, formación y capacitación, entre otros aspectos muchas veces acordados en ámbitos de negociación colectiva).

Las políticas ante la emergencia debieran incluir también acciones para sostener a las micro y pequeñas empresas que enfrentan más dificultades en la actual coyuntura. Son necesarios apoyos que permitan a éstas mantener los puestos de trabajo cuando no es posible acceder o continuar con el seguro de desempleo. Las empresas que cierran y, por tanto los puestos de trabajo que se destruyen, son muy difíciles de recuperar y generan transiciones costosas para empresarios/as y trabajadores/as hasta lograr un nuevo emprendimiento con éxito o un nuevo empleo decente. También existen ya instrumentos de apoyo a las empresas en nuestro país, que varían según características de las mismas, cuya cobertura e incidencia pueden extenderse como un mecanismo de salida de la crisis. En particular, debiera fortalecerse el apoyo a las unidades económicas más pequeñas, que generan menos ingresos, y que apenas alcanzan a formalizarse, como es el caso de las monotributistas y otras empresas unipersonales o micro (incluidas microempresas familiares). También requieren apoyos específicos algunas empresas de sectores de actividad muy impactados por la crisis y que son relevantes en la generación de empleo para las poblaciones de interés del presente estudio, como son las de alojamiento y comidas (y otras conexas al turismo), algunas del comercio (minorista), de servicios (limpieza), de la construcción (pequeñas empresas de albañilería, sanitaria, electricidad), entre otras.

Protección social para una salida definitiva de la crisis

Sin perjuicio de lo anterior, la salida de la crisis requiere una construcción de políticas públicas para la población vulnerable, en materia social y laboral, que tenga perspectiva de mediano y largo plazo. Es necesario recuperar la planificación

estratégica en las políticas públicas, con articulación interinstitucional y con participación social, con monitoreo permanente y evaluaciones periódicas. Los efectos de la crisis serán duraderos para las poblaciones del estudio, en particular en el mercado de trabajo, por lo que las estrategias de recuperación deben extenderse en el tiempo y considerar las trayectorias necesarias o deseables de las personas para acceder y sostener trabajos decentes. Asimismo, las políticas públicas deben incluir una mirada estratégica que ponga en el centro la reversión de las vulnerabilidades e inequidades más estructurales. La referencia a los niveles previos a la pandemia, si bien son importantes para entender en qué etapa de la recuperación se encuentra el país, no debe ocultar la necesidad de resolver situaciones de precariedad en el trabajo de larga data.

La perspectiva integral y de mediano plazo de las políticas públicas para estas poblaciones puede sintetizarse en la necesidad de construir protección social sostenible para todos y todas. Si bien el trabajo formal es una de las principales puertas de acceso a la protección social, ésta debe entenderse como un requisito previo para el desarrollo de trayectorias desde situaciones de vulnerabilidad hacia el acceso a trabajo decente. En la intersección de las diversas condiciones en que se encuentran las personas, se configuran vulnerabilidades que requieren un abordaje sostenido, que posibilite el acceso a los bienes y servicios básicos universales, a través de acciones focalizadas que atiendan las particularidades de las personas y sus familias. Las mujeres jóvenes con hijos a cargo, las personas afrodescendientes que viven en localidades pequeñas o medio rural, las personas en situación de discapacidad con bajo nivel educativo, la población trans en ciudades pequeñas, los jóvenes en situación de pobreza que no lograron permanecer en el sistema educativo formal, son todas poblaciones que requieren ser entendidas en sus complejas realidades y múltiples intersecciones para que las políticas públicas les provean efectivamente de protección social. En este marco, se requiere también de la generación de respuestas innovadoras, de instrumentos novedosos en la focalización de determinadas situaciones y

en la integración de diferentes dimensiones de política. Si bien la protección social es relevante justamente por su carácter integral, incluyendo el acceso a la atención en salud, la alimentación saludable, la vivienda digna, entre otras dimensiones; en relación al mundo del trabajo, se destacan la educación formal y los servicios de cuidados como las áreas que más impacto tienen. En materia de educación es conocido el déficit que tiene el país en la culminación de los ciclos educativos obligatorios (toda la educación primaria y toda la educación media) y, la población de interés del estudio, está particularmente afectada por esta situación. El desarrollo de un sistema de cuidados que permita una adecuada atención a toda la población en situación de dependencia (niños/as, personas mayores y personas en situación de discapacidad), así como favorezca la participación más intensa y sostenida de las mujeres en la educación y en el mercado de trabajo, es imprescindible para el desarrollo del país.

Nuevamente debe señalarse que las vulnerabilidades múltiples que padecen estas poblaciones exigen respuestas focalizadas potentes para que accedan a la protección social universal, en particular la educación formal y los servicios de cuidados, y se incorporen al mercado de trabajo en empleos de calidad. Asimismo, combatir la discriminación, el acoso y la violencia en el trabajo es un elemento crucial para posibilitar la integración de las personas más vulnerables, incluyendo las mujeres, las personas afrodescendientes, las personas trans, las personas migrantes y las personas en situación de discapacidad, entre otras. En la medida que no se aborde con la necesaria relevancia, con profesionalización de las políticas y destinando los recursos necesarios, el mundo del trabajo reproducirá la discriminación y la violencia, profundizando las vulnerabilidades y la exclusión.

Salir de la precariedad en el trabajo

Los desafíos que plantean las exigencias de aumento de productividad y competitividad, aún más en tiempos de crisis, no deberían ir en detrimento de la dis-

ponibilidad del empleo de calidad para todas y todos. Como ya se dijo, en tiempos de crisis se hace necesario apuntalar la generación de empleo y sobre eso avanzar en la solución de tendencias estructurales que excluyen de los empleos de calidad a segmentos de población tradicionalmente vulnerables.

