



MERCOSUR
ISM
Instituto Social
del Mercosur

FOCEM
FONDO PARA LA CONVERGENCIA
ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR



El futuro del trabajo en el Mercosur

Capítulo Uruguay

El futuro del trabajo en el Mercosur

Capítulo Uruguay



MERCOSUR

ISM

Instituto Social
del Mercosur

FOCEM

FONDO PARA LA CONVERGENCIA
ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR

© Instituto Social del MERCOSUR

Dirección Ejecutiva

José Felicio

Coordinación del estudio

Carmen García, Marcelo Setaro

Coordinación de la publicación

Renan Schlup Xavier

Edición

Carmen García, Marcelo Setaro, Renan Schlup Xavier

Este informe fue elaborado con participación de las consultoras Alma Espino y Daniela de los Santos. También se contó con los aportes y sugerencias de Álvaro Coronel, Pablo Martínez y Tania Echague del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) de Uruguay. El capítulo tercero fue elaborado por Federico Araya, de la Unidad Estadística del Trabajo y la Seguridad Social del MTSS. Por parte del ISM, apoyo de Guillermo Rojas, Joan Protin, María Fé Gimenez, Nahuel Oddone, Sérgio Bogarín y Víctor Hugo Escauriza

Los Estados Partes del Mercosur y Asociados y sus instituciones pueden reproducir esta publicación sin autorización previa, debiendo mencionar siempre el Instituto Social del Mercosur como fuente.

Instituto Social del Mercosur

El futuro del trabajo en el Mercosur - Capítulo Uruguay. Agosto, 2019. 124 páginas.

Instituto Social del Mercosur

Avenida Santa Teresa 2763 c/Denis Roa

Asunción - Paraguay

www.ismercosur.org

Imagen:

Pablo Estavillo,

Concurso Fotográfico de Imágenes / SM

Índice

Presentación	7
--------------------	---

Prólogo	9
---------------	---

Introducción

El futuro del trabajo en Uruguay	11
---	-----------

Capítulo I

Marco de análisis	15
--------------------------------	-----------

1.1 Antecedentes	17
------------------------	----

1.2 La revolución científico tecnológica	19
--	----

La perspectiva histórica	20
--------------------------------	----

1.3 ¿Es diferente la revolución actual a las previas?	23
---	----

1.4 Distribución del ingreso	27
------------------------------------	----

1.5 Concentración del capital y cambios en el empleo	28
--	----

1.6 División Internacional del Trabajo	30
--	----

1.7 Relaciones laborales y calidad del empleo	31
---	----

Nuevas formas de contratación: trabajo típico y atípico	31
---	----

Capítulo II

El contexto nacional	37
-----------------------------------	-----------

2.1 Principales rasgos demográficos	37
---	----

2.2 Prospectiva de la creación/destrucción de empleo en Uruguay	38
---	----

2.3 Desafíos para la educación y la capacitación laboral	44
--	----

2.4 Protección social: avances y situación actual	52
---	----

Prestaciones contributivas	52
----------------------------------	----

Prestaciones no contributivas	54
-------------------------------------	----

2.5 Relaciones laborales	56
--------------------------------	----

2.6 Sindicalismo	61
------------------------	----

Capítulo III

La situación del mercado de trabajo uruguayo: principales indicadores y trabajo decente 63

3.1 Evolución de los indicadores de empleo decente en el período 2006-2017	63
3.2 Oportunidades de empleo	65
3.3 Seguridad social	67
3.4 Ingresos adecuados y trabajo productivo	69
3.5 Estabilidad y Seguridad	77
3.6 Diálogo social y representación de los trabajadores	78
3.7 Conciliación del trabajo y la vida familiar y personal	79
3.8 En síntesis	81

Capítulo IV

La visión de los actores sobre el futuro del trabajo 83

4.1 Desarrollo económico e inserción internacional	85
4.2 Gestión humana: educación, formación profesional y reconversión laboral	92
4.3 Sindicalismo ¿representación cuestionada?	99
4.4 Negociación colectiva y diálogo social	100
4.5 Igualdad de género en el mercado laboral y sostenibilidad de la vida: futuro del trabajo y del empleo	103
4.6 Protección social para el tiempo que viene	105

Reflexiones finales 109

Bibliografía 115

Presentación

El ISM se complace en presentar esta nueva publicación, “El futuro del trabajo en el Mercosur - Capítulo Uruguay”, como una primera contribución que busca dar cuenta de las transformaciones que se vienen generando en el mundo y que impactan en los procesos productivos y la organización del mundo del trabajo en nuestra región. Este documento procura indagar acerca de los desafíos y oportunidades que la denominada “cuarta revolución tecnológica” plantea al futuro del trabajo en cada uno de los países del Mercosur, desarrollando una visión respecto a la evolución de los fenómenos productivos globales y cómo estos impactan sobre el mundo del trabajo y la estructura de empleos de los países de la región.

Este Informe parte de la constatación de que en los últimos tiempos comienzan a imponerse en el lenguaje conceptos como la automatización, la robotización, la economía digital, entre otros. Son conceptos que hablan de fenómenos nuevos y de transformaciones tecnológicas que ocurren a nivel global, pero que impactan en los tejidos productivos de la región. Sin dudas, son temas que interesan y preocupan a diversos ámbitos técnicos del Mercosur, pero muy especialmente a los específicos, como el SGT 10 “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”.

El estudio aporta un marco conceptual y metodológico para analizar y sistematizar los principales factores que operan sobre la transformación del mundo del trabajo, como el cambio demográfico, la globalización comercial y productiva, el cambio tecnológico, entre otros. Asuntos como la relación entre el trabajo decente y las normativas que garantizan derechos y protección social, la emergencia de nuevas formas de trabajo, así como los desafíos para las relaciones laborales y esquemas novedosos de organización sindical. También, la necesaria gobernanza de los cambios en el mundo laboral, tanto a nivel nacional como internacional, y los desafíos que estos plantean a los Estados y al Mercosur.

Finalmente, queremos resaltar el compromiso permanente del Instituto Social del Mercosur con todas aquellas instancias e iniciativas que buscan contribuir al esclarecimiento de problemas que son parte del proceso de construcción del proyecto de integración regional. En ese camino estará siempre presente el ISM, generando datos e informaciones necesarias, afinando nuestros diagnósticos, contribuyendo al proceso colectivo de construcción de propuestas de intervención que el Mercosur necesita.

José Felicio

Director Ejecutivo

Instituto Social del Mercosur

Prólogo

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay saluda esta nueva publicación del Instituto Social del Mercosur, que presenta el estado del debate sobre el futuro del trabajo en Uruguay, tema propuesto por la Organización Internacional del Trabajo en ocasión de cumplir 100 años de su creación. Creemos que una garantía laboral universal, una profundización y democratización del diálogo social y la promoción de un nuevo contrato social son centrales para enfrentar los dilemas históricos del mundo del trabajo, que tiene sus especificidades en nuestro continente, muy especialmente en los países del Mercosur.

Es por ello que debemos asumir los desafíos que implican los cuatro motores que la OIT ha identificado como centrales:

- los cambios tecnológicos o la llamada Industria 4.0;
- los cambios demográficos, envejecimiento y migraciones;
- los cambios ambientales, sobre todo el cambio climático, y
- la globalización, con la captura corporativa de las ETN y las grandes cadenas de valor.

Por lo tanto, desde nuestro punto de vista es fundamental identificar cuáles son los principales desafíos para la región, en particular para el Uruguay, visualizando los efectos de estos cuatro motores de cambio, en especial el cambio tecnológico. Para ello debemos conocer las diferentes opiniones de los sectores sociales sobre este proceso de cambio, a fin de valorar los impactos sobre el mundo del trabajo, el desarrollo productivo y social de los países de nuestra región.

En la reunión del SGT 10 “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social” realizada durante la Presidencia *Pro Tempore* de Paraguay en 2018, se realizó una reunión con el Director Ejecutivo del ISM, José Felicio, en donde realizamos una solicitud de apoyo técnico para este tema. El Director Ejecutivo planteó la posibilidad de considerar una solicitud de tal naturaleza, en el marco de las actividades de apoyo a la implementación de las actividades previstas por el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS).

Por tal razón, la Presidencia *Pro Tempore* de Uruguay solicitó al ISM su apoyo para la realización de una consultoría técnica, para contribuir al proceso de diálogo técnico y a la construcción

del posicionamiento de los estados parte en esta temática, a partir de insumos conceptuales y la consulta con actores gubernamentales, sociales y económicos relevantes en este campo. Al respecto, vale recordar que el Plan Estratégico de Acción Social establece orientaciones en la temática, tal cual se aprecia en su Eje VII “Asegurar el acceso al Trabajo Decente y a los Derechos de Previsión Social”. También debe recordarse que los ODS 2030 establecen en su objetivo 8 “Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos”. Por último, hay que mencionar que la OIT ha declarado que 2019, año de su centenario de creación, será ocasión propicia para discutir sobre esta importante temática en su Conferencia anual.

De lo anterior se deduce la importancia de favorecer el diálogo, a fin de promover la conformación de un consenso entre los países que estructure el trabajo de estos en el ámbito del MERCOSUR. En tal sentido, la consultoría técnica que se plasma en este documento tiene como propósito promover la reflexión conceptual y estratégica respecto de los dilemas a enfrentar en el trabajo del futuro en los países del Mercosur. Esta reflexión tiene como marco la consulta global promovida por la OIT y que ha sido recogida por el SGT 10 de Mercosur.

El documento presenta la situación del caso de Uruguay, dentro del marco regional y del Mercosur, a partir de la revisión de los principales enfoques conceptuales y de la consulta con actores sociales y políticos que se desempeñan en este campo de las políticas públicas. Además, se presenta y analiza las tendencias recientes sobre el mercado de trabajo en el Uruguay, así como las principales tendencias de cambio que se avizoran en este campo y que tendrán una incidencia directa sobre la calidad del empleo.

Este primer estudio de caso sobre el Uruguay establece los primeros lineamientos generales, que facilitarán la posterior realización de estudios técnicos en cada uno de los países del Mercosur. Los estudios técnicos son elementos facilitadores del diálogo social y político que los países realizan en los ámbitos especializados del Mercosur, fortaleciendo de esta manera la visión compartida de los países sobre esta importante temática y buscando la adopción de estrategias comunes dentro del bloque.

Por último, se destaca que el informe ha detallado los diversos aspectos que el futuro del trabajo presenta como nudos a resolver, observando el estado de situación y la opinión de los diversos actores; en especial, se comparte la inclusión del análisis del tema igualdad de género en el mercado laboral y del de sostenibilidad de la vida, a pesar de que en el debate de la OIT y en las opiniones de los actores no ha sido mencionado en forma sistemática.

Alvaro Coronel Raimúndez

Coordinador Nacional por Uruguay en Mercosur Sociolaboral

Introducción

El futuro del trabajo en el Mercosur

Este Informe sobre el futuro del trabajo en Uruguay proporciona, a partir de una amplia revisión de fuentes bibliográfica y de entrevistas con informantes calificados, un marco conceptual y metodológico para analizar y sistematizar los principales factores que explican las transformaciones que vive el mundo del trabajo. En tal sentido, se valora factores tales como el cambio demográfico, la globalización comercial y productiva, la innovación tecnológica, entre otros. El estudio aporta insumos para comprender la relación entre el trabajo decente y las normativas que garantizan derechos y protección social, en el marco de la emergencia de nuevas formas de trabajo, así como los nuevos desafíos para las relaciones laborales y las nuevas formas de organización sindical. También, la necesaria gobernanza de los cambios en el mundo laboral, tanto a nivel nacional como internacional, y los desafíos que plantean a los Estados y al Mercosur.

Más allá de la evidente actualidad del tema, es importante tener presente que en este año de 2019 el Sistema de las Naciones Unidas celebra el centenario de la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin dudas, es un año marcado para todos aquellos que están convencidos del valor político, social y cultural del derecho al trabajo. Es por tal razón que la OIT ha decidido que el “Futuro del Trabajo” es el tema central de una conferencia especial a ser celebrada en su sede, en Ginebra¹, durante este año.

Tampoco debemos olvidar que la Agenda 2030, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, también recoge este tema. Los ODS 2030 plantean la importancia de promover un desarrollo económico sostenible, creando condiciones para que las personas accedan a empleos de calidad, estimulando la economía sin dañar el medio ambiente. Por ello la Agenda destaca la importancia de generar oportunidades laborales para toda la población en edad de trabajar, con condiciones de trabajo decentes, con aumento de la productividad laboral y reducción de la tasa de desempleo².

En tal sentido, es importante señalar que el Mercosur también está presente en esta discusión. El Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) plantea, en su séptimo eje, la importancia de promover y proteger a producción y el trabajo decente, amparando el desarrollo del diálogo social, la negociación colectiva y el acceso a los derechos de la Seguridad Social en toda nuestra región. Estas son orientaciones establecidas en sendas normas del bloque, como son la Declaración Sociolaboral y el Acuerdo Multilateral

1 Ver noticia en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_683794/lang-es/index.htm

2 Ver ODS número 8vo., en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

de Seguridad Social del Mercosur. También, el PEAS establece, en su eje sexto, un llamamiento a promover la inclusión productiva de las personas, con especial atención a poblaciones más vulnerables y territorios de menor desarrollo relativo³.

Por tal razón es que el ISM y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) de Uruguay, vinculados por la Comisión Coordinadora de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur (CCMASM), han decidido realizar este primer aproximamiento al problema, con el fin de generar insumos sobre esta problemática. Para tal fin, el ISM decide realizar una convocatoria pública y abierta, dirigida a aquellos investigadores de la región que puedan realizar una contribución específica sobre esta temática⁴.

El presente estudio se estructura en cuatro apartados principales, más una conclusión general. En el primero se plantea el marco de análisis a partir de la revisión de fuentes bibliográficas y se plantea el contexto general para el análisis. En el segundo se delinear los principales rasgos de la situación del país desde el punto de vista demográfico, respecto a la prospectiva de la creación/destrucción de empleo, de la educación y la capacitación laboral, las relaciones laborales, la protección social, el movimiento sindical. Posteriormente, en el capítulo tercero, se presenta en términos estadísticos la situación del empleo en Uruguay. Se aborda en el cuarto la visión de los actores sobre los desafíos en las dimensiones y temáticas de interés para la problemática que se analiza. El Informe cierra con una conclusión sumaria, que da cuenta de los principales desafíos y oportunidades que se plantean para el mundo del trabajo en el Uruguay.

En la introducción de este Informe se destaca la importancia del cambio tecnológico, el cambio demográfico y el reacomodo en las formas de inserción internacional de las economías periféricas en la economía mundial. Esto va de la mano de la emergencia de un nuevo patrón de desarrollo, en donde la inversión de cuño financiero cobra especial relevancia, por encima de los procesos de inversión productiva. Este nuevo patrón tiene impactos muy directos en la distribución entre capital y trabajo, en donde globalización financiera y participación salarial parecen relacionarse de manera negativa. Además de estos cambios, también se aprecian las pautas de producción, con mayor fragmentación en la producción, facilitada por la reducción de costes de transporte y la innovación tecnológica, que coincide con la expansión de las cadenas mundiales de suministro. Todo esto impacta en una reconfiguración de los tejidos productivos, con un redimensionamiento de las escalas territoriales, al generarse un proceso de relocalización de actividades y tareas, asociado a las estructuras de costos diferenciales de los países.

La revisión conceptual del tema destaca también que existen visiones alternativas con respecto a esta cuestión del futuro del trabajo, que podrían ser caracterizadas como

³ Ver los ejes de intervención y las directrices del PEAS, en: <http://peas.ismercosur.org/>

⁴ Los detalles de esta convocatoria están disponibles en: <http://www.ismercosur.org/futuro-del-trabajo/>

pesimistas u optimistas, en función de cómo impacta el cambio en términos de empleo, desempleo, calidad de los puestos de trabajo, la distribución del ingreso entre el capital y el trabajo, así como la propia heterogeneidad de ingresos dentro de los trabajadores. El sentido común indica que la tecnología viene a sustituir puestos de trabajo, merced a la automatización o robotización de procesos productivos. Sin embargo, esto no es tan claro, ya también se procesan efectos compensatorios mediante aumento de la demanda de empleo en otros sectores. La literatura especializada literatura especializada se encuentra dividida, y no es terminante respecto a la cuestión de si el cambio tecnológico derivará necesariamente en una destrucción neta de empleo.

Aquí es importante tener presente el sentido que este informe atribuye al proceso de cambio tecnológico que estamos viviendo. Lo que distingue al cambio tecnológico es el fenómeno de automatización, a diferencia de la simple mecanización de tareas. La automatización supone la organización de tareas sin la directa participación de individuos, suplantando actividades que implican cierta rutina de procesos. Los trabajos que requieren de innovación y de creatividad, que operan en entornos de cierta incertidumbre, serán los más resistentes a los procesos de automatización. En verdad, las perspectivas de empleo aparecen más prometedoras en aquellas actividades que complementan a las posibilidades tecnológicas, actividades que requieren de interacción interpersonal, flexibilidad, adaptabilidad y resolución de problemas.

El informe trata de identificar los principales desafíos y oportunidades que enfrenta la sociedad uruguaya. Un punto central refiere al avanzado estado de la transición demográfica del Uruguay (baja natalidad y alta expectativa de vida), que impacta en la estructura del mercado de trabajo y en su sistema de seguridad social. El informe releva los principales estudios que se han impulsado sobre este tema, como, por ejemplo, desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que ve en el cambio tecnológico y la automatización una oportunidad para enfrentar el reto del envejecimiento poblacional. Los estudios realizados sobre Uruguay, a partir de la adaptación de las metodologías de estimación del riesgo de automatización de ocupaciones, indican que los impactos podrían ser de menor entidad en las ocupaciones vinculadas a enseñanza, salud, comunicación e información. Esto es, actividades técnicas, que requieren de habilidades para el trato interpersonal y el pensamiento creativo. También en actividades dotadas de gran contenido cognitivo, con una base científica y técnica fuerte.

El informe incluye una completa revisión de los indicadores estadísticos que dan cuenta de la performance del mercado de trabajo en el Uruguay de 2006 a 2017. Se puede apreciar un desempeño positivo en términos de generación de oportunidades de empleo, una tendencia creciente de la productividad laboral, que acompaña la mejora en los salarios reales, con caída en la proporción de ocupados que viven en hogares pobres. Se destaca el descenso general en la desigualdad de los ingresos laborales, aunque, todavía, persiste un

contingente de asalariados privados que perciben remuneraciones insuficientes. También se observan mejoras en los indicadores de estabilidad y seguridad laboral, reducción de la proporción de ocupados que busca otro empleo, así como el descenso en la duración del desempleo. El documento destaca las políticas que impactaron en las condiciones de empleo, tales como la negociación colectiva, de aumento sostenido del salario mínimo nacional, modificación del seguro de desempleo, entre otras.

El estudio también brinda espacio para recoger las visiones provenientes de ámbitos académicos y gubernamentales, así como aquellos actores que son parte principal del mundo del trabajo (empresarios y trabajadores). A partir de entrevistas y encuentros realizados con informantes calificados, se aprecia cierto grado de homogeneidad en las visiones de actores sindicales, gubernamentales y del mundo académico. Esto convive con una relativa dualidad presente en el mundo empresario entre los sectores más innovadores e intensivos en conocimiento y los sectores productivos más tradicionales. Mientras que los sectores más “modernos” se inscriben dentro de una visión de tratar de aprovechar las oportunidades que ofrece el cambio tecnológico, para los sectores empresariales más tradicionales la agenda de temas está dominada por asuntos como carga tributaria, costos laborales, condiciones de inserción internacional, flexibilidad laboral, entre otros aspectos.

En un sentido general, este informe valoriza la perspectiva de los actores políticos y sociales puedan articular respuestas colectivas eficaces frente a los cambios, canalizar los conflictos, aprovechar y redistribuir los impactos positivos. Esto se aprecia en tópicos fundamentales, como la formación profesional requerida para amortiguar los cambios en el mundo laboral que ocasiona el cambio tecnológico. O en las diversas perspectivas sobre el papel de la negociación colectiva, como espacios de coordinación y acuerdo entre actores empresariales y sindicales. Este reporte rescata el papel de herramientas institucionales que hoy están disponibles para hacer frente a los problemas del fomento de la productividad, la competitividad y el desarrollo.

Capítulo I

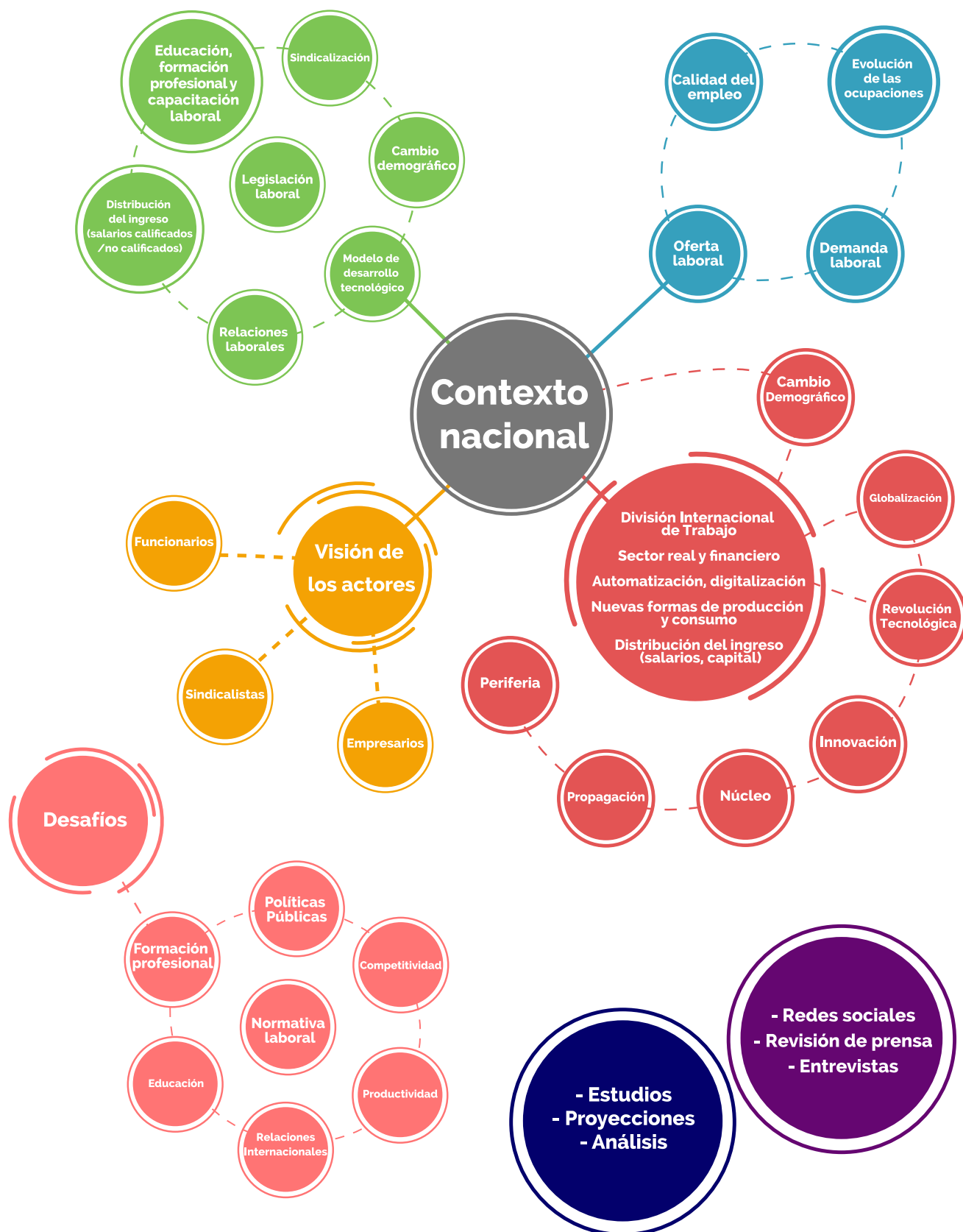
Marco de análisis

El propósito general de este documento es el diseño de un marco conceptual y metodológico que permita analizar y sistematizar los principales factores de carácter externo e interno que operan sobre la transformación del mundo del trabajo y, probablemente, tengan impactos sobre el trabajo decente en las economías del Mercosur. La guía para ordenar y establecer relaciones entre esos distintos factores supone plantearse un conjunto de hipótesis e interrogantes referidas al contexto actual, considerando las tendencias de largo plazo, así como las proyecciones que permitan estimar impactos, riesgos, oportunidades y desafíos que se enfrentan en la región.

Las diversas visiones nacionales y las propuestas de los diferentes actores sociales que se recogen sobre la cuestión del futuro del trabajo en el Uruguay y en la región resultan fundamentales, dado que los resultados previsibles/esperables respecto a las modificaciones en el mundo del trabajo dependen, en buena medida, de las políticas públicas que se implementen, así como de las estrategias del sector privado y el movimiento sindical. Es decir, se trata de conocer las alternativas u opciones de economía política que están detrás de la búsqueda y logro de soluciones para los problemas que se enfrentan. Esto es, entender cómo las instituciones y los entornos políticos -conjunto de actores políticos y sociales y sus intereses- influyen en la interpretación de la problemática y los resultados esperados, y analizar las posibilidades de negociación entre esos diferentes actores. “El enfoque de economía política resulta muy pertinente para explicar el entorno de las políticas mismas, es decir, de las condiciones que favorecen su estabilidad, adaptabilidad, coherencia y eficiencia, entre otras” (Scartascini, 2015: 7).

Estudiar la economía política de las políticas puede contribuir, entonces, a especificar el papel de los distintos actores -gubernamentales, políticos, sociales, económicos, burocráticos- en la dinámica de los procesos decisorios; a determinar su poder e influencia sobre los resultados; a calcular los costos de transacción del proceso de las políticas públicas y, por último, a diseñar estrategias para orientar ese proceso hacia objetivos sustantivos de política deseados (Bonvecchi y Scartascini, 2015: 55).

En el diagrama que se presenta a continuación se esquematiza el marco de análisis que se propone y sirve de guía al desarrollo de este trabajo.



La preocupación acerca de cuál será el futuro del trabajo se relaciona con interrogantes acerca del impacto de lo que se conoce como la “cuarta revolución industrial” sobre la creación/destrucción de puestos de trabajo y sobre la calidad del empleo en el contexto de la globalización. Los mercados laborales ya están cambiando y las perspectivas hacia el futuro están condicionadas por las tendencias demográficas en cada una de las realidades y el lugar que cada país ocupa en la economía mundial. El escenario del futuro es una realidad en construcción, en la cual las acciones de los trabajadores, las empresas y los Estados son parte fundamental de su diseño y, por tanto, de las respuestas a estas interrogantes.

1.1 Antecedentes

La configuración de los mercados laborales depende de un conjunto de factores de índole tecnológica, social, económica -relacionada con los intereses de países y corporaciones-, de las relaciones de poder entre los diferentes actores globales y nacionales y de cómo se diriman los conflictos de intereses.

En el marco de la globalización, dicha configuración está ligada a la evolución de la innovación y el cambio científico técnico, a las características de los procesos de producción y las formas de inserción internacional de las economías. La globalización ha dado paso a la creciente financiarización¹ de los negocios, que opta por la rentabilidad financiera antes que por la inversión real², lo cual tiene consecuencias en la distribución entre capital y trabajo -aumento en las ganancias-, mientras que hay un lento crecimiento de la inversión que contribuye a la reducción de la tasa de crecimiento y del empleo (Stockhammer, 2012). La relación entre la globalización financiera y la participación salarial se ha identificado sistemáticamente como negativa en la mayoría de los países de ingresos altos (ILO, 2011).

En este contexto, se han propiciado cambios en las pautas mundiales de producción (cada vez con mayor participación del sector de los servicios), con repercusiones sobre las empresas y el empleo. Esto incluye la fragmentación de la producción en tareas y actividades, facilitada por la reducción de los costos del comercio y el transporte, así como por la innovación tecnológica, que coincide, en última instancia, con la expansión de las cadenas mundiales de suministro (OIT, 2017).

1 “Epstein ha descrito la “financiarización [como] el creciente papel de los motivos financieros, los mercados dinámicos, los actores financieros y las instituciones financieras en el funcionamiento de las economías nacionales e internacionales” (Epstein, 2005, p. 3). Esta definición puede carecer de precisión, pero da una buena impresión de la ubicuidad y la omnipresencia de la financiarización y, por lo tanto, es un buen punto de partida” (Stockhammer, 2012: 40).

2 En 2015, la cartera de inversiones y los derivados financieros representaron alrededor del 70 por ciento de los flujos financieros mundiales, mientras que el resto de los flujos se mantuvo como la forma más estable de inversión extranjera directa (FMI, 2017).

Estos factores que operan sobre las características de la estructura productiva de los países y pueden contribuir a des/relocalizar actividades y trabajos en países con costos más bajos para determinados niveles de competencia (Bensusán, Eichhorst y Rodríguez, 2017), están vinculados al peso relativo en el producto que adquieren sectores y ramas de la producción, así como la ponderación relativa de la cantidad y calidad del empleo.

Como resultado de la incidencia de este conjunto de factores sobre el empleo y sus características, puede verse afectada la distribución del ingreso entre capital y trabajo, y entre la población trabajadora, ampliando o disminuyendo desigualdades.

Otro fenómeno que condiciona, y lo hará con características propias el futuro del trabajo, se relaciona con las tendencias demográficas observadas, las que están generando muy distintos tipos de debates sobre políticas públicas. En algunos países en desarrollo las dinámicas demográficas han llevado a un aumento de la población joven que accede al mercado de trabajo. Si bien esto puede ser una oportunidad para aprovechar el potencial de la población juvenil y acelerar el crecimiento económico, en muchas partes del mundo el desempleo juvenil se ubica en altos niveles. Por su parte, en los países desarrollados, pero incipientemente en algunos de los países en desarrollo, el envejecimiento de la población aumenta la importancia de los grupos de población con edad avanzada. El envejecimiento, si bien refleja las mejoras en la salud y la longevidad, ejercerá mayor presión sobre las personas en edad de trabajar, en términos de las responsabilidades en torno al cuidado de las personas mayores, sobre las finanzas públicas, ya que crecerá la demanda de pensiones y asistencia sanitaria, pero también representará una carga mayor para la población activa, que habrá de sostener sistemas de seguridad social (en especial, los regímenes de pensiones y de atención de salud) para mantener al creciente número de trabajadores jubilados (OIT, 2017).

Si bien la tasa de dependencia es, y seguirá siendo, bastante baja en los países en desarrollo, o sea, que podrán beneficiarse de importantes dividendos demográficos mientras se espera a que siga aumentando la población en edad juvenil, en América Latina la población está envejeciendo a un ritmo acelerado y sin precedentes. Según datos del BID³, 11% de sus habitantes son mayores de 60 años, porcentaje que aún no permite hablar de población envejecida, como en el caso de Europa (23,9%) o América del Norte (20,8%). Sin embargo, se prevé que en 2030 ese porcentaje alcanzará el 17% y, en 2050, uno de cada cuatro habitantes de la región habrá superado esa edad. No todos los países envejecerán por igual, no obstante, Brasil, Chile y Uruguay, entre otros, podrán compararse con Alemania, Finlandia o Japón, con cerca del 30% de adultos mayores⁴.

3 Ver en <https://blogs.iadb.org/salud/2018/05/07/envejecimiento-y-dependencia/> (acceso noviembre de 2018).

4 Según estimaciones del BID, en 2015 un 1% de la población de esta región ya podía ser considerada dependiente y se prevé que para el año 2050 esa cantidad habrá aumentado al 3% (unos 20 millones).

En nuestros países, las familias, y en particular las mujeres, han sido las principales encargadas de dispensar los cuidados para la población dependiente y los integrantes de los hogares. La reducción del tamaño de las familias, la disminución de las tasas de natalidad y la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo son factores que están transformando esta realidad y planteando nuevos retos. O sea, quienes proporcionaban y proporcionan cuidados disminuyen, mientras aumenta su demanda, lo cual impone desafíos respecto a las políticas de salud y de protección social (Stampini, 2018)⁵.

1.2 La revolución científico-tecnológica

Las características de los mercados laborales pueden diferir entre países dependiendo de su ubicación en la división internacional del trabajo, del modelo de desarrollo tecnológico, de la estructura productiva y de las ventajas comparativas de cada uno. “En el ámbito mundial, cada país tiene un nivel distinto de desarrollo y capacidades diferentes con vistas al ‘futuro’. Mientras que algunos países están a la vanguardia de la innovación y la tecnología, otros intentan ponerse al día” (OIT, s/f: 8)⁶.

Los análisis existentes respecto a los cambios verificados y los esperables en los mercados laborales como consecuencia de los cambios científico-técnicos se focalizan en diferentes dimensiones y están anclados en distintas realidades. Como es natural, las modificaciones procesadas en las economías y los mercados laborales de los países desarrollados permiten tener un panorama de los principales impactos donde se crea y despliega la innovación y el cambio científico-tecnológico. Las proyecciones realizadas hacen posible anticipar, no sin controversias, los futuros impactos en los diferentes países, mediante la identificación de las características de la creación y destrucción de puestos de trabajo y las consecuencias en la calidad del empleo observadas.

Con respecto a los posibles impactos sobre la calidad del empleo, las diferencias regionales y por países importan. Mientras los puestos de trabajo relativamente estables, los elevados niveles de ingresos y la cobertura amplia de la protección social vinculada al empleo son característicos de los países desarrollados, “la realidad es diferente en América Latina donde el mundo del trabajo se caracteriza por el empleo vulnerable e informal, un tiempo de trabajo remunerado y no remunerado excesivamente extenso, (este último realizado de manera desproporcionada, por las mujeres) y una protección social rudimentaria” (OIT, s/f: 7)⁷.

5 Ver en <https://blogs.iadb.org/salud/2018/05/07/envejecimiento-y-dependencia/> (acceso noviembre de 2018)

6 Ver en http://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/futuro_del_trabajo.pdf

7 Ver en http://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/futuro_del_trabajo.pdf

A partir de los estudios que se recogen como antecedentes en este documento, se plantean visiones alternativas sobre el futuro del trabajo, que pueden caracterizarse de manera esquemática como optimistas o pesimistas, dependiendo de las tendencias que podrían predominar en relación al empleo/desempleo, la calidad de los puestos de trabajo y la distribución del ingreso entre capital y trabajo y entre trabajadores.

Si bien una de las principales interrogantes que se plantea refiere a la magnitud de la sustitución de trabajo humano por tecnología, su respuesta se ve dificultada debido a que los efectos compensatorios de las complementariedades y el aumento de la demanda en otras áreas son difíciles de identificar a medida que ocurren (Autor, 2015).

Sobre la factibilidad de la hipótesis respecto a que la tecnología ocasionará pérdidas netas masivas de puestos de trabajo, o a que habrá una era de desempleo generalizado como consecuencia de los cambios tecnológicos y la automatización, no existe consenso. También se plantea una hipótesis según la cual las transformaciones en los mercados laborales podrían derivar en la desaparición de algunos puestos de trabajo, la experimentación de cambios más o menos fundamentales en otros, pero también en el surgimiento de nuevos empleos (Eichhorst, 2017).

La perspectiva histórica

La humanidad ha conocido varias revoluciones tecnológicas a lo largo de su historia, es decir, cambios técnicos que introducen modificaciones radicales en la actividad económica, capaces de provocar un gran incremento de la producción y de la productividad, y de transformar profundamente el empleo. Una revolución tecnológica no solo crea un sector nuevo, donde se radica el cambio, sino que penetra en el conjunto de la actividad económica e introduce cambios en todos los sectores (Rodríguez, 2017).

Cada una de las revoluciones pasadas se originó y desarrolló en un país núcleo, que actuó como líder económico mundial en cada etapa. En la primera, el núcleo fue Inglaterra; en la revolución de la producción en masa y en la digital fue y es Estados Unidos. Desde esos núcleos se despliega y propaga a otros países en un proceso núcleo-periferia geográfica (Pittaluga, 2017). El impacto de las revoluciones tecnológicas en las economías, las sociedades y el futuro del trabajo depende, en buena medida, del lugar que cada país juega en la economía global. La mayoría de las discusiones se centran en cómo la evolución tecnológica en Occidente afecta a los empleos en Occidente. “Este marco es demasiado estrecho para el siglo XXI: debemos investigar el efecto del cambio tecnológico en el trabajo en todas partes. Durante los últimos tres siglos, la economía

Las revoluciones científico-tecnológicas

Siguiendo la periodización y caracterización de Pittaluga (2017) son cinco revoluciones:

- la **primera** se extendió entre finales del siglo XVIII y mitad del siglo XIX (aproximadamente entre 1780 y 1848) y se concentró principalmente en Inglaterra. Se desarrolló la mecanización promoviendo el desarrollo de la industria como cimiento de la estructura económica en sustitución de la agricultura, la productividad se comienza a medir a través los tiempos de producción;

- la **segunda revolución tecnológica** (1848-1895) surgió y se centró en Inglaterra, aunque posteriormente se difundió hacia algunos países de Europa y EEUU caracterizada por el cambio energético (extracción masiva de carbón, invención y difusión de la máquina de vapor) que impulsó el desarrollo de los ferrocarriles y la aceleración del intercambio comercial. A través de la expansión de los mercados surgieron las economías de escala como base de la productividad y la producción cada vez más estandarizada;

- la **tercera revolución tecnológica** (entre 1895 y la década de 1940) es la Era del acero, el petróleo y la ingeniería pesada. Se desarrolla la electricidad, el motor de combustión interna, los químicos producidos por la ciencia, la efectiva fundición de acero y el comienzo de las tecnologías de la comunicación, con la difusión del telégrafo y la invención del teléfono. Surge el denominado “taylorismo”, que pauta la profundización de la búsqueda de mayor productividad a través del control del tiempo de trabajo, separando el trabajo de concepción del de ejecución;

- la **cuarta revolución tecnológica** (entre 1940 y 1970 aproximadamente) se caracteriza por la producción organizada en de acuerdo a los principios organizativos del “fordismo”. La línea de ensamblaje es una innovación organizacional radical, la que lleva a un extremo la concepción de aumento de la productividad a través de la Organización Científica del Trabajo (OCT). Su correlato es el consumo masivo;

- la **quinta revolución tecnológica** (a partir de la década de 1970) es la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que estableció un sistema tecnológico inicial alrededor de los microprocesadores, sus proveedores especializados y sus usos iniciales en calculadoras y juegos, así como en la miniaturización y digitalización de los controles y otros instrumentos de uso civil y militar (Pérez, 2002).

global se ha integrado lo suficiente como para que la nueva tecnología en un lugar afecte el trabajo en otros”⁸ (Allen, 2017: 322).

Es importante conocer de qué manera se ligán los países latinoamericanos y Uruguay, en particular, en estas revoluciones, tanto desde la perspectiva de la generación del conocimiento, de los procesos de producción y de la productividad, así como de la organización del trabajo, las relaciones laborales y la sindicalización.

Según Pittaluga (2017), la participación de las economías periféricas en las revoluciones tecnológicas ha sido siempre marginal. Ello se explica con base en dos fenómenos: la heterogeneidad estructural y la exogeneidad del modelo de innovación tecnológica. Las economías de América Latina, caracterizadas por ciclos económicos cortos, así como aumentos volátiles de la productividad⁹ y la heterogeneidad estructural, si bien han logrado desarrollar nuevos sectores dinámicos en los que se radica el cambio, éste no ha logrado penetrar en el conjunto de la actividad económica y en todos los sectores. Como resultado, estas economías continúan siendo principalmente importadoras de bienes de capital y la creación de conocimientos es baja. La heterogeneidad y la especialización de las economías latinoamericanas tienen un origen común dado por la intensidad y persistencia de las asimetrías tecnológicas respecto a la economía internacional (Cimoli, 2005).

Respecto a la organización del trabajo, Pucci (2003) señala que en Latinoamérica la producción industrial y los servicios se organizaron sobre los principios del modelo taylorista-fordista, aunque en Uruguay, por ejemplo, se conservaron vestigios de la producción artesanal. Incluso, Supervielle (2017) afirma al respecto que en Uruguay nunca existieron cadenas de montaje de tipo fordista, ni trabajo taylorizado en sentido estricto; el carácter de oficio, cuando se ha dado en el trabajo en relación de dependencia, aparece como un sucedáneo del trabajo taylorizado o fordista. El hecho de que el trabajo de los oficios y el artesanal también se base en trabajos repetitivos permitió que el país desarrollara “sin demasiada dificultad” la estructura de los convenios laborales y los “consejos de salarios”, a semejanza de los convenios que se realizaron durante el *New Deal* en Estados Unidos (Supervielle, 2017:24). En Uruguay, a partir de un modelo mixto taylorista-artesanato, se insertaron prácticas modernas de caracterización de la fuerza de trabajo, de remuneración y de gestión.

8 Traducción propia

9 “Esto induce a pensar que lo que se expresa como cambios en la productividad no siempre está referido a los procesos habitualmente considerados (las innovaciones científico-tecnológicas, institucionales, organizacionales, etc.), sino que hay un componente importante vinculado a elementos exógenos de corto plazo, que surgen de cambios en el empleo de capacidades instaladas, circuitos virtuosos/viciosos de la actividad económica, actividades especulativas, etc., que dependen en buena medida de la mayor o menor capacidad de la economía para capturar rentas de recursos naturales en distintas fases del ciclo”. (Bittencourt, Lara y Pérez, 2018)

1.3 ¿Es diferente la revolución actual a las previas?

Si bien las revoluciones anteriores procuraron el aumento de la productividad mediante la mecanización, es decir, sustituyendo el trabajo humano por máquinas, en el presente esto se busca mediante la automatización. Si la mecanización ha desplazado el trabajo físico, principalmente manual, la automatización supone que determinadas acciones se automaticen, o sea, que se desarrollen por sí solas y sin la participación directa de un individuo, por lo tanto, pueden desplazar también las llamadas tareas cognitivas.

Las tareas cognitivas

Las tareas cognitivas pueden ser de dos tipos: rutinarias y no rutinarias. Las primeras se llevan a cabo por trabajadores de calificación media. En algunas ocupaciones más que en otras, requieren de conjuntos explícitos y repetidos de actividades como, por ejemplo, las que realizan los y las secretarías, el personal de ventas, los empleados administrativos y cajeros bancarios. Las tareas cognitivas no rutinarias son realizadas por lo general por trabajadores con alta calificación: requieren del pensamiento abstracto, la creatividad, la capacidad de resolución de problemas y habilidades de comunicación. Estas tareas son por lo general llevadas adelante por profesionales, tales como gerentes, diseñadores, ingenieros y especialistas en tecnología de la información, profesores, investigadores, entre otros.

Apella y Zunino, 2017

Los nuevos avances de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han impulsado la automatización. Ello significa que las máquinas pasan a realizar una amplia gama de tareas cognitivas¹⁰, que hasta ahora eran de dominio casi exclusivo de los seres humanos (Frey y Osborne, 2017).

Algunas actividades y profesiones serán menos susceptibles de ser automatizadas o deslocalizadas a países con salarios más bajos, en tanto el trabajo que desempeñan se caracteriza por ser innovador y creativo, se maneja información compleja y se toman decisiones en situaciones de incertidumbre, e implican interacciones entre los seres humanos (Brynjolfsson y McAfee, 2014). Estas demandas de interacción, con frecuencia, privilegian la relación cara a cara sobre el desempeño remoto, por lo cual

¹⁰ Acemoglu y Autor (2010) consideran, de manera general, tareas cognitivas, por ejemplo, a las relacionadas con ocupaciones administrativas, profesionales y técnicas, que están especializadas en tareas cognitivas abstractas y no rutinarias; mientras que las ocupaciones de oficina, administrativas y de ventas las definen como especializadas en tareas cognitivas de rutina.

estas ocupaciones de habilidad media que implican relacionamiento interpersonal pueden tener una susceptibilidad relativamente baja a la deslocalización (Autor, 2015).

En general, las perspectivas de empleo son prometedoras cuando las capacidades y las competencias humanas complementan a las posibilidades tecnológicas (Eichhorst, 2017: 12). Al respecto de la visión optimista de Autor (2015: 26), fue señalado que “muchos trabajos de habilidad media continuarán demandando una mezcla de tareas de todo el espectro de habilidades, que combinarán tareas técnicas de rutina con el conjunto de tareas no rutinarias en las que los trabajadores tienen una ventaja comparativa: interacción interpersonal, flexibilidad, adaptabilidad y resolución de problemas. Por ejemplo, las ocupaciones de apoyo médico —técnicos en radiología, flebotomistas, enfermeros técnicos y otros— son una categoría significativa y en rápido crecimiento de empleos relativamente bien remunerados y de habilidad media. La mayoría de estas ocupaciones requieren el dominio de las matemáticas de “habilidad media”, las ciencias de la vida y el razonamiento analítico”¹¹.

La informatización, en sus aspectos centrales, ha abordado tareas rutinarias, que implicaban actividades basadas en reglas (Goos, Manning y Salomons, 2009; Autor y Dorn, 2013). En este sentido, los avances vinculados a la automatización cuestionan la existencia de empleos rutinarios en el futuro y ya están teniendo impactos -pueden automatizarse fácilmente- en el sector manufacturero, afectando trabajos manuales y ocupaciones elementales en los servicios, como también al trabajo de profesionales medianamente calificados. Por consiguiente, el capital podría reemplazar mano de obra, sobre todo en países de altos ingresos, o seguir deslocalizando empleos a lugares con menores costos laborales (Eichhorst, 2017: 12).

La robotización, por su parte, permite realizar una gama más amplia de tareas manuales y los algoritmos aplicados a grandes volúmenes de datos pueden sustituir el trabajo, incluso en tareas cognitivas no rutinarias (Brynjolfsson y McAfee, 2014; MGI, 2013).

En algún sentido, es probable que las tendencias hacia el futuro continúen con las características que se han venido observado hasta ahora, es decir, el aumento del trabajo intensivo en conocimientos, en particular profesiones científicas, de investigación y desarrollo o creativas, así como del empleo en servicios de salud, educación y sociales, que presentan un fuerte componente interactivo (Eichhorst, 2017: 14). Esta predicción plantea un desafío fundamental respecto a la capacidad del sistema educativo y de capacitación laboral para producir el tipo de trabajadores que prosperarán en estos trabajos. De continuar estas tendencias, como todo lo indica, la inversión en capital humano debe estar en el centro de cualquier estrategia a largo plazo para producir habilidades que se complementen, en lugar de sustituirlas por el cambio tecnológico

¹¹ Traducción propia

(Autor, 2015). En el mismo sentido, Allen (2017) coloca que la esperanza de un futuro mejor y más equitativo depende, a diferencias de otras etapas de cambio tecnológico, del aumento de los trabajos que requiere mayor educación.

Desde la perspectiva de Autor y Salomons (2018), la sustitución de capital por trabajo no necesita reducir la demanda laboral agregada debido a la ocurrencia de respuestas compensatorias dado por cuatro efectos: efecto “directo”, que es el que se induce sobre el empleo a partir del cambio tecnológico en el sector donde se genera un avance; efecto “proveedor”, es decir, el que se da sobre sectores que usan como insumos los productos originados por el primero; efecto “cliente”, que se produce si dicho cambio tecnológico altera la demanda de otros sectores que nutren de insumos al sector en el que la nueva tecnología se ha introducido; efecto “indirecto” sobre la demanda final, dado por un gasto menor en el sector que aumenta su productividad modificando el destino de los recursos de las personas y la dinamización de otros sectores. Si bien la automatización, de acuerdo a las tendencias observadas, desplaza al empleo y reduce la participación del valor agregado de la mano de obra en los sectores en los que se origina (efecto directo), estas pérdidas de empleo pueden revertirse por las ganancias de empleo indirectas en los sectores de los clientes y los aumentos inducidos en la demanda agregada. No obstante, las pérdidas de participación laboral respecto al capital del propio sector no se recuperan en otros lugares.

La perspectiva de Frey y Osborne (2013) difiere con base en sus hallazgos respecto al impacto sobre el empleo en Estados Unidos. Dado que en las últimas décadas las computadoras han reemplazado una serie de trabajos, estos autores procuran responder cuán susceptibles a la computarización son los distintos puestos de trabajo en ese país, en un estudio prospectivo con expertos de las áreas tecnológicas. El resultado que obtuvieron es que alrededor de 47% del empleo total de ese país se encuentra en riesgo.

Frey y Osborne (2013) concluyen que el modelo implementado predice que están en riesgo la mayoría de los trabajadores en las ocupaciones de transporte y logística, junto con la mayor parte de los trabajadores de oficina y administrativos, y el trabajo en ocupaciones de producción. Estos hallazgos serían consistentes con los desarrollos tecnológicos recientes documentados en la literatura. Incluso, encuentran que una parte sustancial del empleo en ocupaciones de servicios, donde la mayor parte del crecimiento del empleo en los Estados Unidos se ha producido en las últimas décadas (Autor y Dorn, 2013), son altamente susceptibles a la informatización. Señalan que el reciente crecimiento en el mercado de *robots* de servicio (MGI, 2013) y la disminución gradual de la ventaja comparativa del trabajo humano en tareas que involucran movilidad y destreza (Robotics-VO, 2013) brindan apoyo adicional para este hallazgo.