Luego de la crisis de 2002, la informalidad disminuyó de manera muy importante. Diferentes grupos de la población, como las mujeres, las y los jóvenes, las personas afro y los trabajadores del interior de más de 5000 habitantes vieron disminuidos sus niveles de informalidad, pero hace falta trabajar aún más en las persistentes brechas y en los distintos componentes de la informalidad. La mencionada baja de la informalidad respondió a múltiples factores, entre los que corresponde destacar el crecimiento económico con generación de trabajos formales y el conjunto de políticas laborales implementadas (Consejos de Salarios, expansión y modernización de la inspección de trabajo, normativas específicas para sectores postergados -doméstico y rural-, difusión y sensibilización sobre la temática, instrumentos de formalización para trabajo no dependiente, entre otras).

Es así que parece necesario avanzar decididamente en políticas amplias e integrales para combatir la informalidad y la precarización del trabajo, destinando más recursos en las diferentes dimensiones y avanzando en cobertura y profundización de la protección social. En dicho marco, cabe señalar que las vías legales para contemplar necesidades específicas de distintos grupos vulnerables es una forma importante de avanzar en inclusión social y reducción de las desigualdades, así como de reafirmación de las convicciones. La ley integral para personas trans n°19684, la ley n°18651 de protección integral de personas con discapacidad y la ley n°19122, de acciones afirmativas para la población afrodescendiente, son acciones legales que deben tener un respaldo presupuestal y fiscalizador, que aúnen, desde lo estatal y lo privado, el compromiso de acciones afirmativas hacia poblaciones tradicionalmente excluidas. Son normas que deben tener mayores niveles de cumplimiento, por parte del Estado y de los privados. La cultura del trabajo es, por lo tanto, cultura de

derechos. El necesario apuntalamiento político y normativo de sectores tradicionalmente vulnerables, debe complementarse con una vocación de diálogo social y negociación colectiva. La garantía de un sistema de negociación colectiva privada (n°18566) así como pública (n°18508) y una ley de libertad y derechos sindicales (n°17940), garantiza y enmarca las posibilidades de mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores a través de la fijación de laudos, cláusulas y beneficios obtenidos en una mesa de negociación tripartita (para los privados) y bipartita (para los públicos), lo cual debería redundar en mayor legitimidad y consenso en torno a necesidades que deberían encaminarse hacia derechos generales.

En los momentos de crisis, cuando las personas desencadenan estrategias de sobrevivencia, se hacen necesarios mecanismos de contención que puedan encauzar nuevamente las trayectorias educativas y laborales, evitando desvinculaciones que puedan tender a extenderse más allá de umbrales de difícil retorno. Las poblaciones jóvenes en edad de cursar educación media tienen hace varios años problemas de vinculación con la educación, por lo que es necesario procurar mejoras muy importantes, que posibiliten trayectorias hacia empleos de calidad. La compatibilización de estudio y trabajo (y cuidados) es una dimensión clave.

Efectivamente, la compleja y heterogénea dimensión de los cuidados debe ser abordada en mayor medida por las políticas públicas. Siendo que las mujeres son las que mayormente asumen las tareas de cuidados, y que este hecho repercute directamente en sus trayectorias laborales y formativas, deben existir mecanismos de compatibilización del trabajo, educación y familia que den la oportunidad de fortalecer y apoyar la formación de esas trayectorias. El Sistema Nacional Integrado de Cuidados brinda un marco sobre el cual habrá que seguir avanzando para brindar oportunidades y condiciones objetivas de desarrollo y capacitación para las y los trabajadoras y trabajadores. Reforzar la no discriminación resulta de gran importancia a la hora de concretar derechos. La interseccionalidad de la discriminación de género con otras condiciones sociales, como los/as nuevos/as migrantes y las

personas jóvenes, que están sufriendo enormes dificultades para el acceso al empleo de calidad, muestran la realidad de la exclusión y la necesaria adopción, como ya se ha dicho, de medidas focalizadas que se articulen para posibilitar el acceso a una matriz de protección universal y más fortalecida. Asimismo, el incentivo a la incorporación de cláusulas de no discriminación y de beneficios tendientes a conciliar la vida familiar y el trabajo, en el ámbito de la negociación colectiva, ha ido imponiendo los cambios a nivel sectorial que pueden traducirse en cambios a nivel general en las condiciones de trabajo.

Las transformaciones del mundo del trabajo

En un mercado de trabajo que impone desafíos crecientes hacia la productividad y, por lo tanto, hacia la transformación de procesos y ocupaciones, la educación y la formación resultan claves para adecuar tanto la matriz productiva como a la fuerza de trabajo. El acceso a empleos de calidad en significa cada vez más acceder a empleos con alto contenido de alfabetización en las nuevas TICs, pero también la habilidad cognitiva del aprendizaje continuo y de otras habilidades blandas necesarias para desempeñarse bajo paradigmas de trabajo colaborativo, entre personas y con la asistencia de las TICs. Prever estos escenarios y elaborar políticas públicas que hagan foco en las poblaciones potencialmente excluidas en estos procesos transformadores es fundamental.

Tanto las transformaciones materiales más objetivas en las áreas logísticas, así como en los procesos productivos más específicos y las etapas de I+D, requieren un trasfondo de política pública estatal en sintonía con los actores. Actores fundamentales, como el estado, la academia, la sociedad civil y el sector productivo privado deben movilizarse en consonancia para crear transformaciones del mundo del trabajo que no excluyan a nadie, favoreciendo circuitos virtuosos que redunden en la generación de conocimientos, de valor agregado y de bienestar social.