La metodología para estimar riesgos de automatización

La metodología construida por Frey y Osborne (2013) ha sido ampliamente replicada a nivel internacional. Originalmente, los autores realizaron un trabajo prospectivo a partir de las visiones de expertos en tecnología de la Universidad de Oxford (Inglaterra), buscando estimar el riesgo de automatización de las ocupaciones de acuerdo con las habilidades consideradas necesarias para desarrollarlas. Algunos elementos considerados cuellos de botella de la automatización, esto es, que reducen la susceptibilidad de ser computarizadas, son la percepción y la manipulación (destreza, adaptación), la inteligencia social (negociación, percepción, persuasión) y la capacidad creativa (arte, originalidad). Como se señala en OPP (2017), a la metodología elaborada por Frey y Osborne pueden hacerse algunas críticas muy pertinentes. Por un lado, descansa en una mirada de prospectiva netamente tecnológica, sin tomar en cuenta otros factores clave como la decisión de adopción de las tecnologías, los costos de inversión y mantenimiento, la regulación laboral, los niveles salariales, la aceptación social y la adaptación para interactuar con las nuevas tecnologías. Sumado a esto, debe destacarse que los estudios de riesgo de automatización basados en Frey y Osborne en muchos países toman como ciertos los porcentajes de riesgo de automatización propuestos por los autores, y los aplica a su realidad nacional, sin replicar los estudios prospectivos más profundos.

La controversia sobre lo que efectivamente ocurriría en el futuro se pone de manifiesto si se comparan las afirmaciones anteriores con el análisis presentado en OCDE/BID (2016). En este trabajo se estima que en los países de la OCDE, alrededor de 9% de los empleos podrían automatizarse (Arntz et al., 2016), y en América Latina, menos de 2% de los empleos (3.4 millones) podrían perderse antes de 2030, con un viraje considerable desde los sectores tradicionales, como las manufacturas y la construcción, a los servicios innovadores (FEM, 2016¹²). Dadas las grandes desigualdades que persisten en la región y abundancia relativa de competencias de nivel medio (más susceptibles de automatización), la destrucción de empleos podría tener una gran magnitud (OCDE/BID, 2016¹³).

12 Citado en OCDE/BID (2016).

13 Citado en OCDE/CEPAL/CAF (2016).

Considerando el impacto sobre los empleos de hombres y mujeres, las pérdidas de los primeros podrían tener una recuperación más ventajosa, según estimaciones de FEM (2016) para 2020. Si bien los hombres perderán cerca de 4 millones de empleos, se espera que ganen 1,4 millones, es decir, aproximadamente un puesto de trabajo por cada 2,9 puestos perdidos. En cambio, las mujeres perderán 3 millones de empleos, pero ganarán solo 0,6 millones, es decir, recibirán un puesto de trabajo por la pérdida de cinco puestos (OIT 2018a: 7). En Argentina, por ejemplo, las mujeres que trabajan afrontan una probabilidad de automatización del 61,3%, que para los hombres es del 66,1% (MH, 2016¹⁴). Sin embargo, teniendo en cuenta la viabilidad económica y la escasa utilización de *robots* en los sectores de la manufactura ligera, como es el caso de las prendas de vestir donde tiende a concentrarse el empleo femenino, el impacto de género de la automatización del lugar de trabajo podría mitigarse (OIT 2018a: 7).

Las oportunidades de empleo para las mujeres se encuentran, a menudo, en el sector del cuidado de personas, que en principio debería crecer aún más como resultado del envejecimiento de la población. Los empleos en este sector presentan importantes déficits de trabajo decente y junto con las actividades de cuidado no remuneradas impiden el desarrollo de un mercado de servicios de atención y cuidados más amplio y diversificado, perpetuando así las desigualdades de género (OIT 2018a: 7).

1.4 Distribución del ingreso

Los cuatro efectos sobre la creación/destrucción de empleo planteados por Autor y Salomons (2018), anteriormente descritos, también alteran la remuneración del trabajo. Según el estudio, tanto los efectos directos como indirectos son negativos sobre los salarios. En este sentido, si bien el cambio tecnológico durante las últimas cuatro décadas no parece haber desplazado el empleo, sí ha afectado la participación del factor trabajo en el ingreso total.

Autor, Katz y Kearney (2006) encuentran que la automatización y la computarización complementan a los trabajadores que realizan tareas cognitivas no rutinarias, sustituyen a los que ejecutan tareas cognitivas o manuales rutinarias, y no afectan a los que realizan tareas manuales no rutinarias. Estos movimientos generarían la polarización en el empleo, que ya se ha verificado en Europa en las dos últimas décadas, registrándose una variación en las ocupaciones que solamente es positiva para aquellas que se encuentran en los extremos de la distribución salarial.

Si el trabajo humano se vuelve “superfluo” debido a la automatización, el principal problema económico, a juicio de Autor (2015), será la distribución y no la escasez. El

14 Citado en OIT 2018a, pág. 7.

“capital humano” se vuelve valioso debido a su escasez, genera un flujo de ingresos a lo largo de la trayectoria profesional. Si las máquinas sustituyeran ciertos trabajos que desempeñan los seres humanos, se conseguiría una gran riqueza agregada, pero al mismo tiempo, se genera un serio desafío para determinar quién es el propietario de esa riqueza y cómo compartirla. A partir de lo ocurrido en la historia, Autor concluye que siempre se ha percibido escasez y conflicto sobre la distribución y, por lo tanto, no es esperable que este problema se vuelva menos grave a medida que avance la automatización.

¿Conviene invertir en educación?

En 1900, el típico estadounidense joven nativo tenía solo una educación escolar común, aproximadamente el equivalente de sexto a octavo grado. A fines del siglo XIX muchos estadounidenses reconocieron que este nivel de escolaridad era inadecuado: el empleo en las granjas estaba disminuyendo, la industria estaba aumentando y sus hijos necesitarían habilidades adicionales para ganarse la vida. Los Estados Unidos respondieron a este desafío durante las primeras cuatro décadas del siglo XX al convertirse en la primera nación del mundo en ofrecer educación secundaria universal a sus ciudadanos (Goldin y Katz, 2008). Es revelador que el movimiento de la escuela secundaria fue liderado por los estados agrícolas. Los ajustes sociales a las olas anteriores de avance tecnológico no fueron rápidos, automáticos ni baratos. Pero sí pagaron generosamente.

• Traducción propia

Autor, 2015: 27

1.5 Concentración del capital y cambios en el empleo

El estudio de Autor, Dorn, Katz, Patterson y Van Reenen (2017) plantea que, de acuerdo a la información disponible, el proceso de cambios en el mercado laboral da cuenta de lo siguiente: (i) la disminución en la participación laboral en industrias muy similares en todos los países; (ii) las industrias con los mayores incrementos en la concentración del capital exhibieron las mayores caídas en la participación laboral; y (iii) la caída en la participación laboral es, principalmente, un fenómeno entre empresas (reasignación) en lugar de dentro de una empresa. Por lo tanto, la evidencia internacional es ampliamente

consistente con la hipótesis de que un aumento en las empresas “superestrellas”¹⁵ ha jugado un papel importante en la disminución de la participación laboral en el PIB en toda la OCDE.

Los autores explican la caída observada en la participación laboral en el PIB debido a que los mercados han cambiado de tal manera, que las empresas con calidad superior, costos más bajos o mayor capacidad de innovación obtienen recompensas desproporcionadas con relación a épocas anteriores. Dado que estas “superestrellas” tienen mayores niveles de ganancias, también tienden a tener una menor participación de mano de obra en las ventas y el valor agregado. A medida que ganan participación en el mercado en una amplia gama de sectores, la participación agregada de la mano de obra cae, combinando cambios tecnológicos o institucionales que favorecen a las empresas más productivas en muchas industrias, los niveles de concentración de ventas aumentan para grandes franjas de sectores económicos. Por su parte, aquellos sectores donde la concentración aumenta más, también presentan caídas más agudas en la participación del empleo. Estas caídas tienen un importante componente de reasignación entre empresas, que es mayor en los sectores que más se concentran. Estos patrones amplios de comportamiento se observan a partir de la información para Estados Unidos y a nivel internacional en los países europeos de la OCDE.

En particular, el crecimiento de la concentración es desproporcionadamente evidente en los sectores que experimentan un cambio técnico más rápido, más innovadores, lo cual puede medirse por el crecimiento de la intensidad del registro de patentes o de la productividad total de los factores, lo que sugiere que el dinamismo tecnológico, en lugar de las simples fuerzas anticompetitivas, es un importante impulsor de esta tendencia.

Por su parte, las empresas líderes ahora tendrían mayores posibilidades de cabildeo y para crear barreras de entrada, lo que dificulta el crecimiento de las empresas más pequeñas o la entrada de nuevas empresas.

15 El modelo de empresa superestrella se basa en la idea de que las industrias se caracterizan cada vez más por “el ganador se lleva la mayor parte”, es decir, que una pequeña cantidad de empresas obtiene una gran parte del mercado. Una posible explicación para este fenómeno es que los consumidores se han vuelto más sensibles al precio y la calidad debido a una mayor competencia en el mercado de productos (por ejemplo, a través de la globalización) o nuevas tecnologías (por ejemplo, si los consumidores o compradores corporativos se vuelven más sensibles al precio debido a una mayor disponibilidad de comparaciones de precios en Internet). Los efectos de red más fuertes son una explicación relacionada con el creciente predominio de compañías como Google, Facebook, Apple, Amazon, Uber, AirBNB, Walmart y Federal Express en sus sectores (Autor et al., 2017).

1.6 División Internacional del Trabajo¹⁶

La expansión de la economía digital aumenta el riesgo de concentración de la actividad económica y los beneficios de desglobalizar las cadenas de valor. El cambio tecnológico, con el consiguiente aumento de la digitalización, la automatización, el uso de la robótica y la impresión en 3D, interroga acerca del futuro de la producción en las cadenas de valor mundiales y la función de estas para crear y mantener empleos tanto en los países desarrollados como en desarrollo. La reducción de los costos laborales propiciada por la introducción de estas tecnologías podría llevar a una reestructuración de las cadenas de valor mundiales y una repatriación de la producción mundial a las economías industrializadas y, en consecuencia, desplazar un gran número de puestos de trabajo de los países en desarrollo, en especial en los sectores intensivos en trabajo (ropa, calzado, montaje de aparatos electrónicos), que fueron decisivos para su acceso al mercado mundial. La introducción de tecnologías en la producción que antes empleaba mucha mano de obra puede influir también en pérdidas de empleo femenino, en especial en actividades poco calificadas.

Como contrapartida, el aumento de los costos laborales en países en desarrollo puede desembocar en la repatriación de la producción a los países de renta alta. No obstante, según las estimaciones iniciales, el efecto de este aumento puede resultar poco importante (De Backer y Flaig, 2017) en la medida que los incrementos en las tasas salariales se suelen compensar, hasta cierto punto, por el aumento de la productividad. Además, en especial en los sectores intensivos en trabajo, el aumento de los costos laborales puede causar el traslado de la producción a un país limítrofe donde los costos sean inferiores.

Si bien sería factible sustituir por máquinas un amplio número de puestos de trabajo, en particular en la industria ligera, debido a la gran inversión de capital requerida al inicio y las persistentes ventajas comparativas de los países en desarrollo con base en los costos laborales reducidos, dicha sustitución podría carecer de sentido económico. De hecho, podría resultar más costoso el desarrollo de *robots* que las posibilidades técnicas para automatizar las tareas de los trabajadores (UNCTAD, 2017). Ello haría factible continuar con la estrategia de externalizar la producción a países donde los costos laborales son reducidos, en especial en sectores como la confección, donde la tecnología aún no ha dado respuesta al uso específicamente intensivo de mano de obra del proceso de producción.

Si la repatriación de la producción se convirtiese en una tendencia marcada, los países en desarrollo se enfrentarían a una nueva serie de retos en términos de políticas de desarrollo de competencias para compensar el desempleo y aumentar la demanda agregada a los efectos de contrarrestar el consiguiente descenso de la inversión extranjera directa.

¹⁶ Este apartado se basa en OIT (2018d).

Un desafío considerable para los países de renta baja es el de mejorar sus condiciones laborales para competir no solo con los demás países con economías similares, sino con la robotización en los países de renta alta, así como reorientar su producción a mercados de países de renta media de sus propias regiones, que disminuirían los costos de transporte y los plazos de entrega.

Por último, las condiciones que permiten la difusión, el aprendizaje y el progreso en las cadenas de valor mundiales no son fáciles de lograr, por todo lo cual, el proceso de ascenso en la cadena presenta obstáculos en cuanto a las carencias de capacitación en la economía nacional, los derechos de propiedad intelectual, sumado al temor de las marcas internacionales de que los proveedores se adueñen de sus competencias principales (como la comercialización y el desarrollo de productos) (Schmitz y Knorringa, 1999¹⁷).

1.7 Relaciones laborales y calidad del empleo

Nuevas formas de contratación: trabajo típico y atípico

El trabajo remunerado ocasional o por cuenta propia es una forma de obtención de ingresos cuya existencia es frecuente internacionalmente y especialmente en la región de América Latina, con diferencias entre países. Lo que se considera la relación de trabajo “típica”, característica de la segunda mitad del siglo XX, suele caracterizarse por ser asalariada, de tipo vitalicia, a tiempo completo, para el proveedor masculino que sustenta a una familia. A partir de este tipo de inserción laboral, los sujetos se hacen acreedores de derechos y de la protección social. Sin embargo, este tipo de relación predominó únicamente en una pequeña parte del mundo (Europa, América del Norte, Japón y Australia) con la desaparición, prácticamente, del trabajo a domicilio, con la integración vertical de las empresas en la primera revolución industrial (OIT 2018c).

El empleo informal, entendido como aquél que no cuenta con cobertura de la seguridad social -protección contra riesgos tales como la enfermedad, la discapacidad y el desempleo, y la jubilación en el momento del retiro-, existe en todos los países¹⁸, independientemente del nivel de desarrollo socioeconómico. En América Latina, este tipo de empleos ocupa a una gran cantidad de trabajadores y, en especial, de trabajadoras, quienes, en una gran proporción, se ubican, por ejemplo, en servicio doméstico en casas particulares o en trabajos por cuenta propia.

¹⁷ Citado en OIT (2018d).

¹⁸ A nivel mundial, el trabajo informal es una fuente de empleo más importante para los hombres (63%) que para las mujeres (58%) (OIT 2018c).

Las innovaciones tecnológicas que sustentan lo que ha venido a denominarse “cuarta revolución industrial”, como los megadatos, la impresión en tres dimensiones, la inteligencia artificial y la robótica, por citar algunas, promueven diferentes formas de organización del trabajo y de contratación de la mano de obra y, por lo tanto, tienden a modificar las relaciones laborales tradicionales. Con la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, una parte cada vez mayor del trabajo puede realizarse fuera de un lugar de trabajo estable y colectivo, pudiendo realizarse tanto en los hogares como en otro emplazamiento a distancia.

Aunque todavía un fenómeno marginal, el surgimiento de la economía digital ha tendido a reducir las relaciones de trabajo típicas, en el sentido que el trabajo puede realizarse en cualquier sitio que cuente con una conexión a Internet, de modo itinerante, en el lugar que determine el solicitante del bien o servicio del que se trate. Este es el caso de la economía de plataformas¹⁹, que aparece a principios de los años 2000 junto a la expansión de Internet, ofreciendo oportunidades para la producción y la prestación de una variedad de servicios que se proporcionan a través de mercados (plataformas) en línea.

La mayoría de las plataformas digitales clasifican a los trabajadores como contratistas independientes, por lo cual ellos se convierten en los únicos responsables del pago de sus contribuciones a la seguridad social, además de estar excluidos de otras protecciones laborales²⁰. Las formas de organización del trabajo son diversas: por ejemplo, el “trabajo colaborativo” (*crowdwork*) y “a pedido” a través de aplicaciones (*work on demand via apps*) (De Stefano, 2016; OIT 2018c). El trabajo colaborativo se refiere habitualmente a actividades o servicios que se realizan en línea, independientemente de la ubicación del trabajador, para un mercado que también puede ubicarse en cualquier espacio geográfico. Este tipo de trabajo podría ampliar las posibilidades de control sobre los trabajadores, pero también proporcionarles flexibilidad, ya que, en principio, podrían elegir cuándo, dónde y cómo quieren trabajar, así como qué tareas desempeñar (Degryse, 2016: 38). Sin embargo, se ha observado que estos trabajadores suelen carecer de protección social y representación sindical.

19 El porcentaje del empleo que se lleva a cabo a través de plataformas de trabajo digitales sigue siendo reducido: según estimaciones, entre el 0,5% de la fuerza de trabajo en los Estados Unidos y el 5% en Europa. No obstante, este tipo de trabajo puede expandirse a medida que más empleos o tareas pasen a la economía con conexión a Internet (OIT, 2018b).

20 “Solo una pequeña proporción de los trabajadores afirma que realiza contribuciones a la seguridad social o a un fondo de pensiones. De un total de 56% de los trabajadores que declara que el trabajo colaborativo es su empleo principal, solo el 55% afirma que tiene acceso a cobertura sanitaria, y solo el 24% realiza contribuciones a un seguro de salud. Las proporciones son aún más bajas en relación con las pensiones: solo el 25% de los trabajadores tiene acceso a un plan de pensiones, y solo el 15% contribuye a un fondo de pensión. Hay variaciones regionales. Los trabajadores de Europa Occidental, por ejemplo, tienen una mejor cobertura que los de Europa del Este, Asia, África y América Latina (Rani y Furrer, de próxima publicación)” (OIT, 2018c: pág 5).

El trabajo “a pedido” a través de aplicaciones se refiere a actividades físicas o servicios que se realizan localmente. “Entre las actividades más habituales de este tipo se encuentran el transporte y la entrega de productos y los servicios a domicilio. En estos casos se usan aplicaciones para conectar la demanda con el suministro de mano de obra, generalmente dentro de una zona geográfica delimitada” (OIT 2018c: 1).

Otra modalidad de empleo atípico que deriva de las innovaciones tecnológicas es el que se denomina empleo “casual” (contingente, ocasional o intermitente), que puede tomar la forma de los “contratos-cero horas” y superponerse con el empleo de tiempo parcial o a pedido (*Gig economy*), por ejemplo, Uber.

¿La ‘Gig economy’ puede contribuir a disminuir las brechas de género en los ingresos laborales?

Los resultados relacionados con el empleo en Uber señalan que los hombres ganan 7% más por hora que las mujeres, lo cual resulta inesperado, ante la hipótesis respecto a que la plataforma, por operar mediante organismos ciegos al género, no favorecería a uno por sobre otro. Sin embargo, los hombres conducen más horas al día y por períodos más largos, con lo cual adquieren más experiencia y conocimiento sobre cuáles son los caminos más rápidos y las zonas más lucrativas; conducen en zonas y horarios que una mujer puede identificar como potencialmente riesgosos y que son lucrativos (por ejemplo, zonas de bares en horario nocturno); toman más riesgos al conducir y viajan a mayor velocidad que las mujeres, en promedio. Si bien estas diferencias pueden responder a preferencias construidas a partir de la socialización de género, también dan cuenta de las limitaciones que implica la carga de trabajo no remunerado para las mujeres que limitan sus horas disponibles para el trabajo remunerado así como los peligros que derivan de aspectos culturales y sociales como la violencia de género y el acoso sexual hacia las mujeres.

Cook et al., 2018

Degryse (2016) señala, con relación a los trabajadores de las plataformas digitales, el riesgo de transformarse en instrumentos al servicio de los algoritmos²¹. Estos resultan

²¹ Los algoritmos son un conjunto de instrucciones de programación que, introducidas en un *software* de forma lógica, permiten analizar un conjunto de datos previamente seleccionados y establecer un *output* o solución. Por ejemplo, en el sistema financiero, cada vez que lanzan

exigentes con los trabajadores y desafían los fundamentos de la relación laboral (permanente, a tiempo completo), porque todas las funciones de esta relación (incluido el control de la tarea) se pueden realizar de forma remota y automática. En consecuencia, los trabajadores compiten a nivel mundial por el precio. La mayoría de las plataformas no aplican las normas de protección laboral que establece la legislación, puesto que los trabajadores suelen ser contratados como contratistas independientes²² (Rogers, 2016), que tienen que aceptar los términos y condiciones establecidos por la plataforma, sin margen alguno de negociación (OIT, 2018a, nota 5).

En definitiva, se observa que la cantidad de trabajo precario por estas vías está creciendo (por ejemplo, número de trabajadores independientes, situaciones de trabajo por cuenta propia falsas, *crowdsourcing*, etc.).

Otro de los efectos sobre el trabajo relacionado con varias de las nuevas tecnologías es que se estaría borrando la distinción entre la vida laboral y privada, lo cual puede llevar a un desequilibrio negativo para el individuo, la familia y la sociedad. Es decir, la flexibilidad de horarios, que puede ser una aspiración de los trabajadores para equilibrar el uso del tiempo, podría resultar negativo, por ejemplo, para las mujeres, fortaleciendo la división sexual del trabajo y aumentando la carga de trabajo global (trabajo remunerado y doméstico y de cuidados en el hogar) (Scasserra, 2018).

No obstante, también se argumenta que este tipo de empleos podrían contribuir a cerrar la brecha de género, dado que un trabajador de plataforma ganaría lo mismo, independientemente de su sexo. Los sistemas de calificación de los trabajadores de plataformas son impuestos por las empresas multinacionales, donde cada vez el comprador tiene menos grados de libertad para calificar, y cada vez más hay un sistema automático que mide si el vendedor alcanzó el estándar impuesto. Desde cómo realizar un envío hasta cómo responder un mensaje o realizar una publicación, todo, absolutamente todo, está parametrizado por la plataforma y el algoritmo juzga de manera automática el desempeño laboral en base a los estándares impuestos. “El algoritmo no tiene en cuenta si tuviste o no un hijo enfermo, o si tuviste que salir a hacer las compras. Sus requerimientos deben ser cumplidos a la hora y el día que el cliente quiera. Por ende, sería de esperar que las mujeres obtengan menos ingresos del trabajo remoto que los hombres” (Scacerra, 2018).

un nuevo producto, un algoritmo comprueba el perfil de cada cliente y “decide” quién es el que se ajusta más a las características de dicho producto. También funcionan con algoritmo las búsquedas en Internet, los portales de compras *on-line*, como Amazon, o empresas de música en *streaming*, como Spotify. Los algoritmos están siendo usados por las empresas fundamentalmente para detectar patrones o tendencias, y generar datos para adaptar mejor sus productos o servicios. Fuente: <https://www.tipsa.net/blog/algoritmos-y-analisis-de-datos-claves-para-la-empresa-en-la-nueva-economia-digital>

²² Estos términos, a menudo contienen “cláusulas para los contratistas independientes” que estipulan claramente que el trabajador no es un empleado y que la plataforma no está obligada a cubrir ninguna protección o prestación que se aplique a los empleados (De Stefano, 2016).

Entre los lineamientos recomendados por OIT/Cinterfor (2017), se encuentra la necesidad de tener marcos regulatorios adecuados y los recursos suficientes, mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas, impulsar la formación dual o “aprendizaje de calidad” que utiliza a las empresas como lugar de aprendizaje y mejorar la articulación con los servicios de empleo.

Con el objetivo de disminuir las brechas entre hombres y mujeres en el mercado laboral y superar las situaciones en desventaja que enfrentan las mujeres, la formación profesional puede ser fundamental para promover la igualdad de oportunidades mediante acciones que contribuyan a combatir la segregación ocupacional de género, alentando la participación de hombres y mujeres en áreas no tradicionales y articulando sus actividades con la estrategia nacional de igualdad.

En suma, el diseño de un marco conceptual y metodológico que permita analizar y sistematizar los principales factores de carácter externo e interno que operan sobre la transformación del mundo del trabajo y sus probables impactos, requiere identificar y establecer relaciones entre éstos. Así mismo, es necesario plantear hipótesis e interrogantes referidas al contexto actual, considerando las tendencias de largo plazo y proyecciones que permitan estimar impactos, riesgos y oportunidades que contribuyan a guiar las acciones de los diferentes actores sociales.

En primer lugar, debe considerarse la configuración de los mercados laborales en sus diferentes dimensiones: tecnológica, social, económica, relaciones de poder entre los diferentes actores globales y nacionales. En el marco de la globalización, dicha configuración está ligada a la evolución de la innovación y el cambio científico técnico, a las características de los procesos de producción y a las formas de inserción internacional de las economías. Por tanto, el empleo y sus características, la distribución del ingreso entre capital y trabajo y entre la población trabajadora, pueden verse afectadas ampliando o disminuyendo desigualdades. Entre los factores de orden interno, deben considerarse las tendencias demográficas en términos de la evolución de la población joven y el grado de dependencia, su ubicación en la división internacional del trabajo, el modelo de desarrollo tecnológico que ha presentado, la estructura productiva y las ventajas comparativas con que cuenta en sus relaciones con el mundo.

Si bien las proyecciones sobre el futuro del trabajo, el desplazamiento de empleos o la desaparición de ocupaciones son un asunto polémico, ya que se trata de estimaciones que no cuentan con fundamentos suficientes para dar certezas, la revolución tecnológica que se enfrenta, a diferencia de las anteriores, se caracteriza por la automatización, lo cual puede desplazar las llamadas tareas cognitivas. Si bien desaparecerán algunas ocupaciones, como ha venido ocurriendo, se crearán otras; algunas actividades y profesiones serán menos susceptibles de ser automatizadas o deslocalizadas a países con salarios más

bajos, como las que implican interacciones entre los seres humanos. Lo más probable, en todo caso, parece ser que las tendencias continúen con aumento del trabajo intensivo en conocimientos, en particular profesiones científicas, de investigación y desarrollo o creativas, así como del empleo en servicios de salud, educación y sociales, que presentan un fuerte componente interactivo.

Los desafíos que se plantean se relacionan con las capacidades de la mano de obra en términos de educación y formación profesional, pero también con la forma en que se dirima el conflicto capital trabajo, de tal manera que los beneficios de los avances científico tecnológicos no sean monopolio del capital.

Las desigualdades de ingresos entre trabajadores de diferentes segmentos del mercado, así como las que se presentan entre hombres y mujeres, requieren, además de la adecuación del sistema educativo y de formación profesional, propuestas sobre sistemas de salarios mínimos, un análisis detallado de las causas y de los factores que mantienen la discriminación y la segregación laboral de género y políticas tendientes a su superación.

La calidad del empleo también se encuentra en juego a partir de las nuevas formas de contratación y organización del trabajo, lo cual requiere revisar las legislaciones y normativas de cara a su adaptación a la nueva realidad. En este sentido, un aspecto esencial para el análisis se relaciona con el empleo de las mujeres en condiciones de supuesta conciliación con el trabajo doméstico y de cuidados cuando el trabajo remunerado se realiza en plataformas digitales u otras modalidades “atípicas”.

Las nuevas formas de organización del trabajo y las relaciones laborales que ya se están dando, pero podrían intensificarse, plantean cuestionamientos al estilo de organización sindical que se conoce y por lo tanto, una mirada crítica y propositiva que permita su adecuación para la representación y defensa de los derechos de los trabajadores.

En el apartado siguiente se procura describir, de manera muy sintética, a los diferentes factores que operan y se interrelacionan en el mercado laboral del presente y que constituyen la plataforma para enfrentar el futuro, tanto como para identificar desafíos y orientar los cambios.

Capítulo II El contexto nacional

2.1 Principales rasgos demográficos

El panorama demográfico del Uruguay difiere respecto a otros de América Latina. Dos tendencias marcan sus principales características demográficas: el proceso de envejecimiento a principios del siglo XX y el descenso de las tasas brutas de natalidad y mortalidad. Por su parte, a partir de los años sesenta se inicia un proceso de emigración internacional sin precedentes, por su magnitud y continuidad con altibajos, ya que el país continuó siendo más expulsor que receptor de migrantes hasta el final de la primera década del siglo XXI (Calvo, 2014a).

Los datos del Censo de 2011 indican que, si bien 52% de la población total en Uruguay es femenina, un rasgo similar en todos los países, esta composición difiere según rangos de edad. Hasta los 21 años de edad se encuentran más hombres que mujeres, pero a partir de esa edad el número de mujeres se incrementa con relación al de hombres. Al llegar a los grupos de edad más avanzados, la relación es de más de tres mujeres por cada hombre (Calvo, 2014a).

Según la misma fuente, la longevidad es una de las características salientes de la población del Uruguay: 14% de las personas tienen más de 64 años de edad, lo cual muestra que Uruguay tiene una estructura poblacional envejecida²³. La estructura poblacional del país por sexo y edad es propia de un país en fase avanzada de su primera transición demográfica (bajas tasas de mortalidad y natalidad). La importante cantidad de personas mayores, particularmente de mujeres, cuya mayor esperanza de vida respecto a los varones (tanto al nacer como a los 65 años y más), se traduce en un proceso de “feminización de la vejez” (Brunet y Márquez, 2016).

En el otro extremo, los menores de 15 años representan algo menos del 22% del total de la población y los jóvenes de entre 14 y 29 años, y representan 23,9% de la población total. Dicho peso relativo de la juventud en el total de la población se encuentra dentro del rango esperado para los países con transición demográfica avanzada, en los que oscila entre 22% y 26%. En los restantes países de la región, este porcentaje suele encontrarse entre el 27% y el 30%. La tendencia a disminuir del número de nacimientos, así como de la tasa global de fecundidad, indicador que expresa el número promedio de hijos

²³ Se considera que una sociedad tiene una estructura envejecida cuando la proporción de personas de 60 años o más alcanza un 7%. Uruguay superaba ese umbral en la década del sesenta y en la actualidad alcanza el 18,7%.

que tendría una mujer a lo largo de su vida (dada la estructura de fecundidad existente y asumiendo que no está expuesta a la mortalidad desde que nace hasta el fin de su vida fértil), se encuentra por debajo de lo que se denomina “nivel de reemplazo” (Calvo, 2014a).

Dada la composición etaria del país, cada vez habrá más personas dependientes de ingresos generados por cada vez menos personas activas, lo cual su sostenibilidad depende fuertemente de que la productividad laboral de las personas activas en el mercado laboral sea creciente. Esto hace a una particularidad del país respecto a otros de América Latina.

Según el estudio de OPP (2017), la automatización puede convertirse en un aliado de la sociedad uruguaya para afrontar este desafío del futuro (OPP 2017: 34), bajo la condición de que las políticas orientadas a mejorar la calidad del empleo y evitar el desempleo también logren que las ganancias de productividad que derivan de la aplicación de las nuevas tecnologías pueden redundar en beneficio de las sociedades en su conjunto, si se comparten los llamados dividendos tecnológicos (OIT, 2018a).

2.2 Prospectiva de la creación/destrucción de empleo en Uruguay

Las primeras estimaciones en Uruguay sobre la dinámica de destrucción y creación de empleos por motivos relacionados al cambio tecnológico fueron realizadas por Munyo (2016), en base a la metodología de Frey y Osborne (2013). Por otra parte, Apella y Zunino (2017) aplican por primera vez el enfoque de tareas de Acemoglu y Autor (2011) y estudian su evolución en forma comparada con Argentina. El estudio realizado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) “Automatización y empleo en Uruguay - Una mirada en perspectiva”, de 2017, integra ambas miradas, analiza el pasado reciente y realiza una prospectiva respecto a la destrucción y generación de empleos. Respecto a lo primero, se observa cómo evolucionaron las tareas que componen las ocupaciones de los uruguayos aplicando la metodología de Acemoglu y Autor (2011) sobre la “intensidad de contenido de las tareas” y a través de un enfoque desarrollado por la OPP basado en las modificaciones en las ocupaciones. En lo que respecta al futuro, se tomó el enfoque de “riesgo de automatización” desarrollado por Frey y Osborne (2013).

Los resultados relacionados con las tendencias observadas coinciden relativamente con lo hallado para los países desarrollados. En Uruguay se verifica el crecimiento en la intensidad de las tareas cognitivas, casi sin interrupciones, entre los años 2007 y 2014, y, con menos contundencia, el descenso de la intensidad de las tareas manuales que podría extenderse para el futuro.

Ocupaciones y tipos de tareas

En términos generales, las ocupaciones administrativas, profesionales y técnicas están especializadas en tareas cognitivas abstractas y no rutinarias; las ocupaciones de oficina, administrativas y de ventas, están especializadas en tareas cognitivas de rutina; las ocupaciones de producción y operativas están especializadas en tareas manuales de rutina, y las ocupaciones de servicios están especializadas en tareas manuales no rutinarias. Las tareas manuales no rutinarias, o simplemente tareas manuales, pueden requerir flexibilidad física y adaptabilidad, reconocimiento visual o comunicaciones sin reglas de procedimiento. Las tareas de rutina son características de muchos trabajos cognitivos y manuales de habilidades intermedias, como contabilidad, trabajo de oficina, producción repetitiva y trabajos de supervisión. Debido a que las tareas principales de estas ocupaciones siguen procedimientos precisos y bien entendidos, pueden ser, y cada vez más, están codificadas en programas informáticos y realizadas por máquinas (o, como alternativa, se envían electrónicamente, “subcontratadas” a sitios de trabajo extranjeros).

Acemoglu y Autor, 2011

A lo largo de todo el período, los hombres se desempeñan en ocupaciones con mayor intensidad en tareas manuales que las mujeres. En el caso de la intensidad en tareas cognitivas, y en particular, las cognitivas no rutinarias analíticas²⁴, los empleos de las mujeres comienzan el periodo con menor intensidad y su participación crece marcadamente, especialmente luego de 2008, mientras que la de los hombres se mantiene relativamente estable.

El mayor nivel de calificaciones formales está relacionado con una mayor intensidad de las tareas cognitivas y menor intensidad de las tareas manuales. Los resultados muestran, además, una estabilidad de dicha intensidad a lo largo del periodo para cada categoría educativa, con excepción de los trabajadores con educación secundaria (al menos un año aprobado), quienes presentan un incremento durante el periodo en la intensidad de tareas manuales rutinarias y no rutinarias. Este resultado puede implicar un descenso relativo en la calidad de los empleos para estos trabajadores, y estarían especialmente

²⁴ Las tareas cognitivas no rutinarias analíticas son, en general, realizadas por trabajadores altamente calificados y requieren del pensamiento abstracto, la creatividad, la capacidad de resolución de problemas (OPP, 2017).

expuestos a los riesgos del proceso de automatización, en la medida que estas tareas manuales están más sujetas a ser sustituidas por maquinaria y equipos.

Respecto a lo ocurrido con la evolución de las ocupaciones, sus modificaciones pueden responder al reemplazo (o incorporación) de una ocupación por otra, dentro de un mismo proceso productivo, o a un cambio en la composición sectorial de la economía. Por ejemplo, la disminución de la ocupación de “operadores en fabricación textil” durante la década de 1990 puede deberse a un proceso de sustitución de estos empleos por maquinaria o a la disminución del peso del propio sector textil en la estructura productiva del país.

Impacto en la actividad bancaria

“No es pertinente la discusión de si la tecnología debe estar enfrentada al trabajo realizado por humanos, sino que es importante poder combinar ambos actores”. En relación al impacto de las nuevas tecnologías en la actividad bancaria, en los últimos 40 años no ha habido cambios en la cantidad de cotizantes a la Caja Bancaria. Mientras en 1978 había algo más de 20.000, hoy hay 13.000 funcionarios en los bancos, sin embargo, otras empresas del área financiera cuyos empleados aportan al Instituto de Previsión Social del gremio suman 11.000 trabajadores más, lo que empareja la cifra con la de finales de los 70. “Esto demuestra que la tecnología no ha destruido puestos de trabajo, sino que se han podido redistribuir”, dijo Pedro Steffano, presidente de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU).

Fuente: <http://www.cronicas.com.uy/portada/estado-se-esfuerce-mantener-empleos-inviabiles-derroche-recursos/>

Las ocupaciones que presentan una caída pueden clasificarse como más intensivas en tareas manuales rutinarias, mientras que las que crecen tienen mayor componente cognitivo (1984-1999 y 2000-2011²⁵). Para algunas ocupaciones intensivas en tareas manuales rutinarias, como operarios industriales, se observa una caída, mientras que lo mismo ocurre para los vendedores que, en el periodo anterior, no presentaban tal tendencia. Además, una de las categorías ocupacionales que presenta mayor peso en el empleo, como es la de oficinista (con importante intensidad de tareas cognitivas

²⁵ La partición en dos periodos responde al cambio de codificación en las respuestas de ocupación y sector de actividad en la ECH.

Sector financiero

“Si hay un lugar donde el cambio tecnológico ha sido de vértigo es en el sector financiero. Pero a nivel general, las máquinas fueron sustituyendo trabajos que ninguno queríamos hacer. Entonces los usuarios del sector financiero desde su celular puede transferir, pagar las cuotas, etc. Ahora, cuando tienen un problema, ese día quieren que los atienda alguien: que los escuche, recepcione el problema y lo resuelva. En este sentido, creo que lo que va a tener que haber son políticas públicas que favorezcan la carga de humanidad en el trabajo. Estas deben implicar capacitación, formación profesional, conocimiento”, dijo Fernando Gambera – secretario ejecutivo del PIT-CNT, representante de AEBU.

*Declaraciones en evento organizado por el Instituto Social del Mercosur
“Perspectiva de Uruguay sobre Trabajo del Futuro en el Mercosur”.*

16 de noviembre de 2018.

rutinarias), aumenta también su participación por encima de lo que predice el factor sectorial.

No es claro, sin embargo, que en este periodo ocurra lo mismo para las ocupaciones intensivas en tareas manuales no rutinarias. Para el periodo 2000–2011 se observan tendencias similares, con la salvedad de que las categorías no son estrictamente comparables. Entre las ocupaciones de mayor crecimiento no explicado por una tendencia sectorial, se encuentran aquellas intensivas en tareas cognitivas no rutinarias analíticas.

Respecto a los probables impactos de la automatización, entre los sectores con menor proporción de empleos con alto riesgo de automatización se encuentran el de enseñanza y salud, el de información y comunicación y las actividades profesionales, científicas y técnicas. Estos sectores se caracterizan por requerir personal con habilidades de trato interpersonal y pensamiento creativo.

Los empleos de las mujeres presentan un riesgo de automatización significativamente menor que el de los hombres. Mientras que para los puestos de trabajo ocupados por mujeres se estima un riesgo de automatización promedio de 60%, para los hombres este valor es de 68%, es decir, que los hombres se desempeñan en empleos que corren mayor riesgo de automatización.

En parte, las estimaciones anteriores pueden contrastarse con la evolución de la participación femenina en la estructura ocupacional²⁶. A partir de los datos provenientes de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2001 y 2015, se estimó la evolución de la participación de la fuerza de trabajo femenina según la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones de 2008 (CIUO-08) a dos dígitos. En 2001, el 79,9% de las mujeres y el 62,2% de los hombres se concentraba en diez ocupaciones. Al comienzo del periodo, casi seis de cada diez mujeres ocupadas se ubicaban en cinco tipos de ocupación: limpiadores y asistentes, oficinistas, vendedores, trabajadores de los servicios personales y profesionales de la enseñanza. En 2015, además de que se verifica un cambio en el ordenamiento y la participación de cada una de las ocupaciones, cobra mayor importancia la ocupación de trabajadores de los cuidados personales y empleados contables y encargados del registro de materiales, y se reduce la participación en la de gerentes de hoteles, restaurantes, comercio y otros servicios y operarios y oficiales de procesamiento de alimentos, de la confección, ebanistas, otros artesanos. Pese a los cambios, puede advertirse la continua concentración en ocupaciones consideradas tradicionalmente femeninas²⁷.

No obstante, entre 2001 y 2015, cinco de las diez ocupaciones en que aumentó mayormente la participación femenina dan cuenta de la entrada de las mujeres en sectores no tradicionales estratégicos desde un punto de vista tecnológico y productivo (por ejemplo, profesionales de las ciencias y de la ingeniería, agricultores y trabajadores calificados de explotaciones agropecuarias con destino al mercado), con un aumento en su participación en cargos jerárquicos en algunos sectores, de directores administradores y comerciales, pero también en algunas actividades de baja calificación típicamente masculinas, de recolectores de desechos y otras ocupaciones elementales, personal de los servicios de protección (**Cuadro 1**).

La información desagregada por tipos de ocupación muestra la continuidad de la segregación laboral en actividades femeninas y, en una proporción considerable, en ocupaciones que se basan en relaciones interpersonales.

26 Los datos corresponden a un trabajo en curso para OIT.

27 La concentración femenina en ciertas ocupaciones que reflejan estos datos y su estabilidad se confirman a partir del cálculo del Índice de Duncan (ID) para los dos extremos del período. En efecto, el ID presenta valores de 0.5341 y 0.5382 para 2001 y 2015, respectivamente, lo cual indica que la segregación ocupacional medida a partir de los tipos de ocupación a dos dígitos prácticamente no se modificó en el período.

Cuadro I: Diez ocupaciones que más crecieron en participación femenina entre 2001 y 2015.

		2001	2015	2001	2015
	Tipo de ocupación (dos dígitos CIUO-08)	% mujeres sobre el total	% mujeres sobre el total	% mujeres sobre total de ocupados	% mujeres sobre total de ocupados
34	Profesionales de nivel medio de servicios jurídicos, sociales, culturales y afines	0.5	0.9	25.8	44.1
43	Empleados contables y encargados del registro de materiales	2.6	5.1	45.9	60.0
12	Directores administradores y comerciales	0.3	0.3	17.0	29.5
96	Recolectores de desechos y otras ocupaciones elementales	0.8	0.6	11.6	22.4
61	Agricultores y trabajadores calificados de explotaciones agropecuarias con destino al mercado	0.7	1.9	11.6	20.7
21	Profesionales de las ciencias y de la ingeniería	0.4	1.1	26.4	34.7
22	Profesionales de la salud	2.9	2.5	58.4	66.3
33	Profesionales de nivel medio en operaciones financieras y administrativas	1.8	2.3	30.3	37.8
54	Personal de los servicios de protección	0.5	1.1	10.3	17.2
52	Vendedores	9.1	15.9	58.8	64.1
	Total	19.5	31.6		

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la ECH-INE. OIT (trabajo en curso)

El estudio de OPP (2017) concluye que el cambio tecnológico ha operado recientemente en la estructura de empleo uruguayo, trasladándose paulatinamente hacia empleos más intensivos en tareas cognitivas rutinarias y no rutinarias, y menos intensivos, en tareas manuales. De esta manera, se observa un proceso de adaptación a la automatización. A nivel sectorial, es de mayor magnitud en sectores como el agropecuario, el financiero y la elaboración de alimentos, y menor en servicios de cuidado, educación y salud, entre otros.

Esta transformación podría manejarse eficazmente si los mercados y las empresas logran adaptar sus productos, sus servicios y sus procesos operativos, y se pueden actualizar las competencias de los trabajadores en función de la demanda a corto plazo. Los cambios en los empleos no solo serán inevitables, sino que, además, podrían crear nuevas oportunidades, en buena medida, dependiendo del rumbo que tomen las acciones de política (Eichhorst, 2017: 16).

Dichas acciones de política involucran al sistema educativo formal y la ampliación de su cobertura, dado que el mayor nivel educativo está relacionado con los empleos que tienen un menor riesgo de automatización y mayor intensidad de tareas cognitivas no rutinarias, que son complementarias con la introducción de tecnología. Si bien la finalización del nivel secundario supone una ventaja sobre niveles de avance previos, se observa claramente que el salto más grande se da al contar con algún grado de educación terciario (OPP, 2017).

2.3 Desafíos para la educación y la capacitación laboral

Las tendencias observadas sobre creación y destrucción de empleos parecen plantear no solamente desafíos que hacen a la superación de los rezagos relativos que se presentan en los resultados educativos obtenidos por el país en las últimas décadas, sino otros nuevos en términos de habilidades y competencias de base más compleja (técnica, digital, socioemocional).

Esto reta al sistema educativo y de formación profesional no solo a estar al día, sino a anticipar los nuevos requerimientos y considerar la superación de la segregación educativa de género dada por la alta concentración de las mujeres en pocas carreras o disciplinas relacionadas con el rol tradicional que han desempeñado en los hogares. Así mismo, se requiere ofrecer educación a lo largo del ciclo de vida de manera de tomar en cuenta las necesidades de actualización y adecuación a los cambios.

Uruguay ha logrado universalizar la cobertura de educación inicial para la edad de 5 años y acercarse al 90% de cobertura neta para las edades de 3 a 5 años y también en el tramo de 7 a 12 años. Sin embargo, presenta una alta deserción en el ciclo medio²⁸, que hace que, en términos comparados, sea uno de los tres países en América Latina con menor tasa de culminación del ciclo superior de la educación media y uno de los tres que menos ha avanzado al respecto en la última década. La deserción en secundaria genera un problema de acceso a la educación terciaria. La mejora en términos de años promedio

²⁸ El porcentaje de la población con 20 a los y más con secundario completo en 2014 alcanza al 10,4%

de educación de la población adulta en comparación con los vecinos de la región ha sido escasa (Bogliaccini, 2018).

Respecto a los logros educativos en términos de calidad, más de la mitad de los alumnos de 15 años no logra los niveles básicos de competencias en matemáticas y solo poco más de 1% se encuentra en los niveles más altos (OIT/Cinterfor, 2017).

La dimensión de formación y actualización de competencias para jóvenes y adultos en el mercado de trabajo es el otro núcleo duro de acción sobre el que es necesario actuar. Uruguay no cuenta con datos disponibles sobre competencias básicas y avanzadas de estos jóvenes y adultos sobre los que generar diagnósticos y políticas que trasciendan las necesidades dinámicas de actualización de competencias estrictamente vinculadas a la reconversión laboral (Bogliaccini, 2018: 44). Los resultados respecto a los cambios en tipos de tareas y ocupaciones subrayan la importancia de mejorar el nivel educativo de la población, especialmente ampliando fuertemente el acceso a educación superior para aprovechar las oportunidades que brinda el avance tecnológico y que este no suponga necesariamente una destrucción de empleo neta (OPP, 2017).

Una de cada tres empresas (36%) manifiesta que una importante restricción para llevar adelante sus actividades radica en la educación de la fuerza de trabajo. En los países de la OCDE este porcentaje alcanza solamente 5%. A pesar de esto, la participación de la población económicamente activa en cursos técnicos de ciclo corto es baja si comparada con la región (OIT/Cinterfor, 2017).

El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), creado en 2008, tiene dirección tripartita a través de un Consejo Directivo y ejecuta programas de formación para el empleo y cualificación de trabajadores. Sus cursos son de corta duración (28 mil participantes en 2015) y sus programas son desarrollados a través de 174 ejecutores públicos y privados con los que licita y contrata los cursos a impartir. Las actividades del INEFOP se financian con el aporte de los trabajadores y las empresas y se complementa con un asiganción del presupuesto nacional²⁹.

El diálogo social se considera fundamental para las instituciones de formación profesional de carácter público, tanto en lo que hace a la gestión como para la generación de mecanismos para anticipar las demandas e interconectar los centros de formación con los sectores y empresas. En este sentido, en Uruguay hay una experiencia novedosa en el sector de la construcción y de la celulosa y papel. Los empresarios y trabajadores, con el apoyo de OIT/Cinterfor, actualizaron conjuntamente los perfiles de las ocupaciones en la industria de la construcción (2014) y en la del papel y celulosa (2015)³⁰.

²⁹ <http://www.inefop.org.uy/home>

³⁰ Entrevista a Gabriela Rodríguez, asesora de la DINAE– MTSS.

Proyecto Templar: capacidades “blandas”

Es un programa dirigido a trabajadores en actividad, trabajadores en seguro por desempleo y trabajadores desempleados con experiencia laboral previa, cuya finalidad es entrenar competencias transversales: adaptación a contextos cambiantes y exigentes; aprendizaje continuo; comunicación; cuidar de sí mismo/a, de los demás y del entorno; liderazgo participativo; orientación a la innovación; orientación a resultados; orientación al cliente/servicio; resiliencia; trabajo en equipo. El Programa apunta a trabajadores del ámbito privado que posean conocimiento y experiencia en el manejo de la computadora y las herramientas informáticas y que cuenten con acceso a un equipo informático y a Internet.

Programa de Certificación de competencias

Aplica a las personas que desempeñan un oficio desde hace tiempo (ej. mozo) y no tienen estudios formales sobre ese oficio. Busca reconocer los conocimientos, habilidades y aptitudes de las personas trabajadoras independientemente de la forma en que la hayan adquirido. Es el reconocimiento público y formal de la capacidad laboral demostrada en base a la evaluación de sus competencias asociadas al perfil profesional definido. Esta certificación dependerá de los perfiles laborales que se defina para certificar. A abril de 2018, los perfiles ocupacionales disponibles para certificar son: baquiano turístico, cuidador/a, mozo/a, motosierrista.

Este trabajo es un insumo para la negociación colectiva de salarios y condiciones de trabajo y para la detección de necesidades de capacitación de los trabajadores. Se determinan, de este modo, las nuevas demandas de formación profesional, la adecuación de la oferta formativa y la certificación de competencias.