Para la empleabilidad del mediano plazo, en donde las TICs vuelven obsoletos

ciertos tipos de ocupaciones, pero donde la automatización generará necesariamente otros, el grado de cualificación y de capacidad de un aprendizaje continuo es fundamental. Así como es fundamental también una matriz de apoyo y acompañamiento para los/as trabajadores/as, para que estas habilidades sean adquiridas en forma generalizada por la fuerza de trabajo del país. Asimismo, si las TICs pueden acercar oferta y demanda de trabajo en tareas que por el momento no son automatizables, que requieren bajas calificaciones, deberían hacerlo en concordancia con los consensos del trabajo decente, evitando el vuelco de poblaciones vulnerables hacia tareas mal remuneradas, trabajos precarios y regímenes laborales de explotación y abuso.

Para todo ello, el diálogo social permanente entre gobierno, sector trabajador, sector empresarial, academia, sociedad civil, resulta fundamental, pues de ese diálogo es que pueden surgir las soluciones pragmáticas, de calidad, imaginativas e inclusivas para abordar el futuro del trabajo en el mediano y largo plazo.

Bibliografía

- Amarante, Verónica y Dean, Andrés (2012). “Dinámica del mercado laboral uruguayo.” Serie de Documentos de Trabajo, DT 17/12. Disponible en: [Link](#)
- Apella, Ignacio y Zunino, Gonzalo (2017). “Cambio tecnológico y mercado de trabajo en Argentina y Uruguay. Un análisis de contenido de tareas.” Serie de Informes Técnicos Del Banco Mundial, 11. Disponible en: [Link](#)
- Araya, Federico y Lado, Leticia (2016). “Evolución del Trabajo Decente en Uruguay en la última década.” En Estudios sobre trabajo y seguridad social. Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Disponible en: [Link](#)
- Araya, Federico (2019). “Caracterización de las personas que nunca aportaron a la seguridad social”. En MTSS (2019) Informalidad y políticas para la formalización laboral en Uruguay (2005 -2016). MTSS - OIT. Disponible en: [Link](#)

- Azar, Paola; Espino, Alma y Salvador, Soledad (2014). “Desigualdades persistentes: Mercado de trabajo, calificación y género.” Cuadernos Sobre Desarrollo Humano, PNUD(4). Disponible en: [Link](#)
- Batthyány, Karina (2015). “Los tiempos del cuidado en Uruguay.” En Karina Batthyány (Ed.), Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay (págs. 89–143). Montevideo: INMUJERES - MIDES. Disponible en: [Link](#)
- Batthyány, Karina; Genta, Natalia y Perrotta, Valentina (2015). “Uso del tiempo y desigualdades de género en el trabajo no remunerado.” En Karina Batthyány (Ed.), Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay (págs. 47–86). Montevideo: INMUJERES - MIDES. Disponible en: [Link](#)
- Bértola, Luis (2016). “Ciclo económico y heterogeneidad estructural.” En Verónica Amarante y Ricardo Infante (Eds.), Hacia un desarrollo inclusivo el caso de Uruguay (págs. 19–53). Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: [Link](#)
- BPS (2018) “Trabajo Doméstico Remunerado en Uruguay”. Actualización de informe. En Comentarios de la Seguridad Social N°60. Segundo Trimestre 2018. Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/15358/1/60.-segundo-trimestre-2018.pdf>
- Brum, Matías y De Rosa, Mauricio (2020). “Estimación del efecto de corto plazo de la covid-19 en la pobreza en Uruguay.” Instituto de Economía. Disponible en: http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Estimación_del_efecto_de_corto_plazo_de_la_covid-19_en_la_pobreza_en_Uruguay.pdf
- Brum, Matías y Perazzo, Ivone (2020). “Efecto de los Consejos de Salarios en los sueldos de los asalariados privados, 2005 - 2015.” En Ministerio de Trabajo y Seguridad

- Social (Ed.), Estudios sobre trabajo y seguridad social (págs. 99–147). Montevideo: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en: [Link](#)
- Cabrera, Virginia; Cárpena, Cecilia y Perazzo, Ivone (2013). “Cumplimiento de los acuerdos alcanzados en los Consejos de Salarios en Uruguay entre 2007-2011.” Serie Documentos de Trabajo, 10(13).
- Capurro, Alfonso; Deagosto, Germán; Ferro, Federico; Ithurralde, Sebastián y Oddone, Gabriel (2020). Impacto social y económico del COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay. Montevideo, Uruguay: PNUD. Disponible en: [Link](#)
- Carrasco, Paula; Cichevski, Alejandro y Perazzo, Ivone (2018). “Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo.” Serie de Documentos de Trabajo, DT 09/18. Disponible en: [Link](#)
- Castiglia, Alejandro (2017). “Situación de los ocupados rurales”. En Estudios sobre trabajo y seguridad social. Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Castillo, Marcelo y Mendez, Gustavo (2019). “Desafíos para Uruguay hoy. Insumos para las acciones futuras de combate a la informalidad.” En OIT y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Eds.), Informalidad y políticas para la formalización laboral en Uruguay. 2005 / 2016 (págs. 151–155). Montevideo: OIT Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad. Disponible en: [Link](#)
- Colacce, Maira; Mojica, Mariana y Zurbrigg, Julieta (2020). Brechas de género en los ingresos laborales en el Uruguay. Montevideo: CEPAL - ONU Mujeres. Disponible en: [Link](#)
- Echagüe, Tania; Ferrer, Mariana y Triaca, Laura (2019). Ascendencia étnico racial y mercado de trabajo. Montevideo, Uruguay: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Disponible en: [Link](#)