A partir de estas experiencias sectoriales surgidas directamente del diálogo social y de la identificación de necesidades similares en otros sectores de actividad, el MTSS (en particular la Dirección Nacional de Empleo y la Dirección Nacional de Trabajo) y el INEFOP se encuentran desde 2016 en un proceso de fortalecimiento institucional y de desarrollo de capacidades para la actualización de descripciones ocupacionales y valoración de cargos, a través de un proyecto ejecutado por OIT/Cinterfor.

Comités Sectoriales de Empleo y Formación Profesional

El INEFOP proporciona asistencia técnica a las iniciativas generadas entre organizaciones de empleadores y trabajadores en el nivel del sector de actividad, relacionadas con la formación continua, la capacitación e innovación tecnológica. A tales efectos, promueve la creación de Comités Sectoriales de Empleo y Formación Profesional” (Art. 12 de la Ley 18.406). Los Sectoriales activos son los siguientes: Comercio, Construcción, Farmacéutico, *Free Shop*, Industria Audiovisual, Industria láctea, Metalúrgico, Medios de Comunicación, Rural, TICS, Trabajadoras domésticas, Transporte de carga, Turismo.

Fuente: <http://www.inefop.org.uy/Capacitarse/Si-esta-trabajando-formalmente-uc/707>

Durante este año, se lograron algunos acuerdos clave, así como modificaciones normativas que apuntan en el mismo sentido³¹. En primer lugar, en junio, actores gubernamentales, sindicales y empresariales firmaron un amplio acuerdo interinstitucional para la implementación de propuestas formativas que incluyen a las empresas y las organizaciones como espacios formativos³². En agosto, los Ministerios de TSS, de Industria, Energía y Minería (MIEM), de Economía y Finanzas (MEF) y de Transporte y Obras Públicas (MTOP) presentaron un proyecto de ley que considera modificaciones a la Ley de Empleo Juvenil (N°19.133/2013) que, entre otros aspectos, amplía y flexibiliza los requisitos para acceder a la práctica formativa en empresas. Por último, en octubre se crea, mediante decreto del Poder Ejecutivo, la Comisión Nacional de Certificación Ocupacional, que funcionará en la órbita del INEFOP, será presidida por la DINAE-MTSS y estará integrada por el Consejo de Educación Técnico-Profesional, el INEFOP, el PIT-CNT y las Cámaras Empresariales. Según queda planteado, las acciones de certificación ocupacional serán implementadas por el INEFOP a través de una unidad temática interna y/o a través de la contratación de terceros. La financiación corre por parte del INEFOP.

Una mirada prospectiva a las industrias estratégicas es fundamental para diseñar lineamientos de políticas productivas y cambio tecnológico con una capacitación con mirada de futuro.

31 Entrevista a Gabriela Rodríguez, Asesora de la DINAE-MTSS.

32 Fuente: https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=eb06283b-702b-4146-87cf-282f67b89920&groupId=11515

Certificación de competencias laborales

“Se entiende por Certificación de competencias laborales el reconocimiento público y formal de la capacidad laboral demostrada por un trabajador, efectuado en base a la evaluación de sus competencias en relación con una norma, estándar o perfil profesional elaborado, buscando reconocer formalmente los conocimientos, habilidades y actitudes de los trabajadores, independientemente de la forma en cómo los hayan adquirido.”

Decreto 340/2018

La formación profesional se enfrenta a la necesidad de superar desajustes entre oferta y demanda en términos de competencias técnicas y socioemocionales. Esto requiere relevar la demanda de competencias por parte de las empresas, su percepción respecto de la escala y calidad de la oferta formativa existente, y las brechas de competencias a ser atendidas en términos cuantitativos y cualitativos. Así mismo, un mejor conocimiento de los requerimientos en términos de formación profesional y capacitación laboral requieren de la “incorporación, adaptación y desarrollo de metodologías de análisis de tendencias de cambio en el mercado de trabajo, respecto a los sectores económicos que se encuentran en procesos de expansión o contracción, las competencias demandadas en ocupaciones emergentes y el impacto del cambio tecnológico sobre competencias requeridas en diversas áreas ocupacionales” (OIT/Cinterfor, 2017: 78).

En ese marco, a nivel nacional distintos actores gubernamentales relacionados al desarrollo productivo, la innovación y la formación han promovido el desarrollo de capacidades de las y los trabajadores en industrias estratégicas. El Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad –Transforma Uruguay– (ver sección 4.1), por ejemplo, cuenta con una línea de Desarrollo de Capacidades, que apunta tanto al capital humano como a las empresas. Existen numerosos proyectos interdisciplinarios asociados a esta área³³.

33 En <https://www.transformauruguay.gub.uy/es/visualizador-de-politicas-de-apoyo> puede encontrarse un listado de las diferentes políticas de apoyo impulsadas por Transforma Uruguay en conjunto con instituciones como la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), la Agencia de Promoción de Inversiones, Exportaciones e Imagen País (Uruguay XXI), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP), el INEFOP, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el MIEM, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la OPP.

Por otra parte, existen iniciativas que surgen directamente desde la preocupación del sector privado de poder efectivamente aprovechar los nuevos desarrollos tecnológicos para potenciar su competitividad, así como de evitar los impactos negativos que el cambio tecnológico puede implicar al mantener sus estructuras estables.

Progretec

Financiado por el INEFOP y gestionado por un convenio CNSC-INEFOP, este programa busca “desarrollar y transferir conocimiento y capacidades que permitan tanto a los trabajadores como a empresarios, aprovechar las oportunidades y enfrentar las amenazas que supone el proceso de cambio tecnológico, así como la automatización de procesos”. Las empresas del sector Comercio y Servicios pueden postular en forma individual o asociativa para recibir cuatro tipos de apoyo: capacitaciones regulares o a medida, capacitaciones con componente de asistencia técnica, diagnósticos tecnológicos y misiones tecnológicas. Se hace énfasis, también, en los aspectos medioambientales.

Progretec se lanza a fines de 2017 y comienza a trabajar con sectores donde se identifica, a través de un estudio diagnóstico a nivel nacional, altos riesgos de automatización del empleo, y a la vez, con sectores con una vinculación histórica con la CNSC. A partir de entonces, se trabaja tanto estudiando las situaciones de los sectores en forma estratégica e intentando llegar a las empresas por parte del programa, como recibiendo demanda espontánea de apoyos de parte de las empresas.

A diciembre de 2018, Progretec cuenta con entre 80 y 90 propuestas que surgen a partir de demanda espontánea, de muy diversos sectores de actividad. Ha capacitado más de mil trabajadores en distintas temáticas relativas a la tecnología o el medio ambiente. Desde el programa se resalta la importancia de una gestión flexible y que se adapta a las necesidades de las empresas como factor de éxito, así como la preocupación por establecer relaciones cercanas con las empresas. Por otra parte, se señala que ajustar las propuestas de apoyo o diseñarlas a medida para cada empresa insume recursos y tiempo, pero que las empresas no se sienten tan atraídas por propuestas que no consideren sus situaciones particulares.

Fuentes: entrevista con Juan Abdala, del Comité de Dirección de Progretec, y Virginia Sarazola, responsable de la Coordinación operativa; sitio web del Programa, en <http://www.progretec.cnscs.com.uy>.

Progretec, un programa de reconversión laboral en el marco de la incorporación tecnológica y la sustentabilidad ambiental, surge de esta manera a partir de la iniciativa de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS) en convenio con el INEFOP.

Por su parte, el INEFOP y la Cámara de Industrias del Uruguay crearon el programa “Impulsa Industria”, con la finalidad de “consolidar a micro, pequeñas y medianas empresas y a emprendedores industriales”. El convenio firmado en noviembre de este año compromete al INEFOP a aportar recursos financieros (1,4 millones de pesos) para generar proyectos industriales “articulados con capacidades académicas nacionales”, así como encuentros entre empresas, emprendedores, investigadores, estudiantes y servicios conexos a la industria. Se busca fomentar la innovación “de forma sistemática” e identificar oportunidades de transformación digital en las empresas. Se estima que el programa llegará a trabajadores y empresarios de 700 empresas por el lapso de dos años, y que se realizarán unas 300 actividades³⁴.

Con relación a la formación de los jóvenes en áreas relacionadas a las tecnologías de la información y la economía digital, la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI) ha trazado alianzas con diferentes actores nacionales, como INEFOP y Plan Ceibal, e internacionales, como BID, para poner en marcha programas de formación profesional. Por ejemplo, Plan Ceibal, BID, INEFOP y CUTI lanzaron en 2017 la iniciativa “Jóvenes a Programar”, con los objetivos de inserción laboral y reinserción de los jóvenes en el sistema educativo formal. La capacitación se dirigió a preparar desarrolladores y testadores de *software*. Se orienta, además, a las competencias transversales que les servirán a los jóvenes a lo largo de sus vidas: trabajar en equipo, resolución de conflictos, autoconocimiento, preparación de una entrevista laboral y se brinda formación básica en inglés. A modo de complemento de “Jóvenes a Programar”, en 2018 se lanzó el programa “b_IT”, también a partir de un convenio entre INEFOP y CUTI, dirigido a personas mayores de 18 años con cuarto grado de Secundaria (o equivalente) aprobado. En este caso, se trata de un programa de formación 100% *online* de dos años de duración.

Este tipo de alianzas para promover la formación en áreas estratégicas no ha estado limitado a formación básica. El Plan Ceibal, la Universidad Tecnológica (Utec) y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) lanzaron en conjunto con dos universidades norteamericanas, Harvard y el *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), un posgrado en Ciencia de Datos (*Data Science*), que se dictará a partir de mayo de 2019.

34 <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/8/inefop-busca-consolidar-a-mipymes-y-emprendedores-industriales-con-capacitacion-a-empresarios-y-traba%E2%80%A6>. Acceso en Noviembre de 2018.

Capacitación como herramienta para la seguridad y las condiciones laborales de los nuevos empleos “a pedido”

A través de un acuerdo tripartito e interinstitucional motivado por la vulnerabilidad que presentan los motociclistas y ciclistas (según la Unidad Nacional de Seguridad Vial, 40% de las víctimas fatales en los primeros cinco meses de 2018 fueron motociclistas, muchos de ellos durante su jornada laboral) se lleva adelante la iniciativa de registro y capacitación profesional de los deliveries mediante un carné identificado con un código QR, que permitirá a los inspectores identificar al trabajador. Un decreto de mayo de 2017 estableció que a partir de enero de 2018 el carné sería obligatorio, y otorgó al Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) la potestad de certificación para circulación. “El curso tiene una carga horaria total de 12 horas distribuidas en seis de clases teóricas y seis prácticas. En las primeras se aborda la salud ocupacional, describiendo el perfil del repartidor, la constitución de los accidentes de trabajo, los riesgos psicosociales, como el consumo de sustancias y el uso de celular, y la prevención de estos. También el proceso de toma de decisiones y los tiempos de reacción, primeros auxilios y las consecuencias del siniestro de tránsito a nivel personal, familiar y económico. Un capítulo sobre ingeniería incluye la inspección técnica vehicular, el mantenimiento del vehículo y los elementos de protección, y en cuanto a lo jurídico, lo relativo a la función de las normas de tránsito. En las seis horas de prácticas –con simulador o situaciones reales con motos– se aborda la postura, comportamiento y puntos ciegos en la conducción, las técnicas según los tipos de pavimento y en distintas circunstancias, el manejo defensivo, los tiempos de reacción, la distancia de seguridad y actitud adecuada del conductor”. La capacitación incluye dos enfoques transversales: de seguridad laboral y prevención integral, sobre los derechos y obligaciones del trabajador y el empleador y las normas laborales que aplican al sector; y de género, donde se tratan conductas en el tránsito, ideales de género y la moto como signifiante de poder en el modelo de varón hegemónico.

Fuente: <https://trabajo.ladiaria.com.uy/articulo/2018/7/200-deliveries-recibieron-ayer-su-certificacion-profesional-para-transitar-en-motos-y-bicicletas/>.

Acceso en 6 de noviembre de 2018

2.4 Protección social: avances y situación actual

Uruguay comenzó un fuerte proceso de rediseño de su sistema de Protección Social a partir del año 2005. El país se había caracterizado por desarrollar tempranamente un sistema de seguridad social que a lo largo del siglo XX había logrado una aceptable cobertura, tanto en materia de población cubierta como de riesgos contemplados en la legislación. Sin embargo, como consecuencia de modificaciones estructurales ocurridas en la economía, el mercado laboral, los cambios demográficos y en los arreglos familiares, la estructura de riesgos sociales también cambia y, por lo tanto, se consideró la necesidad de adecuar la legislación a dichas transformaciones. La estrategia seguida se sintetiza en dos líneas de acción: i) creación de nuevos dispositivos dirigidos a los sectores de mayor vulnerabilidad social con el objetivo de la inclusión social, y ii) la modificación de los seguros sociales tradicionales con el objetivo de ampliar sus coberturas (Lagormarsino, *sf*).

Las modificaciones en la matriz de protección social en Uruguay significaron avances tanto en la dimensión “vertical”, ligada a las contribuciones laborales, a través de la ratificación del Convenio 102 de la OIT sobre “Normas mínimas de Seguridad Social” en 2010, como en la dimensión “horizontal”, de iniciativas que amplían el universo de prestaciones de tipo no contributivo, en línea con la Recomendación 202 del Piso de Protección Social (OIT-PIT/CNT 2014).

Prestaciones contributivas

Los programas de jubilaciones y pensiones de sobrevivencia son de carácter contributivo. Así como el seguro de salud, se financian con aportes de empleadores y empleados. El seguro de paro no cuenta con financiación sobre la nómina salarial, pero el derecho se brinda en base a exigencias de participación en el mercado laboral formal (con cotizaciones a la seguridad social).

Con el objetivo de ampliar la cobertura de la seguridad social, en 2001 el Uruguay puso en marcha un régimen de monotributo, para mejorar la cobertura de los trabajadores por cuenta propia. Mediante un proceso simplificado se unificaron diferentes impuestos y contribuciones a la seguridad social, en un solo pago, lo que permitió que los trabajadores que se beneficiaban del monotributo accedieran a las mismas prestaciones de la seguridad social que los trabajadores asalariados, bajo el principio de solidaridad (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017).

En el periodo 2005-2009, se realizaron en el país un conjunto de reformas en materia de protección social: se crea el Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo Nacional

de Políticas Sociales. Los tradicionales seguros de jubilaciones, de desempleo y de salud sufrieron cambios relevantes. Asimismo, se modificó el programa de asignaciones familiares y se incorporan otros beneficios de carácter no contributivo destinados a los hogares más vulnerables.

Seguro de desempleo: se cambiaron las condiciones de acceso, duración y montos del seguro de desempleo y respecto a su acceso efectivo³⁵, la forma de pago de la prestación y también se extendió el período de cobertura para los mayores de 50 años. Según los datos de la OIT sobre protección social, Chile y el Uruguay cuentan con la mayor cobertura de los regímenes de desempleo de América Latina y el Caribe: alcanzan a un 27% y un 29% de la población, respectivamente (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017).

Otro cambio significativo durante el período se dio en relación a la operacionalización y a los topes del seguro de enfermedad. En relación a lo primero, pasa a estar a cargo del prestador de salud la tramitación del subsidio por enfermedad (antes a cargo del beneficiario) y se aumentaron significativamente los topes.

En 2013 se aprobó una ley que amplía y modifica la licencia y el subsidio por maternidad (Ley 19.161) que, entre otros aspectos, extiende de 12 a 14 semanas el derecho a la licencia maternal y prevé una ampliación de la licencia paternal, que pasa de tres a siete días continuos a partir del año 2015, los que se extienden a 10 en 2016³⁶.

La situación descrita plantea importantes retos en términos de las políticas de salud y de protección social. Por su parte, las mujeres han sido las principales encargadas de dispensar los cuidados, pero la incorporación de la mujer al mercado laboral que disminuye el potencial de oferta de cuidados, plantea en un contexto de aumento de demanda de cuidados un reto adicional. Este se ha comenzado a enfrentar a partir de la Ley 19.353, aprobada el 18 de noviembre y promulgada el 27 de noviembre de 2015-, con el sistema nacional de cuidados, cuya población objetivo son las niñas y niños, las personas con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia, al tiempo que reconoce el valor social de las personas que realizan tareas de cuidados y apunta a promover una modificación de la actual división sexual del trabajo. En este sentido,

35 En el año 2001 se incluye a los trabajadores rurales entre las actividades sujetas de derecho del seguro a través de un régimen especial y en 2007 se incorpora al trabajo doméstico, completando así la posibilidad legal de acceso a todos los trabajadores de la actividad privada.

36 El monto del subsidio se calcula tomando como referencia el promedio del salario percibido en los últimos seis meses más la cuota parte del salario anual complementario, la licencia y el salario vacacional generado en el período de licencia maternal. Se introduce el subsidio parental para cuidados, que podrá ser utilizado indistintamente y en forma alternada tanto por el padre como por la madre, aunque no de manera conjunta. El subsidio establece la posibilidad de realizar medio horario de jornada para el padre o la madre, no pudiendo exceder las cuatro horas de trabajo, cubriendo el BPS el complemento del salario y beneficios generados. La cobertura del mismo abarca hasta los cuatro meses de vida del niño o niña para 2014, previéndose su extensión hasta los 5 y 6 meses en 2015 y 2016 respectivamente.

los cuidados son parte del sistema de protección social de Uruguay, que involucra la negociación colectiva para el sector público y privado, así como la corresponsabilidad entre empresas, sindicatos, familia y Estado.

Prestaciones no contributivas

Desde el año 2004 se produce un sensible incremento de los componentes no contributivos del sistema de protección social. Las pensiones de vejez e invalidez son de carácter no contributivo y exigen prueba de recursos, además de condiciones de edad o discapacidad, según corresponda. En 2008 se sumó a los beneficios ya existentes para adultos mayores vulnerables y situaciones de invalidez, el Subsidio Vejez, con el objetivo de cubrir a las personas entre 65 y 69 años en condiciones de pobreza extrema.

En el año 2005 se instrumenta el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) que lleva adelante el recién creado Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con el objetivo de hacer frente a los problemas sociales derivados de la crisis económica de 2002. El Plan se componía de un conjunto de intervenciones que incluían transferencias (Ingreso Ciudadano —transferencia de renta— y Tarjeta Alimentaria —monto de dinero proporcionado a través de una tarjeta magnética para la compra de productos alimenticios y de higiene), programas de corte educativo y de reinserción social (Rutas de Salida, alfabetización de adultos), de apoyo habitacional y de inserción laboral temporaria (Trabajo por Uruguay).

Culminado el PANES, en 2007 se implementa el Plan de Equidad, un programa de transferencias no contributivas más permanente y con un claro sesgo generacional hacia la infancia, aunque sin afectar derechos adquiridos en materia de pensiones no contributivas (Filgueira y Hernández, 2012). Las intervenciones complementarias fundamentales del Plan abarcan transferencias alimentarias (se mantuvo la Tarjeta Alimentaria del desmantelado PANES); expansión de la cobertura de servicios de primera infancia (Centros de Atención a la Infancia y la Familia, CAIF), ampliación de las pensiones no contributivas a la vejez bajando la edad exigida, así como una serie de programas sociales relativamente nuevos, de cobertura limitada. Entre estos nuevos programas sociales se cuentan los que promueven la reinserción laboral (microemprendimientos, cooperativas sociales, empleo transitorio) y los que buscan la reinserción educativa de los jóvenes y/o mejoramiento del rendimiento escolar así como la alfabetización de adultos.

Las Asignaciones Familiares (AFAM) constituyen el principal componente de las transferencias monetarias condicionadas del Uruguay. El régimen anterior de Asignaciones Familiares no contributivas desapareció gradualmente y se promovió que los antiguos beneficiarios de este sistema solicitaran la nueva Asignación Familiar del

Plan de Equidad, pues los montos transferidos a través de esta nueva prestación eran significativamente mayores. Al igual que sucede con las pensiones no contributivas, las AFAM están gestionadas por el BPS y es mediante este organismo que se efectúan los pagos a las familias³⁷ (Filgueira y Hernández, 2012).

El sistema de protección social en Uruguay, tanto por su alcance como por el criterio de universalidad, es considerado el más integral, seguido por Chile, Costa Rica, Argentina y Brasil (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017). Es notorio que la cobertura de la protección social se expande desde 2005, incorporándose estratos anteriormente desprotegidos. A partir de 2016 se comienza a construir un nuevo pilar de bienestar, que se suma a los tradicionales con la instalación de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) que atienda a las situaciones de dependencia (infancia, discapacidad y tercera edad) mediante la provisión de diferentes servicios y beneficios.

A pesar de esa expansión de la cobertura, persisten y, a la vez, se generan nuevas segmentaciones en la arquitectura en las diferentes arenas de política, lo cual deviene en la configuración de diferentes calidades de beneficios (Antía et al., 2013). Antía y Midaglia afirman que el *policy mix* vigente, “así como las características que asume el proceso de universalización, no son neutras, sino que condicionan fuertemente la calidad, equidad y el grado de cobertura de la política, así como la sustentabilidad política de la misma” (2015: 19). Argumentan que la creación de un régimen de protección unificado, que reuniera y articulara los diferentes componentes desde el inicio podría haber generado dinámicas políticas diferentes.

“Probablemente, amparar a todos los segmentos sociales bajo un mismo marco institucional posibilitaría una mejora de la calidad de las prestaciones de los sectores más vulnerables, atada a las demandas de los sectores medios y medios-altos. De forma complementaria, un escenario de ese tipo podría cambiar los términos del debate público que se plantea sobre las contrapartidas exigidas a los beneficiarios de las políticas.” (Antía y Midaglia, 2015: 19)

Con este último punto refieren a que es común que las políticas orientadas a la población vulnerable incluyan la exigencia de contrapartidas para recibir los beneficios (como la asistencia al sistema educativo y los controles médicos de los menores que reciben AFAM-PE), mientras que otras que benefician a los sectores medios y altos (como las

37 Los beneficiarios son los hogares vulnerables con menores de 18 años. La familia beneficiaria debe estar integrada por dos o más personas, que pueden estar vinculadas o no por lazos de parentesco, pero que deben cohabitar bajo el mismo techo como unidad familiar o asemejándose al menos a una unidad familiar. La vulnerabilidad se establece a partir de ingresos, pero considera, además, las condiciones habitacionales y el entorno, la composición del hogar, las características de sus integrantes y la situación sanitaria. Estos elementos se combinan en un algoritmo que predice ingresos para seleccionar a los potenciales beneficiarios. Se prioriza la figura femenina como administradora de las transferencias correspondientes a la familia.

deducciones tributarias del IRPF) no las exigen. Esto implica un problema de equidad en las políticas.

Antía y otros (2013) se refieren a este problema de segmentación en las arenas de política como “dualización”, señalando un divorcio entre un componente de asistencia social, financiado a través de rentas generales, y otro de bienestar, esencialmente contributivo. Identifican esta dualización en tres pilares de la seguridad social: trabajo y jubilaciones, salud y asistencia social; en cada arena hay una brecha en la calidad de las prestaciones entre los que acceden en forma contributiva y entre los que lo hacen en forma no contributiva.

De esta manera, pese a las mejoras observadas en Uruguay y en varios países en los sistemas de protección social, las debilidades que podrían tener para abarcar las diferentes situaciones que pueden plantearse ha dado paso a un debate principalmente de carácter académico para desvincular la protección social del empleo, creando una renta básica universal que proporcionaría una prestación incondicional a todos los ciudadanos o residentes de un país, independientemente de sus ingresos. La idea de la renta básica universal ha recibido fuerte apoyo por parte de algunos expertos, también se ha sostenido que es una política costosa, difícil de aplicar y que desplazaría el gasto requerido en salud y otros servicios sociales necesarios, así como también podría disuadir a las personas de trabajar, que los hogares con ingresos suficientes reciban una prestación innecesaria y que una renta básica universal no sirva para frenar las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad (OIT, 2017).

2.5 Relaciones laborales

El diálogo social comprende “todo tipo de negociaciones y consultas - e incluso, el mero intercambio de información - entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales. La definición y el concepto de diálogo social varían en función del país o de la región de que se trate, y no tienen, todavía, una formulación definitiva”³⁸. Este puede consistir en un proceso tripartito, en el que el gobierno interviene como parte oficial en el diálogo, o bien consistir en relaciones bipartitas establecidas exclusivamente entre los trabajadores y las empresas (los sindicatos y las organizaciones de empleadores), con o sin la participación directa del gobierno.

La concertación puede ser informal o institucionalizada, o una combinación de ambas categorías, y puede tener lugar a nivel nacional, regional o de empresa, y ser interprofesional

38 <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/sd/> 15 de marzo de 2010

o sectorial, o combinar ambas características³⁹. Por tanto, la existencia de organizaciones de trabajadores y de empleadores sólidas e independientes, con capacidad técnica y acceso a la información, así como la voluntad política y el compromiso de las partes interesadas, hacen posible el diálogo social.

Según expresa el Director General de la OIT (2018b), en la última década Argentina, Brasil y Uruguay exhiben porcentajes de cobertura de la negociación colectiva muy parecidos a los de países de ingreso alto, lo que coincide con el hecho de que son los únicos países con negociación colectiva sectorial.

En Uruguay, el ámbito privilegiado del diálogo social en lo relativo al mercado laboral son los Consejos de Salarios, a través de los cuales se procesa la negociación colectiva. Su origen está dado por la Ley 10.449 de 1943, creado con el cometido de fijar el monto mínimo de los salarios por categoría para los trabajadores, empleados u obreros de la actividad privada. Asimismo, funcionan como órgano de conciliación y mediación de conflictos colectivos.

Tras haber sufrido largas interrupciones, primero entre 1968 y 1984⁴⁰, y luego entre 1992 y 2004⁴¹, a partir de mayo de 2005 volvieron a funcionar los Consejos de Salarios. Se crearon además un Consejo Superior Rural y una Mesa Bipartita del Sector Público. En la actividad privada se convocó al Consejo Superior Tripartito, a través del Decreto 105/2005, que entre sus competencias tenía la de reformular los grupos de actividad en consonancia con los cambios en la realidad económica nacional. De esta manera, en forma tripartita, el Consejo Superior Tripartito de Salarios acuerda, salvo contadas excepciones, reagrupar las actividades en veinte grupos.

39 <https://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/download/brochures.pdf>

40 Entre 1968 y 1984 los Consejos dejaron de funcionar y a partir de 1973. La dictadura que se instalara en el mes de junio de ese año por el Decreto – Ley 15.738 de 21/06/78, ratificó la facultad del Poder Ejecutivo de fijar precios y salarios. En 1985, con el retorno a la democracia, el Poder Ejecutivo representado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), convocó la constitución de Consejos de Salarios, habiendo clasificado en grupos (originalmente 20 grupos) a las diferentes actividades. Para cada uno de esos grupos funciona un Consejo de Salarios constituido por miembros del Poder Ejecutivo, de los empleados y de los trabajadores. Se creó un órgano central (el Consejo Superior de Salarios). Los representantes empresariales y sindicales fueron designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las organizaciones respectivas y no electos, como establecía la Ley de 1943. Se delimitaron 47 actividades que se subdividieron en subgrupos más homogéneos (llegaron a 242 en 1991). Comprendieron aproximadamente trescientos sesenta mil trabajadores asalariados privados urbanos, que significan aproximadamente un 33% de la PEA (Espino y Pedetti, 2010).

41 En 1992, el gobierno suspendió la convocatoria de los Consejos dejando la negociación salarial librada a los actores. Se continuó fijando el salario mínimo nacional, el de los trabajadores rurales y el del servicio doméstico. Funcionaron consejos tripartitos en las actividades que tenían precios controlados como la salud y el transporte de pasajeros de Montevideo y suburbano, así como en la construcción.

También en 2005 se aprobó la Ley 17.940 de Libertad Sindical que establece la nulidad de todo acto anti sindical (despedir, no contratar, no dar aumentos), con el objetivo de proteger a todos los afiliados a las organizaciones de trabajadores, así como a todas las personas que estén creando un nuevo sindicato. Para ello prevé la reinstalación del trabajador en caso de despido y dispone la legitimación de la licencia sindical, retención de la cuota y facilidades para desarrollar la actividad (carteleros, distribución de publicaciones). Todo esto contribuyó a la incorporación de nuevas organizaciones, creciendo en este periodo el número de afiliados a los sindicatos.

Continuando con la práctica establecida en 1985, el Poder Ejecutivo designó a los representantes en consulta con las organizaciones empresariales y sindicales, teniendo en cuenta los criterios de representatividad propuestos por la OIT.

En 2008 se aprueba la Ley 18.065, que en su Artículo 6 establece el sistema de fijación del salario del servicio doméstico por convocatoria a los Consejos de Salarios. De este modo, en la Tercera Ronda de Consejos de Salarios en 2008 se agrega el Grupo 21, de las Trabajadoras del hogar o servicio doméstico. Esto se considera un hito clave para la historia del diálogo social y en especial desde una perspectiva de género. En Uruguay, se estima que alrededor de 109.000 trabajadores se desempeñaban en el servicio doméstico en 2006, lo que representa casi el 8% de los ocupados del total del país, siendo el 99.2% de los mismos, mujeres.

En 2009, a través de la Ley 18.566, se actualiza el marco de la negociación colectiva, se crea el Consejo Superior Tripartito como órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales que consagra un sistema en el cual conviven y se complementan, la negociación colectiva bipartita y la negociación colectiva tripartita⁴². Además de fijar los mínimos y categorías y reglamentar la licencia sindical, actualizar las remuneraciones de todos los trabajadores de la actividad privada y, en caso de mediar acuerdo entre los delegados patronales y trabajadores, establecer condiciones de trabajo, la ley modifica el régimen de designación de los delegados sectoriales (se elimina el mecanismo de elección) y atribuye al Consejo Superior Tripartito la competencia para efectuar la clasificación por grupos de actividad. Una de las diferencias respecto a la regulación anterior es que rol del Estado tiene la última palabra en la negociación salarial, pudiendo negar el dictado de un convenio si el acuerdo no es coherente con su política de ingresos. En esta nueva ley se amplió un capítulo sobre prevención de conflictos, principalmente impulsado por el sector empresarial.

42 “La negociación colectiva a nivel de rama de actividad o de cadenas productivas podrá realizarse a través de la convocatoria de los Consejos de Salarios creados por la Ley N° 10.449, de 12 de noviembre de 1943, o por negociación colectiva bipartita. No será necesaria la convocatoria de Consejos de Salarios en aquellas actividades o sectores en que esté vigente un convenio colectivo que hubiera sido debidamente concertado por las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativas de la actividad o sector”.

En los Consejos de Salarios, el sector de los trabajadores se encuentra representado por una única central, PIT-CNT–Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) y Convención Nacional de Trabajadores (CNT)⁴³. El sector empresarial está compuesto por diversas gremiales asociadas a las ramas de actividad más importantes del país. Se destacan la Cámara Industrial del Uruguay (CUI) y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS), por su alcance en términos de empleo.

A partir de 2005 la negociación colectiva ha ido incluyendo en los convenios un mayor número de cláusulas vinculadas a las condiciones de vida de los trabajadores (Espino y Pedetti, 2009). Así, comenzaron a instaurarse, a través de los convenios colectivos, determinadas cláusulas que apuntan al desarrollo de las oportunidades de las mujeres como trabajadoras, que podrían eventualmente propiciar la equidad en la distribución de tareas al interior de los hogares. Los diferentes grupos de negociación presentan situaciones dispares, a pesar del esfuerzo de la Comisión Tripartita para la Igualdad de Trato y Oportunidades en el Empleo⁴⁴.

En lo que hace al sector público, la Ley 18.508 de 2009 estableció la negociación colectiva en el sector público. Esta ley reconoce, en forma novedosa para el país, el derecho a la negociación colectiva a todos los funcionarios públicos, con ciertas exclusiones, limitaciones y particularidades⁴⁵. De esta manera, el ámbito de aplicación de la ley alcanza al Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, los entes autónomos, servicios descentralizados y los Gobiernos Departamentales (Intendencias Municipales, Juntas Departamentales y Juntas Locales Autónomas Electivas). Se conciben tres niveles de negociación⁴⁶ para el Poder Ejecutivo, los entes autónomos y servicios descentralizados de dominio industrial y comercial del Estado, y para el resto de las ramas estatales mesas de negociación que contemplen las particularidades reconocidas por la Constitución de la República.

43 La misma se creó bajo esta denominación el 1º de mayo de 1984, en respuesta inmediata a la salida de la dictadura civil-militar (1973-1985).

44 En el 2008, la Comisión Tripartita para la Igualdad de Trato y Oportunidades en el Empleo, promoviendo la incorporación de un enfoque de género en el mercado laboral, impulsó una cláusula consensuada para acercar a todos los grupos y subgrupos en la Tercer Ronda de Negociación que se incluyó en 97 sub grupos de actividad.

45 Se trata de las previstas en el artículo 9º del Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobado por la Ley 12.030, de 27 de noviembre de 1953, y en los numerales 2 y 3 del artículo 1 del Convenio 151 de la OIT, aprobado por la Ley 16.039, de 8 de mayo de 1989. Esto está precisado en el artículo 3 de la Ley 18.508.

46 Uno de nivel superior, a través del Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público; uno sectorial o por rama, a través de las mesas de negociación establecidas en función de las particularidades o autonomías; y otro por inciso u organismo, a través de las mesas de negociación entre las organizaciones sindicales representativas de base y los respectivos organismos (arts. 10-13).

A pesar de las modificaciones observadas en las instituciones del diálogo social en Uruguay y en el marco regulatorio, las nuevas formas de contratación y relaciones laborales a que se ha hecho referencia (relaciones de intermediación o triangulares, a domicilio y a distancia, en jornada parcial y tiempo de trabajo flexible o trabajo de duración u obra determinada) desafían las normativas vigentes.

El diálogo subregional se expresó en 2015 con la revisión de la Declaración Sociolaboral del Mercosur (1998), realizada “con el fin de promover diálogo social y tripartismo incluyendo el establecimiento de mecanismos efectivos para facilitar consultas permanentes entre trabajadores empleadores y gobiernos” (OIT, 2018b: 32).

En los países del Mercosur, las formas de trabajo “atípicas” o las nuevas formas de empleo siempre han constituido una parte importante de la fuerza de trabajo, pero estas nuevas modalidades también han proliferado en sectores y ocupaciones donde antes no estaban presentes. Las razones de esta expansión son múltiples y varían según las distintas realidades nacionales, pero en general responden al “crecimiento del sector servicios, las presiones competitivas de la globalización, las nuevas plataformas y avances tecnológicos, y los cambios en las estrategias organizativas de las empresas que han llevado a la externalización como manera de concentrarse en sus competencias ‘primordiales’ ” (OIT, 2018b).

Tanto las formas de trabajo precario históricas en los países de la región, como las que están emergiendo se asocian con una mayor inseguridad para las y los trabajadores que mantienen relaciones de trabajo temporal o multipartitas. La inestabilidad en el empleo (despidos, ajustes en los tiempos de trabajo) aparece como respuesta a unas condiciones macroeconómicas regionales caracterizadas por la alta volatilidad de las tasas de crecimiento. En esa medida, se plantean desafíos desde el punto de vista de los derechos laborales y las correspondientes coberturas y protecciones que habían estado históricamente diseñadas en la legislación laboral y en las instituciones del mercado de trabajo para las relaciones de empleo (OIT, 2018b).

Ello pone de relieve la necesidad de debatir y encontrar consensos sobre la adecuación de la legislación, las regulaciones y las instituciones laborales. “Las investigaciones de la OIT sobre el tema proponen recomendaciones que abarcan cuatro ámbitos principales de políticas: 1) eliminar los vacíos normativos; 2) fortalecer la negociación colectiva; 3) fortalecer la protección social; y 4) formular políticas sociales y del empleo destinadas a la gestión de los riesgos sociales y dar cabida a las transiciones” (OIT, 2018b: 38).

En el informe de enero de 2019 de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, se insta a invertir en las instituciones del trabajo a través de cuatro recomendaciones clave: establecer una garantía laboral universal (un piso de protección social relacionado con un salario adecuado, límites máximos respecto a las horas de trabajo y seguridad y salud en

el trabajo); ampliar la soberanía sobre el tiempo (aprovechando la tecnología para ampliar las oportunidades y conciliar la vida profesional y personal, generando opciones reales de flexibilidad y control sobre los horarios de trabajo); revitalizar la representación colectiva (“las organizaciones de trabajadores y de empleadores deben robustecer su legitimidad representativa a través de técnicas de organización innovadoras que lleguen a quienes están involucrados en nuevos modelos empresariales, incluso a través del uso de la tecnología”), y encauzar la tecnología en favor del trabajo decente (reglamentación del uso de datos, control de los algoritmos en el mundo del trabajo, sistema de gobernanza internacional para plataformas digitales de trabajo, enfoque de inteligencia artificial “bajo control humano”) (OIT, 2019). Sumado a estos aspectos, el informe considera clave “invertir en las capacidades de las personas”, favoreciendo el aprendizaje a lo largo de toda la vida, con perspectiva de género (OIT, 2019).

2.6 Sindicalismo

La mayor diversidad de modalidades de organización del trabajo, los cambios en las estrategias de gestión empresarial y el surgimiento de redes de producción de ámbito mundial representan desafíos para las relaciones laborales, la organización de los trabajadores y la negociación colectiva, además de lo que se refiere al trabajo informal que sigue fuera del alcance del movimiento sindical.

En consecuencia, se plantean varios interrogantes respecto a si las formas de organización sindical se adaptan al mundo del trabajo cambiante y en qué medida las organizaciones tradicionales tienen la capacidad de representar a los y las trabajadoras que se encuentran fuera de las formas típicas de empleo a partir de las nuevas modalidades de organización del trabajo y de contratación.

Como hemos visto, las nuevas formas de empleo, obviamente, conservan algunos aspectos de las formas tradicionales (dinámicas de control y dependencia entre el empleador y el empleado), pero también tienen nuevas características. Por ejemplo, ¿Cómo pueden representarse los intereses de los trabajadores de la economía de plataformas? ¿Qué mecanismos de negociación tienen estos trabajadores para lograr mejores salarios y condiciones de trabajo?

El paradigma tradicional de negociación colectiva podría verse erosionado en su representatividad, lo cual puede implicar la necesidad de reformulaciones, no solamente debido a nuevas formas de contratación y organización del trabajo sino incluso, para superar la contradicción que se ha generado entre el capital -cada vez más móvil para cruzar fronteras- sin una localización estable y en el mismo ámbito geográfico del trabajador y de la trabajadora y la fuerza de trabajo sujeta a las fronteras nacionales.

Capítulo III

La situación del mercado de trabajo uruguayo: principales indicadores y trabajo decente

3.1 Evolución de los indicadores de Empleo Decente en el período 2006-2017⁴⁷

La tasa de actividad representa el porcentaje de la población en edad de trabajar⁴⁸ que se encuentra económicamente activa, es decir, que se ofrece en el mercado laboral, ya sea que esté ocupada o desocupada. Por lo tanto, es considerada un indicador de la oferta de trabajo. En el período 2006-2017 la tasa de actividad se incrementó en 2,2 puntos porcentuales. Este incremento es explicado especialmente por el comportamiento de las mujeres, cuya tasa de actividad pasó de 50,8% en 2006 a 55,0% en 2017. No obstante, debe tenerse presente que, si bien la brecha entre ambos sexos ha disminuido en los últimos diez años, aún la tasa de actividad de los hombres sigue siendo notoriamente superior a la de las mujeres.

La tasa de empleo representa el porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra efectivamente ocupada. Este indicador es tomado comúnmente como “proxy” de la demanda de empleo, bajo el supuesto de que, dada una determinada tasa de desempleo positiva, toda la demanda es satisfecha por la oferta. En el caso de países con tasas de desempleo muy bajas, este supuesto comienza a ser menos realista, dado que aún con tasas de desempleo positivas, si estas son extremadamente bajas, pueden existir descalces o desajustes entre oferta y demanda que generen insuficiencia de la oferta en algunos sectores o algunas calificaciones y, por lo tanto, la tasa de empleo no sería un claro reflejo de la demanda de trabajo.

Como se aprecia en el **gráfico 1**, la tasa de empleo presentó una evolución favorable en la última década, incrementándose en 3,8 puntos porcentuales entre 2006 y 2017. Este incremento se explica fundamentalmente por el crecimiento en el empleo de las mujeres, cuya tasa pasó de 43,7% en 2006 a 49,8% en 2017. En el caso de los hombres, el incremento fue menor (0,6 puntos porcentuales). Como se observa, la diferencia entre las tasas de empleo por sexo ha tendido a disminuir en estos años. El análisis de la brecha

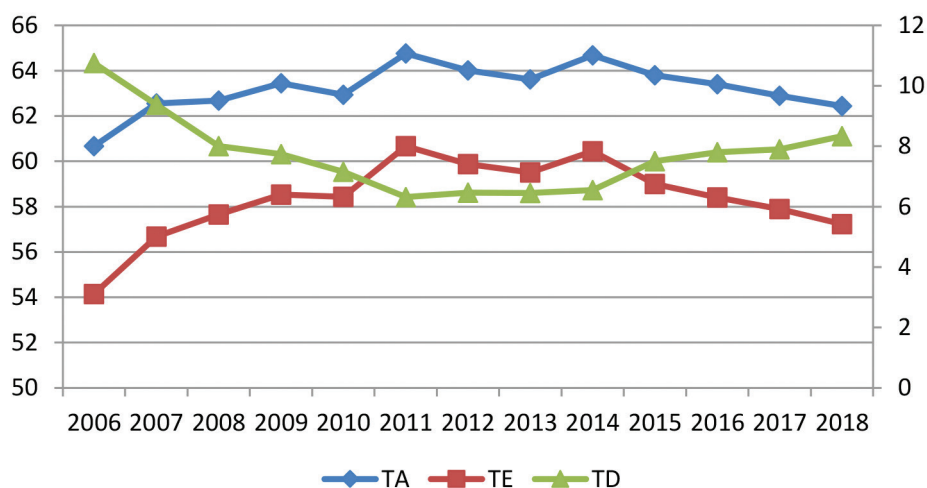
47 El gobierno definió para 2015/2020 a la “Cultura del Trabajo para el Desarrollo” como la directriz estratégica que llevará adelante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En este sentido, se apunta a la “continuidad y profundización de lo avanzado en el proceso de Trabajo Decente y también priorizar la Calidad del Trabajo” (MTSS, 2015). El presente estudio se centra en el primer componente, dando cuenta de la evolución de una serie de indicadores de trabajo decente en Uruguay en la última década.

48 En Uruguay se considera población en edad de trabajar a todas las personas con 14 años o más.

entre tasas⁴⁹ muestra un descenso en los últimos diez años, pasando de 34% en el año 2006 a 25% en el año 2017.

La tasa de desempleo es definida como la proporción de la población económicamente activa que no está trabajando pues no consigue un empleo, y que está disponible para empezar a trabajar cuando se lo requiera. Esta tasa permite analizar la falta de oportunidades de empleo y es comúnmente utilizada como un indicador del desequilibrio que se produce entre la oferta y la demanda de trabajo. Se destaca que la tasa de desempleo alcanzó en 2011 el mínimo histórico de 6,3% para el total del país, manteniéndose en niveles similares durante los tres años posteriores. A partir de 2015, la tasa de desempleo ha crecido más de 1 punto porcentual, ubicándose en 7,9% en 2017. Al analizar por sexo, nuevamente se corrobora que el comportamiento a la baja del desempleo en el período considerado es explicado por el comportamiento de las mujeres. Su tasa de desempleo en los últimos diez años bajó 4,5 puntos porcentuales, mientras que la de los hombres bajó 1,5 puntos (de 8,1% a 6,6%).

Gráfico I: Tasa de Actividad, empleo y desempleo.
Período 2006-2017. Total País.



Fuente: Unidad Estadística MTSS en base a ECH, INE.

49 Brecha = $(1 - (\text{Tasa de empleo en Mujeres} / \text{Tasa de empleo en Hombres}))$

3.2 Oportunidades de empleo

El concepto de trabajo decente adoptado en este estudio es tomado de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual promueve la generación de “oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana” (OIT, 2008). Como se observa, este concepto engloba seis aspectos claves: oportunidades de empleo, trabajo productivo, libertad, equidad, seguridad y dignidad. Los mismos serán desarrollados a partir de extractos del trabajo de Anker *et al.* (2003).

“Las oportunidades de trabajo, refieren a la necesidad de que todas aquellas personas que deseen trabajar encuentren un empleo decente. Esta noción de trabajo es de carácter general y abarca todas las formas de la actividad económica, comprendiendo por tanto el trabajo por cuenta propia, el trabajo no remunerado en la familia y el empleo asalariado, ya sea en la economía formal o en la informal”. Por otra parte, “el trabajo productivo es esencial para que los trabajadores tengan medios de subsistencia aceptables para sí mismos y sus familias, así como también para que las empresas y los países alcancen un nivel de desarrollo duradero y sean competitivos”. (Anker et al., 2003)

En lo que refiere al trabajo en condiciones de libertad, la OIT enfatiza que “las personas deben escoger libremente el trabajo y que en el siglo XXI no son aceptables determinadas formas laborales, como ser, el trabajo en servidumbre o esclavitud y el trabajo infantil. Asimismo, este principio implica que los trabajadores deben tener absoluta libertad para afiliarse a las organizaciones sindicales y que no deben sufrir discriminación” (Anker et al., 2003).

La noción de equidad apunta a “la necesidad de los trabajadores de gozar de un trato justo y equitativo y de oportunidades profesionales del mismo signo. Lleva consigo la ausencia de discriminación tanto en la contratación como en el trabajo, y la posibilidad de conciliar de modo equilibrado la actividad laboral con la vida familiar” (Anker et al., 2003).

La seguridad laboral refiere a “la necesidad de salvaguardar la salud, las pensiones y los medios de vida, y de proporcionar la adecuada protección financiera y de otra índole en caso de enfermedad u otras eventualidades. Además, reconoce la necesidad que tienen los trabajadores en cuanto a que se pongan límites a la inseguridad que conlleva la posibilidad de perder el trabajo y por tanto los medios de subsistencia” (Anker et al., 2003).

Por último, “la dignidad exige que en el ámbito laboral exista un trato respetable a los trabajadores, que estos puedan expresar sus preocupaciones, así como también participar

en la toma de decisiones que afecten las condiciones en que desempeñan sus tareas. Un aspecto esencial de ello es la libertad como derecho de los trabajadores para defender colectivamente sus intereses” (Anker et al., 2003).

Como se observa, las oportunidades de trabajar y la libertad de escoger empleo, refieren al objetivo de que existan empleos suficientes y, que a su vez, éstos reúnan ciertas condiciones mínimas aceptables. Las restantes cuatro facetas (productividad, equidad, seguridad y dignidad) indican hasta qué punto el trabajo existente es “decente” (Anker et al., 2003).

Además de estas seis facetas que enmarcan el trabajo decente, es importante tener presente al entorno socioeconómico, ya que este determina en ciertos aspectos lo que una sociedad considera “decente”. Los indicadores de trabajo decente deberán no sólo considerar los indicadores globales de la economía y el mercado laboral, sino también tener en cuenta las distribuciones estadísticas, valorando las situaciones de quienes peor se encuentran, sin limitarse a calcular los promedios que pueden esconder heterogeneidades entre los diversos trabajadores (Anker et al., 2003).

Para abordar estas temáticas en el caso uruguayo, se utilizó como principal fuente de información la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada del año 2006 y las Encuestas Continuas de Hogares de los años 2007 a 2017 elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE)⁵⁰. Como fuente de información adicional se utilizan las provenientes de distintas oficinas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Banco de Previsión Social (BPS).

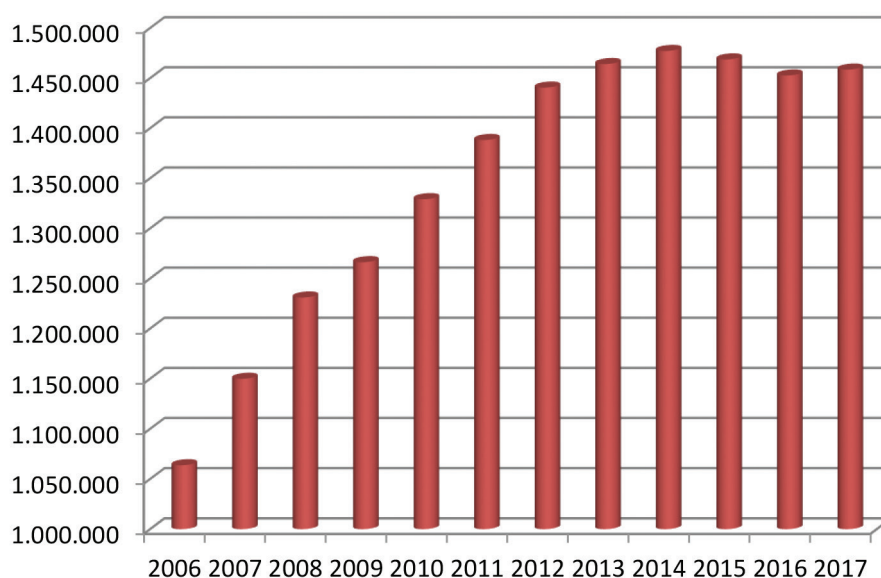
A continuación se presentarán indicadores de las distintas dimensiones del empleo decente, representativos del total del país en el período 2006-2017. A partir del año 2006, la economía uruguaya entró en una nueva fase de crecimiento ininterrumpido (dejando atrás los años de crisis económica y los primeros de recuperación), lo cual hace que los indicadores se vean menos distorsionados a causa de las variaciones del ciclo económico. No obstante, en los últimos tres años la economía se encuentra en una etapa de desaceleración que podría haber influido en la evolución de los indicadores de trabajo decente.