- Espino, Alma; Galván, Estefanía y Salvador, Soledad (2014). “¿Frenos al empoderamiento económico? Factores que limitan la inserción laboral y la calidad del empleo de las mujeres.” Ciedur. Disponible en: [Link](#)
- Espino, Alma (2013). “Brechas salariales en Uruguay: género, segregación y desajustes por calificación.” *Problemas Del Desarrollo*, 44(174): 89–117. doi:10.1016/S0301-7036(13)71889-3
- Ferrer, Mariana y Triaca, Laura (2019). “Breve reseña de la situación de las mujeres en el mercado de trabajo de Uruguay”. En *Estudios sobre trabajo y seguridad social*. Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- INE (2021) Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2020. Boletín técnico. Disponible en: [Link](#)
- INE (2013) “Úso del tiempo y trabajo remunerado. Uruguay 2013”. Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: [Link](#)
- INJU - INE (2018) “Cuarta Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. ENAJ 2018”. Instituto Nacional de la Juventud. Ministerio de Desarrollo Social.
- INJU - INE (2013) “Tercera Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. ENAJ 2013”. Instituto Nacional de la Juventud. Ministerio de Desarrollo Social.
- Mascheroni, Paola y Riella, Alberto (2016). “La vulnerabilidad laboral de las mujeres en áreas rurales. Reflexiones sobre el caso uruguayo.” *Revista de Ciencias Sociales*, 29(39). Disponible en: [Link](#)
- MIDES (2020) “El gasto público social en Uruguay. Actualización de la estimación hasta 2018”. Documento de trabajo. Febrero 2020. Disponible en: [Link](#)
- MIDES (2018). “Evaluación de procesos y resultados del Programa Uruguay Trabaja”. Documento de Trabajo N° 60 Evaluación de Procesos y Resultados de UT. Disponible en: [Link](#)

MIDES y MTSS (2016). Evaluación del Programa ‘Yo Estudio y Trabajo’”. División de Evaluación, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM-MIDES), Unidad Estadística de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Unidad de Análisis y Estudios de Juventud, Instituto Nacional de la Juventud (INJU-MIDES). Disponible en: [Link](#)

Mordecki, Gabriela (2017). “Uruguay en democracia: treinta años de evolución económica (1985-2015).” Documento de Trabajo, DT 08/17. Disponible en: [Link](#)

Pardo, Ignacio y Moreno, Martín (2011). “El lugar de la evaluación cualitativa en un diseño combinado: una experiencia en Uruguay”. Revista de Ciencias Sociales, v.24, n.28, pp. 105-125.

MTSS (2016). “Estudios sobre trabajo y seguridad social” En Estudios sobre trabajo y seguridad social. Agosto 2016. N°1. Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

MTSS (2018). “Brecha Salarial de género: análisis de componentes del ingreso salarial. Análisis con foco en Construcción, Comercio y Enseñanza”. En Estudios sobre trabajo y seguridad social. Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

MTSS (2019). Informalidad y políticas para la formalización laboral en Uruguay (2005 -2016). MTSS - OIT. Disponible en: [Link](#)

MTSS (2020). Estudios sobre trabajo y seguridad social. Edición especial: Consejo de Salarios. En: Estudios sobre trabajo y seguridad social. Febrero 2020. N°4. Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Disponible en: [link](#)

ONSC (2021). “Ingreso de personas con discapacidad en el Estado 2020”. Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública. Presidencia. Disponible en: [Link](#)

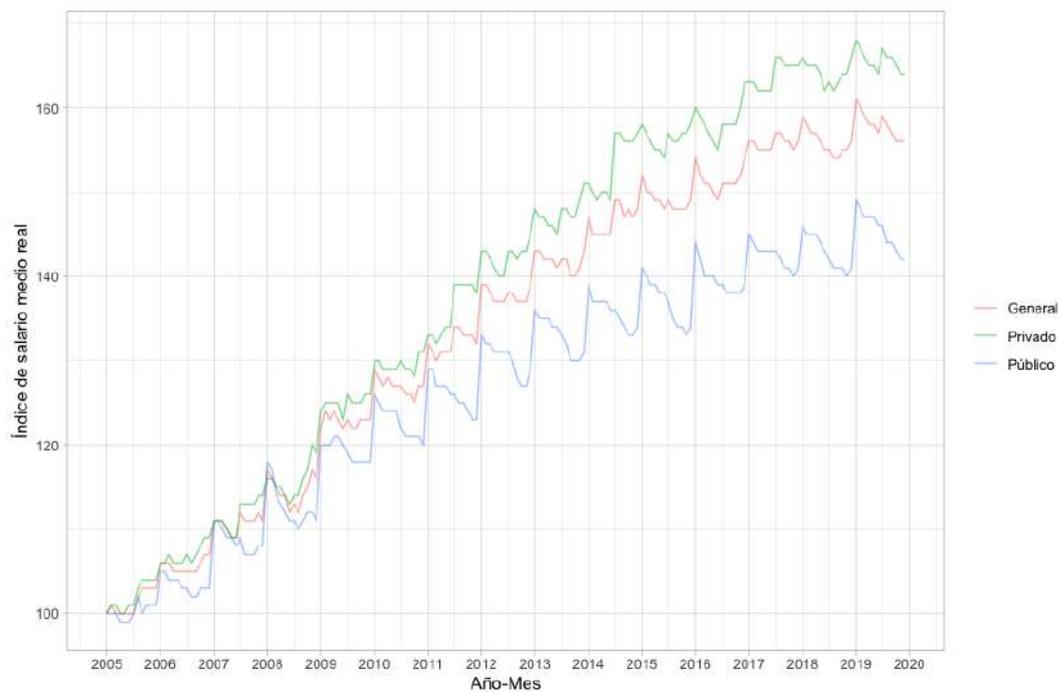
- ONSC (2021). “Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado 2020”. Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública. Presidencia. Disponible: [Link](#)
- ONU Mujeres y UNICEF (2020). Principales resultados de la Encuesta sobre niñez, género y uso del tiempo en el marco de la emergencia sanitaria. Uruguay. Montevideo, Uruguay. Disponible en: [Link](#)
- OPP (2018). “Demanda de trabajo en Uruguay: tendencias recientes y miradas de futuro.” Hacia Una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050. Serie de Divulgación - Volumen VII Dirección de Planificación Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Disponible en: [Link](#)
- OPP (2018a). “Automatización y empleo en Uruguay. Una mirada en perspectiva y en prospectiva.” Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050. Serie de divulgación - Volumen II. Dirección de Planificación - Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Disponible en: [Link](#)
- Perazzo, Ivone (2012). “El mercado laboral uruguayo en la última década.” Documento de Trabajo, DT 01/02. Disponible en: [Link](#)
- Perazzo, Ivone (2008). “Evolución de las principales variables del mercado laboral: 1996-2007.” Documento de Trabajo, DT 08/08. Disponible en: [Link](#)
- Porras, Sylvina y Rodríguez López, Sandra (2014). “Calidad del empleo en tiempos de crecimiento.” Serie de Documentos de Trabajo, DT 16/2014. Disponible en: [Link](#)
- Prieto, Victoria; Robaina, Sofía y Koolhaas, Martín (2016). “Acceso y calidad del empleo de la inmigración reciente en Uruguay.” REMHU: Revista Interdisciplinaria Da Mobilidade Humana, 24(48): 121–144. doi:10.1590/1980-85852503880004809
- Salvador, Soledad (2015). “La valoración económica del trabajo no remunerado.” En Karina Batthyány (Ed.), Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no re-

munerado y cuidados en Uruguay (págs. 213–243). Montevideo: INMUJERES - MIDES. Disponible en: [Link](#)

Supervielle, Marcos y Marrero, Nicolás (2021). “Los trabajadores de las aplicaciones: Reflexiones desde la sociología”. Derecho Laboral. Revista De Doctrina, Jurisprudencia e Informaciones Sociales, 64 (282), 321–337. Disponible en: [Link](#)

8. Anexo

Figura 39: Evolución salario real 2005-2020



Fuente: elaboración propia en base a ECH-INE.

Figura 40: Principales tasas del mercado laboral por nivel educativo, años 2019-2021

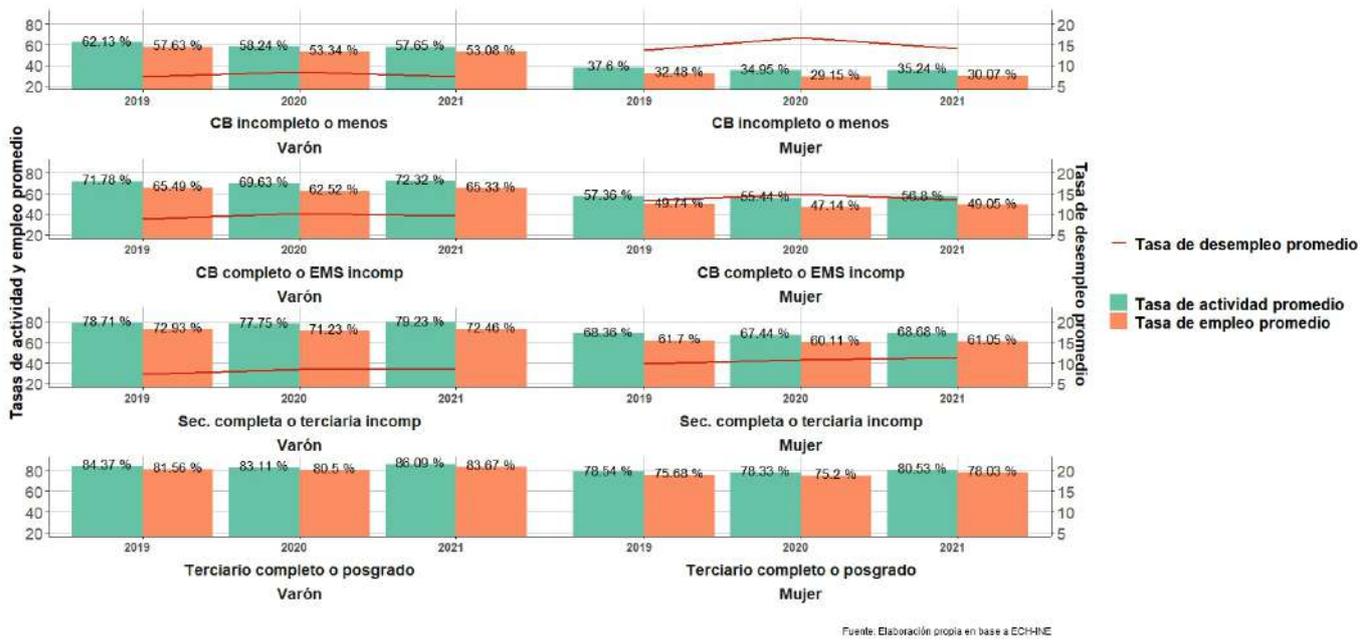


Figura 41: Proporción de pobreza infantil de 0 a 5 años y de 6 a 12 años, mensual, segundos semestres de 2019 y 2021