50 En varios procesamientos de las series se utilizaron las bases de datos compatibilizadas de las ECH, realizadas por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República.

3.3 Seguridad social

Con el fin de ahondar en el análisis de las oportunidades de empleo decente, resulta relevante estudiar la magnitud y evolución del empleo formal. Para ello, se utilizan dos fuentes de información. Una propiciada por el indicador del Banco de Previsión Social (BPS), donde se observan los puestos cotizantes en dicha institución. Como se aprecia en el siguiente gráfico, los puestos de trabajo que cotizaban en el BPS entre 2006 y 2017 se han incrementado en casi 500.000, pasando de poco más de un millón a casi un millón y medio. Por lo tanto, en la última década los puestos cotizantes aumentaron 37,1%, cifra muy superior al crecimiento del empleo (7%). Se puede concluir, entonces, que en los últimos años se creó empleo, principalmente empleo formal.

Gráfico 2: Puestos cotizantes al Banco de Previsión Social (Promedio anual).
Período 2006-2017. Total País.



Fuente: BPS

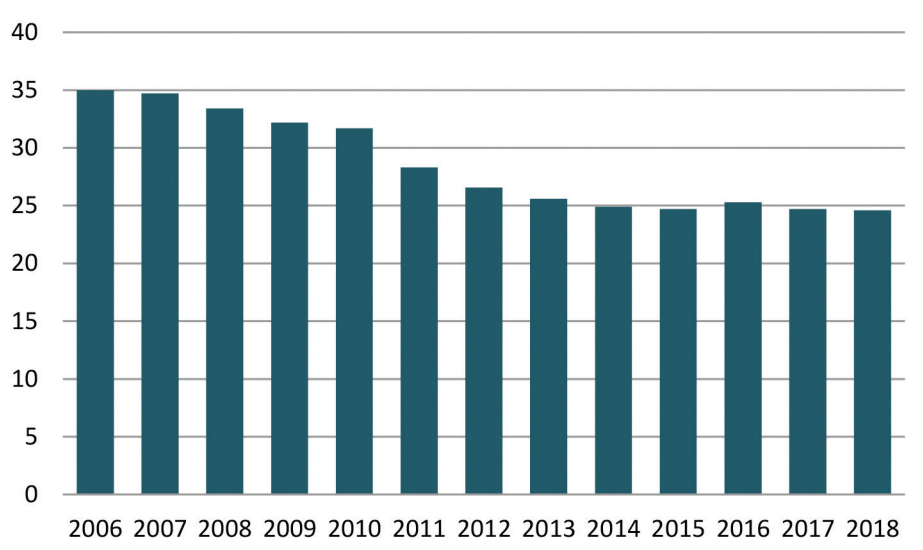
La otra fuente de información para estudiar el fenómeno de la informalidad la constituye la ECH, brindada por el INE. Si bien el concepto de informalidad es complejo y abarca distintas dimensiones del empleo⁵¹, generalmente se adopta una versión restringida del

⁵¹ Dentro de esas dimensiones se consideran, por ejemplo, el derecho al cobro de aguinaldo, el reconocimiento de horas extras mediante el pago o licencia, el derecho a licencia por enfermedad, entre otras.

trabajo informal, entendido por aquellas situaciones en las cuales la persona no está cubierta por la seguridad social. El no registro en la seguridad social trae aparejados diferentes problemas para el trabajador, quien no tendrá garantizados los derechos de cobertura de salud para él ni su familia, seguro de desempleo y enfermedad, aguinaldo, salario vacacional, despido ni jubilación, entre otros. Afectando, por ende, tanto su bienestar actual como su futuro.

Como se aprecia en el gráfico siguiente, la proporción de trabajadores sin cobertura de seguridad social ha presentado una tendencia decreciente en la última década, cayendo 10,3 puntos porcentuales entre 2006 y 2017, pasando de 35% a 24,7%. Es importante destacar que esta caída del porcentaje de trabajadores sin cobertura de seguridad social se realizó en un contexto de creación de nuevos empleos durante la mayoría del período. No obstante, en los últimos años la desaceleración económica ha impactado en la informalidad, la cual ha detenido su tendencia a la baja.

Gráfico 3: Porcentaje de trabajadores sin cobertura de seguridad social.
Período 2006-2017. Total País



Fuente: Unidad Estadística MTSS, en base a ECH, INE

El análisis por sexo de los trabajadores sin cobertura de seguridad social muestra entre 2006 y 2010 un porcentaje levemente superior en las mujeres respecto a los hombres (aproximadamente 1 punto porcentual), cerrándose la brecha durante los años 2011 y 2012, cuando la tasa se situó en 26,6% para los hombres y 26,5% para las mujeres. En los últimos años se verifica la situación inversa a lo ocurrido en el período 2006-2010,

es decir, los hombres registran porcentajes superiores de no cobertura de la seguridad social superando a las mujeres en 3 puntos porcentuales en el 2017.

Cuadro 2: Porcentaje de trabajadores sin cobertura de seguridad social por sexo. Período 2006-2017. Total País.

Año	Hombres	Mujeres	Tasa General
2006	34,5	35,7	35,0
2007	34,1	35,3	34,7
2008	32,7	34,2	33,4
2009	31,6	33,0	32,2
2010	31,1	32,2	31,7
2011	28,1	28,5	28,3
2012	26,6	26,5	26,6
2013	26,0	25,2	25,6
2014	25,3	24,4	24,9
2015	25,5	23,8	24,7
2016	26,3	24,1	25,3
2017	26,1	23,0	24,7

Fuente: Unidad Estadística MTSS, en base a ECH, INE

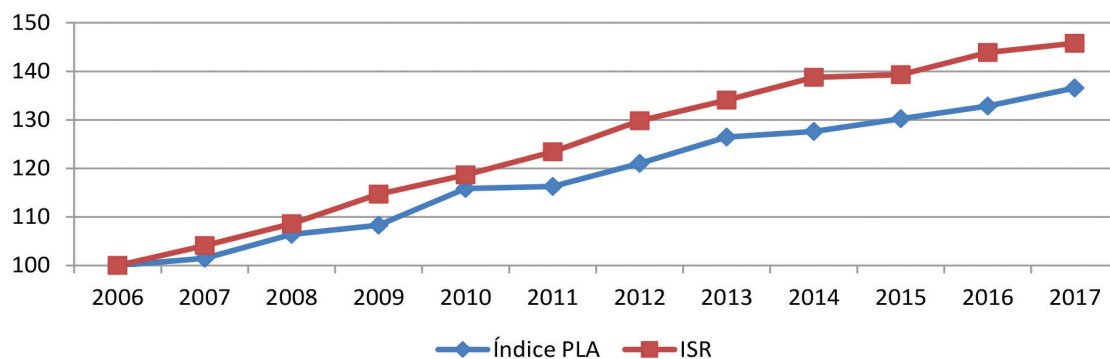
3.4 Ingresos adecuados y trabajo productivo

Ingresos Laborales

Diversos factores inciden en la evolución de los ingresos laborales reales de los ocupados. En este período, el crecimiento de la actividad económica y la demanda de empleo han generado mayores oportunidades laborales y caídas en las tasas de desempleo, presionando de esta manera los salarios al alza. Por otra parte, la inflación ha permanecido en la mayoría del período considerado por encima del rango meta, lo cual podría erosionar los ingresos reales del trabajo, siempre que la indexación de los contratos no fuese completa. A fin de comparar la evolución de los salarios reales con la productividad aparente del trabajo⁵², se presenta el gráfico conjunto de ambas variables en el período de análisis.

⁵² La productividad aparente del trabajo en este caso es calculada en base a la ratio entre el índice de volumen físico y el índice de personal ocupado.

Gráfico 4: Índice de Productividad Laboral aparente, Índice de Salario Real (2006=100).
Período 2006-2017. Total País.



Fuente: Unidad Estadística MTSS, en base a BCU e INE

Como se observa en el **gráfico 4**, ambos indicadores han tenido un crecimiento continuo en los últimos doce años, evolucionando de forma muy similar, lo que estaría dando la pauta de que los salarios reales a nivel agregado se vienen ajustando a los incrementos de productividad, e incluso por encima de ello. De allí, la gran importancia que tiene para el trabajador estar ocupado en un trabajo productivo. Si bien los incrementos de productividad no aseguran por sí solos un aumento del salario real, generan las bases para que esto sea posible, hecho que parece constatar en los últimos doce años.

Equidad en la distribución de los ingresos laborales

La desigualdad en la distribución de los ingresos laborales presenta una tendencia decreciente en los últimos doce años. Si se mide este fenómeno a partir del Índice de Gini para los ingresos laborales por hora⁵³, se aprecia una marcada disminución de la desigualdad en este período, con una baja de casi 10 puntos porcentuales, ya que pasó de 0,496 en 2006 a 0,399 en 2017. Otro indicador pertinente para analizar la evolución de la desigualdad de ingresos laborales lo representa la distancia entre los ingresos de quienes ganan más y aquellos que ganan menos. Como se aprecia en el cuadro siguiente, esta distancia ha disminuido de forma considerable en el período de análisis, reafirmando la tendencia a una disminución de la desigualdad ya expresada por la evolución del Índice de Gini.

⁵³ Para el cálculo, se consideró el total de ingresos líquidos por trabajo. No son consideradas las horas trabajadas en el hogar a efectos de comparar con los años 2006 y 2007 donde dicha variable no se preguntaba.

Cuadro 3: Índice de Gini para ingresos laborales por hora de los ocupados y ratio entre el décimo decil y el primero, y entre el quinto quintil y el primero. Período 2006-2017. Total País.

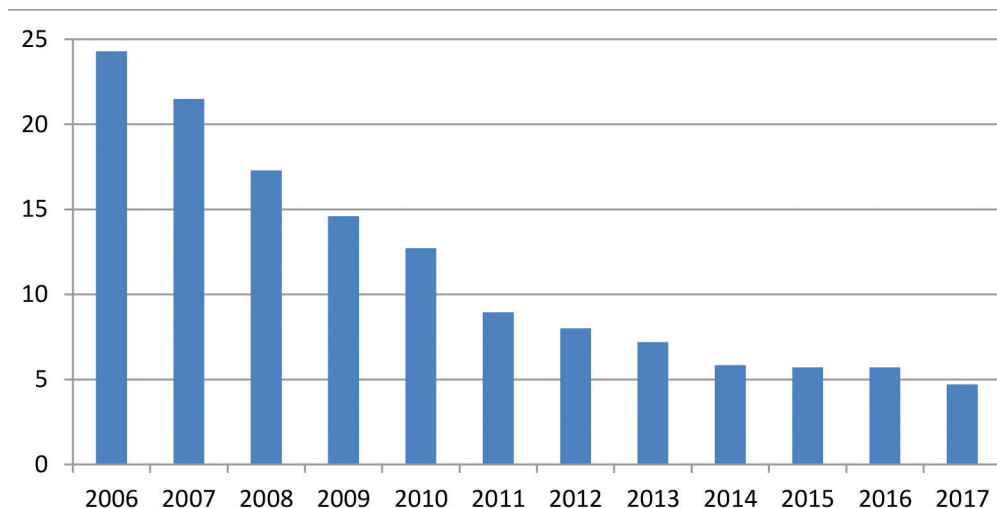
Año	Gini de Ingresos Laborales por hora	Ingreso laboral decil 10 / Ingreso laboral decil 1	Ingreso laboral quintil 5 / Ingreso laboral quintil 1
2006	0,496	33,9	14
2007	0,479	33,1	13,6
2008	0,475	32,7	13
2009	0,466	30,3	12,4
2010	0,456	28	11,6
2011	0,432	22,8	10,3
2012	0,407	21,3	9,2
2013	0,404	21	8,9
2014	0,401	20,4	8,7
2015	0,4	20,8	8,6
2016	0,394	18,7	8,3
2017	0,399	18,9	8,3

Fuente: Unidad Estadística MTSS, en base a ECH, INE

Ingresos suficientes para superar la pobreza

A continuación se muestra la evolución del porcentaje de ocupados que pertenecen a hogares que se encuentran en situación de pobreza (medida por el método del ingreso). Esto no necesariamente implica que el trabajador tenga individualmente ingresos bajos, dado que su condición de pobreza dependerá, debido a la metodología adoptada, de los ingresos de los demás miembros del hogar, así como de la cantidad de integrantes del mismo.

Gráfico 5: Proporción de ocupados que viven en hogares pobres.
Período 2006-2017. Total País.



Fuente: Unidad Estadística MTSS, en base a ECH, INE

Como se observa en el gráfico anterior, en el año 2006 uno de cada cuatro ocupados vivía en hogares por debajo de la línea de pobreza. Sin embargo, en el año 2017, uno de cada veinte ocupados vive en hogares pobres, lo que representa una caída de casi 20 puntos porcentuales. Esta caída se verifica para todos los grupos poblacionales y en particular los vulnerables; las mujeres pasan de 22% a 4,6% en el período, en tanto que la población afro es la que presenta el mayor descenso. En el 2006, casi la mitad de las personas afro ocupadas estaban en condiciones de pobreza, mientras que en el 2017, una de cada diez lo estaban.

Salarios Mínimos

La fijación de salarios a través de procesos de negociación colectiva y el aumento sostenido del Salario Mínimo Nacional (SMN) contribuye a la recuperación de los ingresos reales de los asalariados. El SMN fue establecido por Decreto en 1969 y abarcaba a todos los trabajadores asalariados privados mayores de 18 años, excluyendo a los rurales y a los domésticos. A lo largo de los años, especialmente durante la década de los 90s y primeros años del siglo XXI, el poder de compra del SMN descendió considerablemente, y a fines del 2004 su valor en términos reales era tan sólo un cuarto de lo que había sido en 1969. Esta importante caída determinó que este dejara de operar como precio de referencia en el mercado de trabajo (Amarante, Salas y Vigorito, 2009).

A partir de una política del gobierno destinada a mejorar la situación de los trabajadores que se encontraban en peor situación, el SMN comenzó a recibir aumentos periódicos importantes desde el año 2005. Si bien la política beneficia, en un principio, solamente a los trabajadores que se encuentran aportando a la seguridad social, se espera un efecto contagio al sector informal debido al aumento del costo de oportunidad de permanecer en la informalidad. Como se observa en el cuadro, el poder de compra del SMN se incrementó alrededor de 100% en los últimos doce años.

Cuadro 4: Evolución del SMN mensual nominal y real.
Período 2006-2017. Total País.

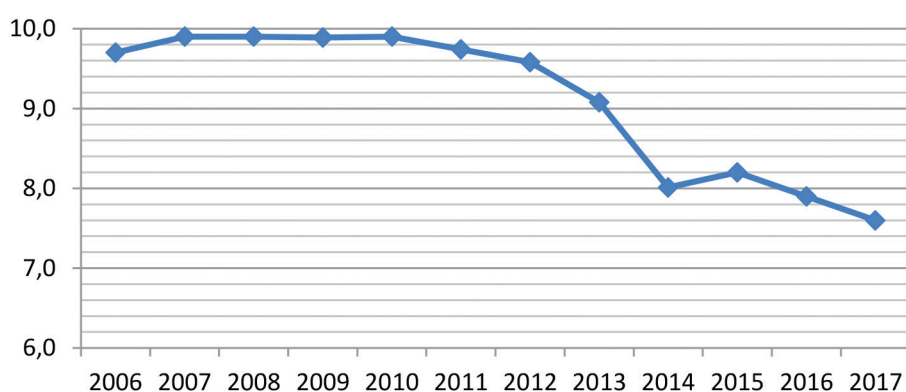
Mes de ajuste	SMN	Evolución SMN Real
Enero 2006	2.617,5	100,0
Julio 2006	3.000	110,9
Enero 2007	3.075	110,0
Julio 2007	3.244	111,0
Enero 2008	3.416	113,7
Julio 2008	4.150	131,5
Enero 2009	4.441	135,4
Enero 2010	4.799	137,9
Enero 2011	6.000	160,8
Enero 2012	7.200	178,6
Enero 2013	7.920	180,7
Enero 2014	8.960	187,4
Enero 2015	10.000	193,6
Enero 2016	11.150	196,8
Enero 2017	12.265	199,9
Enero 2018	13.430	205,2

Fuente: Unidad Estadística MTSS, en base a MTSS e INE

Una forma de ver cómo incide esta política en el mercado de trabajo es estudiar la evolución de la proporción de trabajadores que ganan menos que el SMN, observándose de esta manera el ejercicio real de este derecho. Para analizar este fenómeno, se consideran los ingresos laborales de la ocupación principal, se los divide entre el total de horas trabajadas en dicha ocupación (sin considerar las horas de trabajo que esta ocupación pueda requerir en el hogar) y se lo compara con el SMN horario, pasando los ingresos laborales formales de líquidos a nominales, lo cual permite dicha comparación.

En el cuadro siguiente se observa que la proporción de asalariados privados que ganan en su ocupación principal menos que el SMN por hora, se mantuvo relativamente constante hasta 2012, rondando el 10% de los asalariados privados. Sin embargo, a partir de allí se verifica una tendencia decreciente, para ubicarse en el 2017 en 7,6%. Este descenso puede considerarse un logro importante, dado que este resultado se da en un contexto de aumento sostenido del SMN. De todos modos, la existencia de un 8% de los asalariados privados que ganan menos que el SMN se considera un problema relevante.

Gráfico 6: Proporción de asalariados privados que ganan menos que el SMN⁵⁴.
Período 2006-2017. Total País.



Fuente: Unidad Estadística MTSS, en base a ECH, INE

La política de aumentos sostenidos del salario mínimo ha jugado un rol importante en la distribución de los ingresos. Según Maurizio (2014), los resultados sugieren que dicha política ha tenido un efecto igualador en la distribución salarial, lo cual también se verifica para otros países de la región como Argentina y Brasil, que adoptaron medidas similares. La reducción de la desigualdad, según la autora, está explicada, exclusivamente, por comprensiones en la parte baja de la distribución. Los cambios en el SMN explican cerca del 7% de la caída total del Índice de Gini entre 2004 y 2012 (Maurizio, 2014).

Horas de trabajo decente

El primer indicador que se analiza en este apartado es la proporción de ocupados que trabajan más de 48 horas a la semana. Este indicador es relevante debido a que las horas de trabajo excesivas constituyen una amenaza para la salud, interfieren en la vida familiar

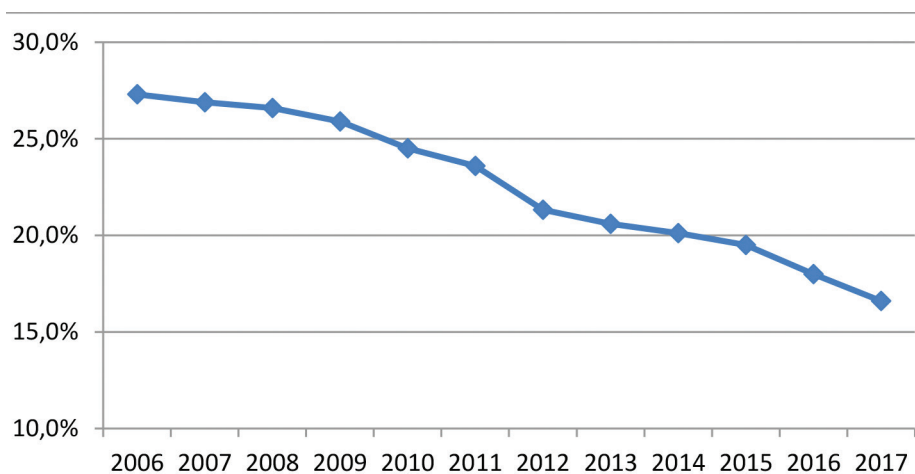
⁵⁴ Se tomaron en cuenta en esta estimación la totalidad de los ingresos laborales líquidos en la ocupación principal.

y pueden estar correlacionados con una remuneración por hora muy baja. Se entiende también que el exceso de horas de trabajo puede reducir la productividad del trabajador.

Existen diversas razones por las cuales un trabajador puede tener una jornada de trabajo excesiva. Una de ellas, tal vez la más importante, consiste en la necesidad económica. Si bien pueden existir otras razones personales que lleven a una persona a trabajar una cantidad de horas excesivas de manera voluntaria, en las Encuestas Continuas de Hogares no se relevan los motivos por los cuales se trabaja en exceso, por lo que se tomará el fenómeno de manera agregada⁵⁵.

En el gráfico siguiente se observa la evolución de la proporción de ocupados que trabajan más de 48 horas semanales⁵⁶.

Gráfico 7: Proporción de ocupados que trabajan más de 48 horas semanales.
Período 2006-2017. Total País.



Fuente: Unidad Estadística MTSS, en base a ECH, INE

Como se observa, el porcentaje de ocupados que trabajan en exceso ha ido disminuyendo de forma importante en los últimos años. En el 2006, el 27,3% de los ocupados trabajaba más de 48 horas semanales, mientras que en el 2017 esa proporción se reduce a 16,6%.

⁵⁵ Es importante, en este aspecto, considerar el fenómeno del multiempleo, ya que aquí existe una fuerte correlación con la ocupación, es decir, en aquellas actividades que pueden desarrollarse a tiempo parcial y cuyos ingresos no cubren las necesidades del trabajador, es probable que se encuentre el mayor número de trabajadores realizando horas excesivas. Por tal motivo el cálculo se realiza tomando en cuenta las horas trabajadas en la ocupación principal, así como en la secundaria.

⁵⁶ El porcentaje de personas que trabajan más de 48 horas semanales incluye a las que trabajan más de 60 horas semanales.

En el otro extremo, se encuentran aquellos trabajadores que teniendo empleo trabajan menos horas de las que desean. En este caso se presenta a continuación la evolución del indicador “Subempleo”. El INE considera a un ocupado como subempleado cuando trabajando menos de 40 horas a la semana, manifiesta el deseo de trabajar más horas y está disponible para hacerlo, es decir, que no está trabajando 40 horas semanales o más, pues no consigue más trabajo.

El **cuadro 5** muestra un descenso del fenómeno del subempleo en el período analizado. La tasa de subempleo para todo el país desciende de 12,8% en 2006 a 8,3% en 2017. Si bien la tendencia ha sido decreciente a lo largo del período, se observa una leve suba de un punto y medio desde 2014. Esta tendencia decreciente se da por igual para hombres y mujeres, aunque resulta relevante destacar que, si bien las mujeres presentan tasas de subempleo superiores a los hombres, la brecha ha presentado una tendencia a la baja, alcanzándose en el 2017 la menor brecha del período de análisis.

Cuadro 5: Tasa de Subempleo general y por sexo, región y edad.

Período 2006-2017. Total País.