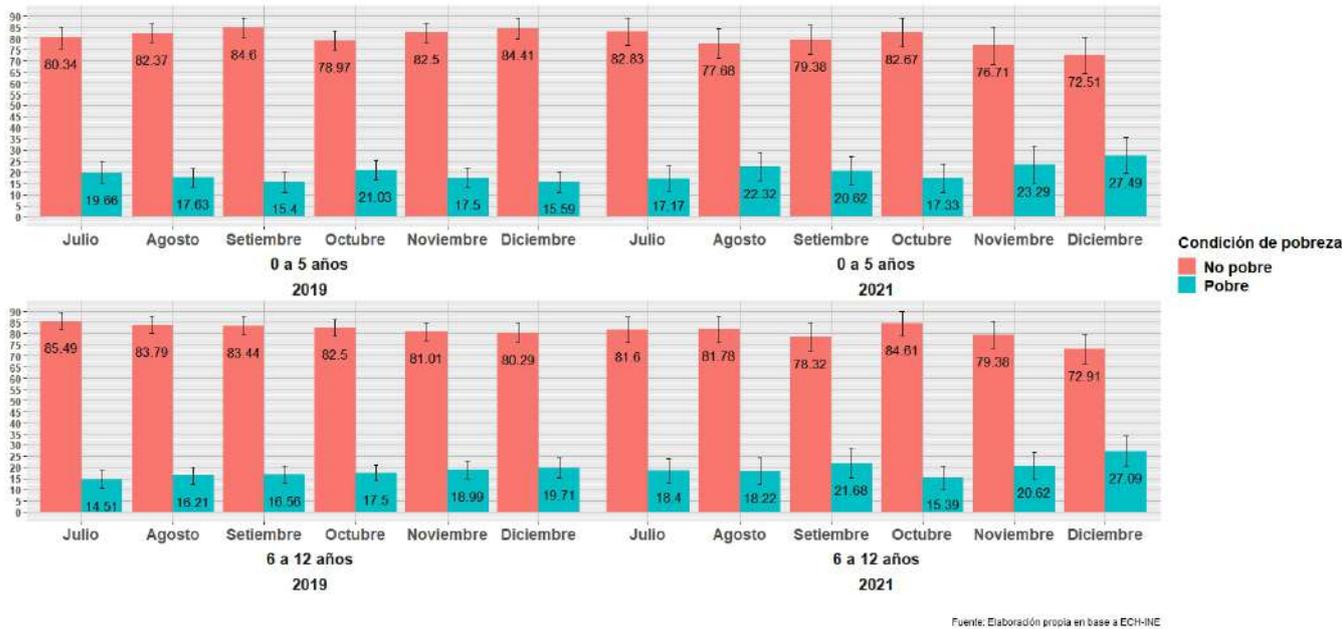
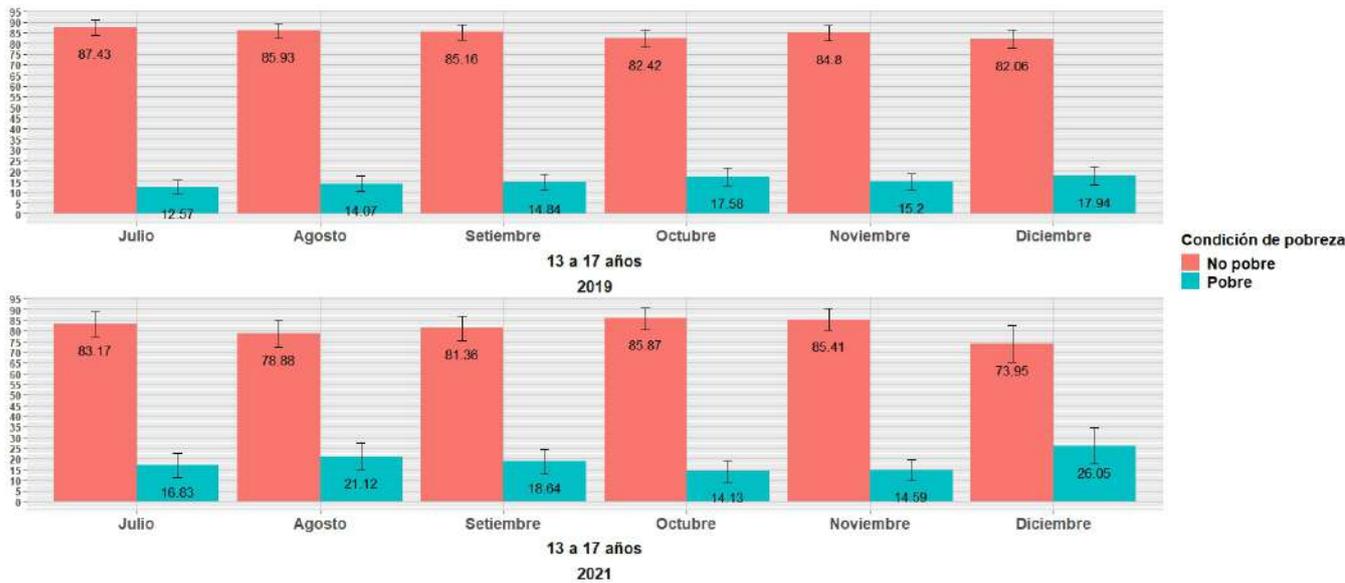
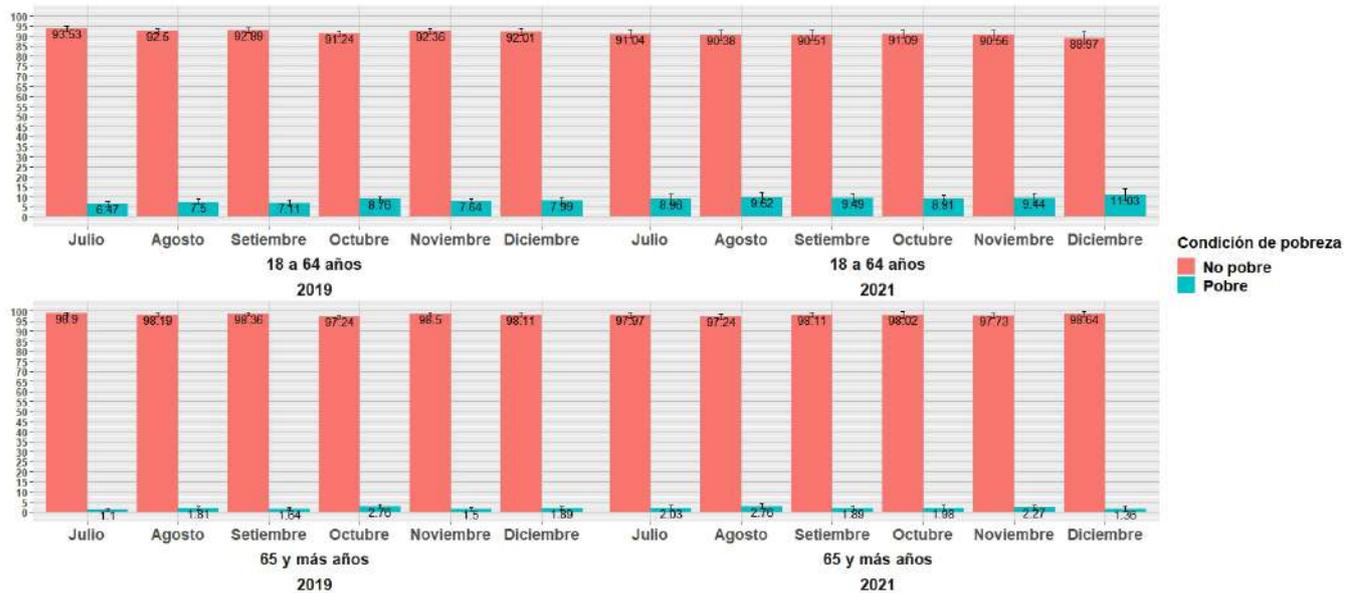


Figura 42: Proporción de pobreza infantil de 13 a 17 años, mensual, segundos semestres de 2019 y 2021



Fuente: Elaboración propia en base a ECHINE

Figura 43: Proporción de pobreza tramos de edad adultos, mensual, segundos semestres de 2019 y 2021



Fuente: Elaboración propia en base a ECHINE

Cuadro 4: Tasa de actividad, empleo y desempleo por departamento y sexo 2019, 2020 y 2021

ID	Año	Depto	Sexo	Actividad	Empleo	Desempleo
1	2019	ARTIGAS	Varón	69.40	64.50	6.90
2	2019	ARTIGAS	Mujer	47.70	44.20	7.60
3	2019	CANELONES	Varón	70.70	65.30	7.50
4	2019	CANELONES	Mujer	56.30	49.60	11.80
5	2019	CERRO LARGO	Varón	62.40	59.20	5.10
6	2019	CERRO LARGO	Mujer	44.30	41.40	6.40
7	2019	COLONIA	Varón	67.30	63.20	6.20
8	2019	COLONIA	Mujer	50.90	46.90	7.80
9	2019	DURAZNO	Varón	71.30	62.30	12.70
10	2019	DURAZNO	Mujer	59.90	47.70	20.40
11	2019	FLORES	Varón	73.20	70.50	3.70
12	2019	FLORES	Mujer	59.00	51.30	13.80
13	2019	FLORIDA	Varón	69.30	66.80	3.60
14	2019	FLORIDA	Mujer	51.40	45.20	12.10
15	2019	LAVALLEJA	Varón	67.90	63.10	6.90
16	2019	LAVALLEJA	Mujer	50.80	47.00	7.40
17	2019	MALDONADO	Varón	71.20	66.20	6.90
18	2019	MALDONADO	Mujer	56.10	50.50	10.10
19	2019	MONTEVIDEO	Varón	71.60	65.90	7.90
20	2019	MONTEVIDEO	Mujer	58.20	52.50	9.80
21	2019	PAYSANDU	Varón	65.20	60.90	6.40
22	2019	PAYSANDU	Mujer	48.80	42.70	12.30
23	2019	RIO NEGRO	Varón	69.40	65.80	5.20
24	2019	RIO NEGRO	Mujer	54.80	48.20	12.00

Continúa en la siguiente página

Cuadro 4 – Continúa de la página anterior

ID	Año	Depto	Sexo	Actividad	Empleo	Desempleo
25	2019	RIVERA	Varón	68.90	64.80	5.90
26	2019	RIVERA	Mujer	48.40	43.20	10.80
27	2019	ROCHA	Varón	66.80	62.30	6.70
28	2019	ROCHA	Mujer	50.10	44.00	12.00
29	2019	SALTO	Varón	70.40	63.10	10.40
30	2019	SALTO	Mujer	53.60	45.20	15.60
31	2019	SAN JOSE	Varón	69.30	65.60	5.30
32	2019	SAN JOSE	Mujer	49.60	45.70	7.90
33	2019	SORIANO	Varón	72.80	66.50	8.70
34	2019	SORIANO	Mujer	58.90	50.80	13.70
35	2019	TACUAREMBO	Varón	67.00	62.70	6.50
36	2019	TACUAREMBO	Mujer	44.80	39.20	12.90
37	2019	TREINTA Y TRES	Varón	65.00	62.30	4.10
38	2019	TREINTA Y TRES	Mujer	45.70	40.90	10.30
39	2020	ARTIGAS	Varón	66.20	59.90	9.60
40	2020	ARTIGAS	Mujer	48.60	42.40	12.80
41	2020	CANELONES	Varón	69.40	62.40	10.00
42	2020	CANELONES	Mujer	54.50	46.90	14.10
43	2020	CERRO LARGO	Varón	62.90	59.50	5.50
44	2020	CERRO LARGO	Mujer	49.40	43.40	11.80
45	2020	COLONIA	Varón	65.30	59.60	8.60
46	2020	COLONIA	Mujer	51.90	46.30	10.70
47	2020	DURAZNO	Varón	68.40	62.10	9.20
48	2020	DURAZNO	Mujer	54.80	44.10	19.40
49	2020	FLORES	Varón	69.80	65.70	5.80

Continúa en la siguiente página

Cuadro 4 – Continúa de la página anterior

ID	Año	Depto	Sexo	Actividad	Empleo	Desempleo
50	2020	FLORES	Mujer	55.70	49.40	11.60
51	2020	FLORIDA	Varón	68.30	63.40	7.20
52	2020	FLORIDA	Mujer	51.60	46.20	10.40
53	2020	LAVALLEJA	Varón	65.30	59.60	8.70
54	2020	LAVALLEJA	Mujer	52.50	45.80	12.50
55	2020	MALDONADO	Varón	69.00	63.70	7.70
56	2020	MALDONADO	Mujer	55.00	48.10	12.60
57	2020	MONTEVIDEO	Varón	69.30	63.40	8.50
58	2020	MONTEVIDEO	Mujer	57.00	50.90	10.60
59	2020	PAYSANDU	Varón	63.90	57.80	9.50
60	2020	PAYSANDU	Mujer	49.00	41.00	15.70
61	2020	RIO NEGRO	Varón	65.60	60.60	7.60
62	2020	RIO NEGRO	Mujer	51.40	44.50	13.00
63	2020	RIVERA	Varón	65.80	61.40	6.80
64	2020	RIVERA	Mujer	45.40	40.30	11.10
65	2020	ROCHA	Varón	64.30	58.60	8.70
66	2020	ROCHA	Mujer	49.80	44.30	11.00
67	2020	SALTO	Varón	67.60	61.00	9.70
68	2020	SALTO	Mujer	50.10	42.40	15.10
69	2020	SAN JOSE	Varón	67.20	61.90	7.80
70	2020	SAN JOSE	Mujer	48.70	40.90	15.80
71	2020	SORIANO	Varón	67.30	61.40	8.70
72	2020	SORIANO	Mujer	52.20	46.40	11.30
73	2020	TACUAREMBO	Varón	62.80	57.50	8.50
74	2020	TACUAREMBO	Mujer	46.70	39.70	14.90

Continúa en la siguiente página

Cuadro 4 – Continúa de la página anterior

ID	Año	Depto	Sexo	Actividad	Empleo	Desempleo
75	2020	TREINTA Y TRES	Varón	65.20	60.30	7.40
76	2020	TREINTA Y TRES	Mujer	45.00	36.50	18.30
77	2021	ARTIGAS	Varón	71.30	66.60	6.30
78	2021	ARTIGAS	Mujer	53.90	46.80	12.20
79	2021	CANELONES	Varón	70.20	63.50	9.20
80	2021	CANELONES	Mujer	56.90	49.80	12.20
81	2021	CERRO LARGO	Varón	65.10	62.30	3.20
82	2021	CERRO LARGO	Mujer	47.30	43.10	8.50
83	2021	COLONIA	Varón	69.40	65.20	5.90
84	2021	COLONIA	Mujer	53.00	45.70	13.50
85	2021	DURAZNO	Varón	70.70	66.40	6.90
86	2021	DURAZNO	Mujer	56.00	51.70	7.70
87	2021	FLORES	Varón	73.90	68.20	8.10
88	2021	FLORES	Mujer	61.30	53.40	11.70
89	2021	FLORIDA	Varón	66.10	62.90	4.10
90	2021	FLORIDA	Mujer	53.70	49.30	7.70
91	2021	LAVALLEJA	Varón	69.10	64.20	6.80
92	2021	LAVALLEJA	Mujer	50.30	46.60	7.30
93	2021	MALDONADO	Varón	71.20	66.60	6.20
94	2021	MALDONADO	Mujer	59.20	53.90	9.10
95	2021	MONTEVIDEO	Varón	70.10	63.80	8.80
96	2021	MONTEVIDEO	Mujer	57.40	51.70	9.90
97	2021	PAYSANDU	Varón	64.80	59.60	7.70
98	2021	PAYSANDU	Mujer	48.40	42.10	11.70
99	2021	RIO NEGRO	Varón	70.30	65.00	7.50

Continúa en la siguiente página

Cuadro 4 – Continúa de la página anterior

ID	Año	Depto	Sexo	Actividad	Empleo	Desempleo
100	2021	RIO NEGRO	Mujer	54.10	45.30	15.60
101	2021	RIVERA	Varón	70.10	66.70	5.00
102	2021	RIVERA	Mujer	46.90	41.70	10.90
103	2021	ROCHA	Varón	64.90	59.30	8.40
104	2021	ROCHA	Mujer	50.70	44.50	12.20
105	2021	SALTO	Varón	68.30	62.60	8.10
106	2021	SALTO	Mujer	52.50	43.60	17.10
107	2021	SAN JOSE	Varón	68.80	66.50	2.90
108	2021	SAN JOSE	Mujer	48.90	43.60	10.90
109	2021	SORIANO	Varón	70.60	61.60	12.60
110	2021	SORIANO	Mujer	55.30	48.20	12.80
111	2021	TACUAREMBO	Varón	61.00	56.50	7.10
112	2021	TACUAREMBO	Mujer	47.90	41.20	13.70
113	2021	TREINTA Y TRES	Varón	64.10	59.50	7.10
114	2021	TREINTA Y TRES	Mujer	49.30	43.70	11.50