Año	Total	Hombres	Mujeres	Montevideo	Interior	Menores de 25 años	25 años y más
2006	12,8	10,6	15,8	13,5	12,3	16,7	12,2
2007	12,1	10,0	14,7	13,2	11,3	16,9	11,3
2008	10,3	8,6	12,3	10,9	9,8	14,6	9,5
2009	8,7	7,3	10,5	8,8	8,6	12,8	8,1
2010	8,6	7,3	10,3	8,9	8,4	12,1	8,1
2011	7,2	5,9	8,9	7,5	7,0	10,7	6,7
2012	7,2	6,0	8,6	7,4	7,0	10,3	6,6
2013	6,7	5,7	8,0	6,6	6,8	9,7	6,3
2014	6,7	5,8	7,7	6,4	6,8	10,2	6,1
2015	7,2	6,4	8,1	6,4	7,7	11,0	6,6
2016	8,3	7,8	9,0	7,2	9,2	13,5	7,6
2017	8,3	7,9	8,8	7,0	9,3	13,8	7,5

Fuente: Unidad Estadística MTSS, en base a ECH, INE

En el análisis por región se aprecia también un descenso en el subempleo, tanto para Montevideo como para el interior del país. Sin embargo, vale la pena señalar que desde 2006 y hasta 2012 la proporción de subempleados era mayor en la capital del país, situación que se revierte a partir de 2013. Por último, los menores de 25 años presentan

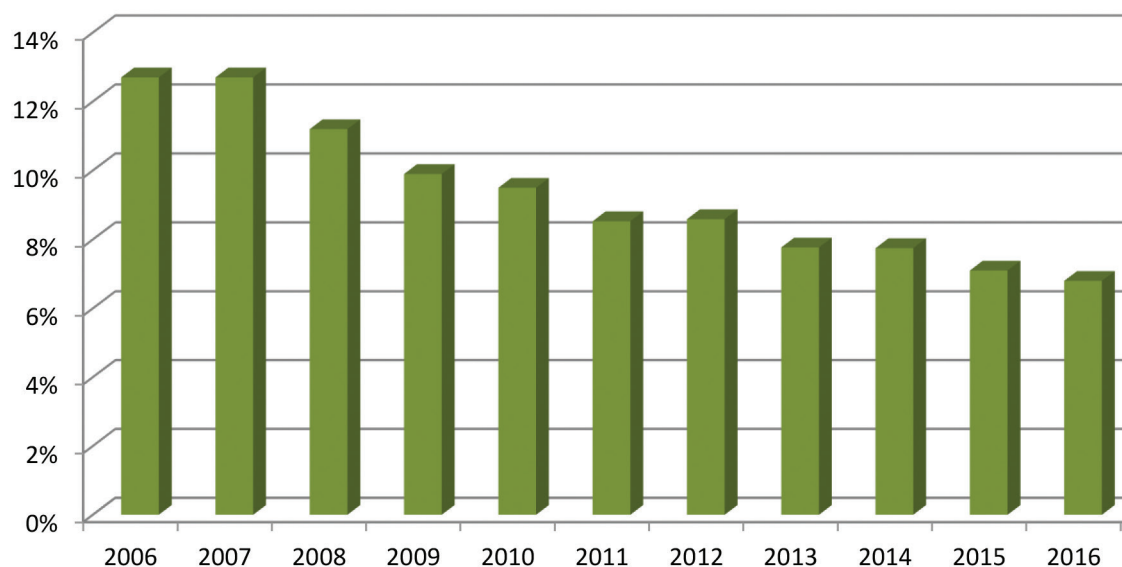
tasas de subempleo superiores a la de los mayores en 6,3 puntos porcentuales para el año 2017. La brecha entre edades, si bien se redujo en algunos años, ha tendido a permanecer relativamente estable e incluso con tendencia al alza.

3.5 Estabilidad y Seguridad

Poseer cierto nivel de estabilidad laboral generalmente constituye uno de los factores deseables para que el empleo sea considerado decente. Se entiende, a su vez, que un trabajo estable está inversamente relacionado con la probabilidad de perder el empleo y que, dada la dificultad de estimar esto último, constituye una buena *proxy*.

En el siguiente gráfico se observa la evolución de los ocupados que declaran haber estado desocupados en los últimos doce meses. En este sentido, se aprecia que esta proporción, disminuyó 6,4 puntos porcentuales en el período analizado, pasando de 12,7% en 2006 a 6,3% en 2017, mostrando una baja casi permanente en los años analizados.

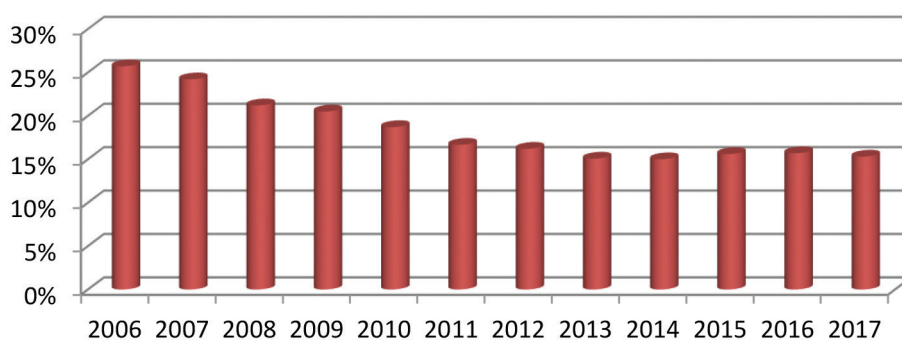
Gráfico 8: Proporción de ocupados que estuvo desocupada en los últimos 12 meses. Período 2006-2017. Total país.



Fuente: Unidad Estadística MTSS, en base a ECH, INE

Otro indicador que sirve para aproximarse a la estabilidad laboral y, en particular, a la satisfacción con el trabajo, refiere a la proporción de ocupados que se encuentra buscando otro empleo. Este indicador disminuyó de forma continua hasta el año 2014, ubicándose en 15% de los ocupados. A partir de allí se ha mantenido relativamente estable.

Gráfico 9: Proporción de ocupados que busca otro empleo.
Período 2006-2017. Total País.



Fuente: Unidad Estadística MTSS, en base a ECH, INE

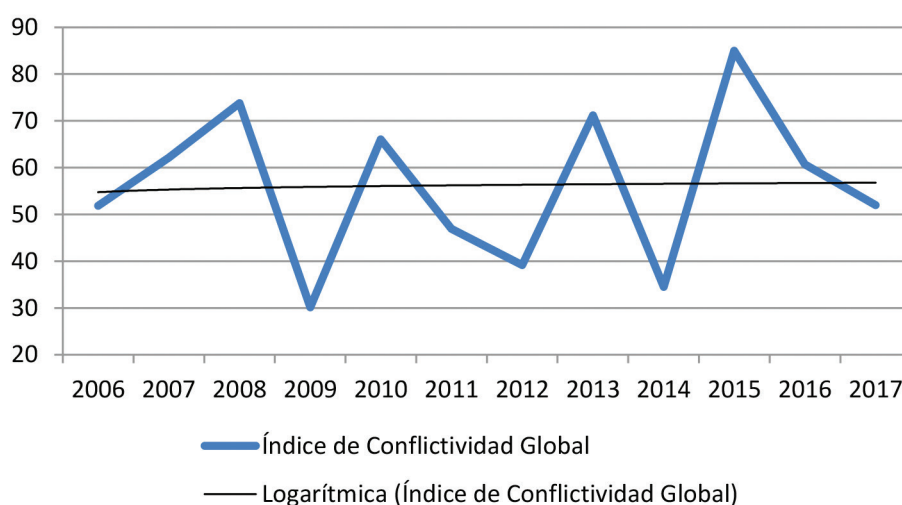
3.6 Diálogo social y representación de los trabajadores

En lo referente al impacto del diálogo social en el trabajo decente, se destacan aumentos salariales que contemplan la inflación esperada, intentando que los trabajadores no pierdan poder adquisitivo. Por otra parte, generalmente se incluyen aumentos diferenciales para aquellos salarios más sumergidos, incidiendo directamente en la situación de los trabajadores más vulnerables. Por último, se destaca el aumento de las cláusulas de género que intentan mejorar la situación de la mujer en el mercado de trabajo, intentando paliar las desigualdades que existen en esta materia en el mercado laboral uruguayo.

La conflictividad, medida por el Índice de Conflictividad, elaborado por la Universidad Católica del Uruguay, presenta una importante volatilidad anual. En el período 2006-2017 se encuentra, en general, por debajo del promedio histórico, aunque con importantes subas y bajas. El primer año de gobierno suele mostrar un aumento de la conflictividad, explicado principalmente por la aprobación del presupuesto nacional que conlleva, generalmente, un aumento de la conflictividad en el sector público. El índice en el año 2010 más que duplica el valor del índice del 2009. Algo similar ocurre al comparar los años 2014 y 2015, a partir de dicho año se observa una tendencia a la baja. La conflictividad no se asocia en una dirección en particular con el empleo decente. Una

alta conflictividad, si bien expresa descontento respecto a las condiciones laborales (en particular, salariales) por parte de los trabajadores, también se corresponde con un alto grado de organización, así como la posibilidad de expresarse y emprender acciones que intenten cambiar la situación. Por lo tanto, si las variaciones en la conflictividad cambiaron las condiciones de empleo decente, no se podría afirmar en qué sentido lo hicieron.

Gráfico 10: Evolución del Índice de Conflictividad Laboral.
Período 2006-2017.



Fuente Unidad Estadística MTSS, en base a Programa de Modernización de las Relaciones Laborales, Universidad Católica del Uruguay.

3.7 Conciliación del trabajo y la vida familiar y personal

Si bien existe consenso en que esta dimensión es relevante a la hora de analizar las condiciones de trabajo decente, no hay un acuerdo en los indicadores que deben emplearse para recabarla correctamente. En este sentido, uno de los indicadores propuestos es la “Tasa de actividad de mujeres en edad reproductiva (entre 14 y 49 años), según presencia de menores de 4 años en el hogar”. Este indicador señalaría en qué medida las mujeres con niños pequeños a cargo concilian la vida laboral con la personal. Como se puede observar, la tasa de actividad para las mujeres en edad reproductiva es mayor cuando no tienen niños pequeños a cargo, y comienza a decrecer a medida que la cantidad de niños pequeños aumenta. Esta tendencia se mantiene a lo largo del período analizado.

Por otra parte, se aprecia que para los hombres el resultado es el opuesto; los hombres entre 14 y 49 años con niños menores de 4 años presentan tasas de actividad mayores a los hombres sin niños a cargo, tendencia que también se mantiene en los últimos doce años. Por lo tanto, esta información estaría indicando que, ante la presencia de niños pequeños, es el varón el que se incorpora a la oferta laboral en su rol de proveedor del hogar, mientras que la mujer se dedicaría al cuidado de los niños (trabajo no remunerado), manteniéndose la división sexual de roles tradicionales dentro del hogar (Espino y Salvador, 2014).

Asimismo, la tasa de desempleo en las mujeres de 14 a 49 años es creciente con la presencia de niños menores de 4 años en el hogar. Las mujeres con 2 niños menores de 4 años presentan el doble de desempleo que las mujeres sin niños en el hogar. Mientras que las mujeres con 3 o más niños pequeños, presentan el triple de desempleo. En cambio, para los hombres parecería que el desempleo es independiente de la cantidad de niños pequeños en el hogar.

Cuadro 6: Tasa de actividad de hombres y mujeres de 14 a 49 años, según niños menores de 4 años en el hogar. Período 2006-2017. Total País.

Año	Ambos sexos				Hombres				Mujeres			
	0 niño	1 niño	2 niños	3 niños	0 niño	1 niño	2 niños	3 niños	0 niño	1 niño	2 niños	3 niños
2006	72,2	74,2	68,2	64,5	79,5	90,1	90,8	85,5	65,1	61,1	50,8	48,8
2007	73,9	73,7	68,8	60,4	81,3	90,8	89,2	88,2	66,8	60,2	53,1	43,3
2008	73,4	74,9	68,9	66,2	79,7	90,0	89,5	93,3	67,3	62,7	54,1	47,4
2009	73,9	75,8	70,5	63,8	80,2	90,2	90,5	85,5	67,8	64,0	54,4	51,6
2010	73,4	75,1	69,7	64,7	79,6	88,5	92,5	89,2	67,4	63,9	52,5	49,7
2011	75,1	76,9	72,8	56,6	80,9	90,4	89,9	92,1	69,2	65,7	58,6	35,7
2012	74,7	76,0	71,3	68,3	80,2	89,0	91,0	85,0	69,3	65,4	55,4	56,8
2013	74,4	75,6	70,2	62,7	80,4	89,6	90,2	86,1	68,4	63,9	54,4	50,0
2014	75,0	76,0	71,5	58,1	80,6	90,3	89,1	85,9	69,2	64,3	57,3	37,7
2015	73,8	75,7	70,2	57,6	78,6	88,7	90,2	79,8	68,8	65,1	55,5	46,3
2016	73,3	76,6	69,3	61,0	78,1	89,5	86,6	84,2	68,3	66,1	55,8	46,4
2017	72,6	76,8	72,4	65,4	77,1	88,4	90,0	84,0	67,8	67,3	59,0	53,4

Fuente: Unidad Estadística MTSS, en base a ECH, INE

Por lo tanto, se observa que las mujeres entre 14 y 49 años con niños menores de 4 años en el hogar presentan tasas de actividad más bajas y tasas de desempleo más altas en comparación con las mujeres sin niños pequeños, lo cual estaría reflejando una menor oferta en el mercado de trabajo de puestos con características que permitan conciliar la vida laboral y familiar para la mujer (por ejemplo, trabajos de tiempo parcial). A la vez, se aprecia que una vez que las mujeres con niños pequeños deciden ofrecerse al mercado laboral enfrentan una mayor dificultad para conseguir empleo.

Cuadro 7: Tasa de desempleo de hombres y mujeres de 14 a 49 años, según niños menores de 4 años en el hogar. Período 2006-2017. Total País.

Año	Ambos sexos				Hombres				Mujeres			
	0 niño	1 niño	2 niños	3 niños	0 niño	1 niño	2 niños	3 niños	0 niño	1 niño	2 niños	3 niños
2006	12,6	12,7	14,8	25,6	10,3	6,2	6,8	15,2	20,6	25,8	50,8	48,8
2007	11,2	10,9	13,2	21,7	8,7	4,9	5,5	14,0	18,1	23,1	53,1	43,3
2008	9,6	9,9	13,0	18,6	7,6	4,2	4,7	11,9	16,5	22,8	54,1	47,4
2009	9,2	9,7	11,5	17,1	7,2	4,4	5,3	11,5	15,7	19,9	54,4	51,6
2010	8,6	9,0	12,3	22,6	6,9	4,3	7,1	10,5	14,4	19,3	52,5	49,7
2011	7,6	7,5	9,5	19,0	6,3	3,9	3,5	9,1	11,7	17,0	58,6	35,7
2012	7,7	8,0	11,3	12,2	6,5	4,1	6,8	9,1	12,4	17,3	55,4	56,8
2013	7,7	7,9	11,2	20,4	6,6	3,6	7,1	9,8	12,8	16,5	54,4	50,0
2014	7,9	7,8	12,2	13,6	6,7	3,9	6,7	9,5	12,2	19,1	57,3	37,7
2015	9,0	8,9	14,2	22,3	8,2	6,0	8,3	10,0	12,3	21,4	55,5	46,3
2016	9,2	9,8	12,3	23,3	8,2	5,6	6,7	10,5	14,4	19,1	55,8	46,4
2017	9,8	9,0	11,2	19,8	8,8	5,3	6,8	10,9	13,0	16,3	59,0	53,4

Fuente: Unidad Estadística MTSS, en base a ECH, INE

3.8 En síntesis

Los indicadores presentados dan cuenta de avances importantes en los últimos doce años en materia de oportunidades de empleo. No obstante, parecería reflejarse una desaceleración de estas oportunidades principalmente a partir de 2015.

En lo que refiere a productividad e ingresos, se observa una tendencia creciente de la productividad laboral, así como de los salarios reales, y se destaca la caída en la proporción de ocupados que viven en hogares pobres. Otro elemento para destacar

es el descenso en la desigualdad de los ingresos laborales. Persiste como un problema relevante la existencia de un 8% de asalariados privados que perciben remuneraciones por debajo del salario mínimo, aunque esta situación no se agravó en un contexto de crecimiento sostenido del mismo. Si se compara punta a punta el período 2006-2017, se observa un crecimiento del SMN en términos reales de más del 100%.

Asimismo, se observan también mejoras en los indicadores de estabilidad y seguridad laboral, donde se destaca la reducción de la proporción de ocupados que busca otro empleo, así como el descenso en la duración del desempleo.

Es importante destacar en todo este proceso, el papel de las políticas llevadas adelante (Negociación Colectiva, aumento sostenido del SMN, modificación del Seguro de Desempleo, entre otras), que permitieron avanzar en las condiciones de trabajo decente y, a la vez, posibilitar a los trabajadores ser parte de las decisiones que afectarán su entorno laboral.

Donde mayores inconvenientes persisten parece ser en la equidad en el mercado laboral. Si bien en algunos casos las brechas parecen irse acortando, la persistencia de estas estaría dando señales de la necesidad de políticas de empleo específicas para grupos poblaciones vulnerables.

Capítulo IV

La visión de los actores sobre el futuro del trabajo

Como se ha mostrado a lo largo del documento, las arenas de política relacionadas con las transformaciones del mercado laboral abarcan la educación y la formación profesional, la reglamentación de los mercados laborales, la protección social y las políticas activas del mercado laboral. El capital humano y las competencias laborales son vectores que conectan varios de los desafíos más importantes que se enfrentan: el crecimiento de la productividad, las bajas tasas de innovación, la desigualdad, la informalidad y las oportunidades para sacar provecho de las revoluciones tecnológicas (Salazar-Xirinachs, s/f⁵⁷). En este sentido, la generación de puestos de trabajo y sus características están también ligadas a la transformación de la matriz productiva, los niveles de productividad y la inserción internacional; aspectos relacionados a otro ámbito de políticas diferentes a los mencionados. Sobre este conjunto de aspectos se expresan los principales actores sociales del país.

La importancia de considerar las visiones de estos actores sobre el futuro del trabajo y del empleo está dada por su influencia sobre la realidad institucional del país y sobre los caminos que se tomen para enfrentar el futuro de manera sostenible desde el punto de vista económico, ambiental y humano con equidad social y de género. Estas visiones también dan cuenta de la posibilidad de procesos de diálogo sobre las políticas públicas y las alianzas público-privadas.

El debate y las propuestas de los actores, además de considerar los efectos de la tecnología en la desaparición y creación de ciertos empleos, puede abrir paso a una reflexión más amplia que pasa por reexaminar y revalorizar el papel que aspiramos tenga el trabajo, así como el rol de las instituciones laborales incluyendo el diálogo social⁵⁸.

“El futuro del trabajo no debe verse de manera determinista como resultado de fuerzas tecnológicas u otras sobre las que las sociedades no tienen control. Ese futuro dependerá mucho de la capacidad de las sociedades de dar respuestas colectivas adecuadas a los impactos que se puedan anticipar y de direccionar y acelerar los procesos de cambio en sentidos positivos”. (Salazar-Xirinachs, 2017: 63)⁵⁹

57 <https://www.segib.org/wp-content/uploads/07-JMS-X.pdf>

58 El futuro del trabajo en América Latina. Entrevista a Fabio Bertranou. Nueva Sociedad <http://nuso.org/articulo/el-futuro-del-trabajo-en-america-latina/>

59 <https://www.segib.org/wp-content/uploads/07-JMS-X.pdf>. El futuro del trabajo, el empleo y las competencias en América Latina y el Caribe

En Uruguay existe desde hace relativamente pocos años una discusión general sobre el “futuro del trabajo”, llevada adelante por diferentes actores sociales (académicos, gubernamentales, sindicales, empresariales). Las secciones siguientes relevan las posturas de estos actores alrededor de diferentes temáticas relacionadas con el problema del futuro del empleo, a partir de la sistematización de entrevistas realizadas y de revisión documental y de prensa.

Más allá de las posturas sobre cada dimensión de la problemática, resulta interesante observar cómo se estructura el discurso de los diferentes actores alrededor de la discusión más abstracta sobre “futuro del trabajo”. La **figura 1** resume las palabras más mencionadas por los actores empresariales y sindicales en cuanto al tema.

Figura 1: Futuro del trabajo: la visión de los actores



Fuente: elaboración propia en base a revisión de prensa.

Como puede observarse, tanto los sindicatos como las empresas ponen un fuerte énfasis en la capacitación, la formación y el desarrollo de habilidades, considerando que estos aspectos son la clave de la adaptación al trabajo del futuro y a las tendencias que se ven a nivel mundial impulsadas por el cambio tecnológico.

Entre los actores sindicales aparecen menciones relativas a la propia organización sindical, al PIT-CNT, a los puestos de trabajo, los Consejos de Salarios, el gobierno y las políticas públicas, las condiciones de trabajo y la calidad del empleo. Entre los actores empresariales se hace mención repetida al mercado y sus nuevas reglas de juego; las

empresas, sus formas de organización y su rol en la innovación; los jóvenes, sus tendencias y preferencias; el talento humano; la productividad, la innovación y la competitividad. En este sentido, si bien los actores sociales convergen en algunas cuestiones clave (el rol de la formación, capacitación, nuevas competencias), presentan diferencias en los conceptos que enfatizan en sus discursos.

Deben señalarse, sin embargo, algunas cuestiones relevantes. Por un lado, la visión de los sindicatos ha sido expresada por pocos actores, sobre todo por la jerarquía del PIT-CNT y por sus representantes en el INEFOP. Por otro lado, en el caso de los actores empresariales, la discusión general, identificada en diferentes medios de prensa, hace directa referencia al futuro del trabajo (representada en la **figura 1**) y es liderada, sobre todo, por aquellos empresarios de industrias innovadoras, relacionadas a las TICs y a la economía digital. El análisis que sigue, dividido por dimensiones de análisis, intenta relevar también las posturas de actores empresariales más tradicionales (a través de entrevistas y de un análisis de prensa más profundo), pero que tienen gran incidencia en el empleo y en la productividad del país.

4.1 Desarrollo económico e inserción internacional

Tan relevante como el debate del impacto del cambio tecnológico sobre la estructura del empleo es la discusión sobre el potencial de esas innovaciones para los procesos nacionales de desarrollo productivo. Como se mencionó en la sección 1.2, la participación de las economías periféricas en las revoluciones tecnológicas ha sido siempre marginal (Pittaluga, 2017). El progreso técnico se ha difundido en forma parcial e irregular entre las distintas actividades económicas en los países de la región (Prebisch, 1973), dando lugar a la persistencia de la heterogeneidad estructural (CEPAL, 2011).

El expresidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, ha afirmado recientemente en esta línea que la discusión sobre el futuro del trabajo no puede darse sin tener en cuenta el punto de partida diferencial de los países en desarrollo, caracterizados por la heterogeneidad productiva de sus economías, la segmentación de sus mercados laborales y también por altos niveles de desempleo, subempleo, informalidad, y por la presencia de sectores históricamente postergados (mujeres, indígenas, afrodescendientes).

Iglesias menciona, entre otros, dos elementos relevantes para la discusión. Por un lado, señala la importancia de poner el foco en la productividad. “Cuando me dicen que los obreros nuestros tienen el 50% de la productividad de los países del norte, eso me preocupa. Porque en la productividad está la capacidad de crecimiento. En la capacidad de crecimiento está la clave para mejorar los salarios, o la economía está

estancada”⁶⁰. En segundo lugar, remarca la necesidad de fortalecer la institucionalidad y la gobernanza: “Todas estas cosas no pueden quedar libradas al mercado, tiene que haber institucionalidad que conduzca estos procesos. Hay que tener hipótesis sobre el futuro y el crecimiento. Se requiere la renovación del diálogo social, que adquiera nuevas visiones de largo plazo y de las visiones que hay que resolver”⁶¹.

En este marco, desde una perspectiva latinoamericana vale preguntarse: ¿Qué políticas es preciso adoptar para que las economías en desarrollo puedan aprovechar el potencial de la digitalización y el cambio tecnológico? ¿Cómo superar las restricciones históricas que han cristalizado una estructura productiva desigual?

En las distintas revoluciones tecnológicas, el modelo de innovación en América Latina ha sido exógeno y hay poco conocimiento generado localmente (Pittaluga, 2017). En ese sentido, puede sumarse la pregunta: ¿Qué acciones es posible llevar adelante para desarrollar procesos de innovación tecnológica endógenos, de forma de garantizar, por ejemplo, que la participación en las cadenas de valor mundiales contribuya al desarrollo sostenible? ¿Qué políticas de comercio y desarrollo pueden aplicarse a escala nacional para fomentar la iniciativa empresarial y permitir que el cambio tecnológico produzca efectos indirectos positivos tanto para la productividad como para el empleo?

Los actores gubernamentales han mostrado en los últimos años una preocupación clara por estas cuestiones, y han extendido acciones con un fuerte énfasis en el involucramiento del sector privado. La promulgación de la Ley 19.472/2017, que crea el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad –Transforma Uruguay- con el objetivo de promover el desarrollo económico productivo e innovador, con sustentabilidad, equidad social y equilibrio ambiental y territorial, es un claro ejemplo. Este Sistema incluye:

- a) El impulso de un proceso de transformación productiva orientado a la expansión de actividades innovadoras con mayores niveles de valor agregado y contenido tecnológico nacionales.
- b) La promoción de actividades con potencial de generar capacidades locales y de incorporarse en cadenas de valor, especialmente las nacionales y regionales.
- c) El apoyo al desarrollo de nuevas actividades y nuevos emprendimientos, así como a las actividades productivas que favorezcan las nuevas formas de propiedad y la economía social.

60 Enrique Iglesias. Presentación en el evento “El futuro del trabajo y el trabajo del futuro”, FES-Fundación Liber Seregni. 11 de setiembre de 2018. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=lyNMZ9umze0>

61 Ídem.

- d) La generación de condiciones para la mejora de la competitividad sistémica.
- e) La promoción de la demanda tecnológica del sector público como un factor de movilización de las capacidades nacionales de innovación y de estímulo a la competitividad empresarial.
- f) La orientación de la promoción de la radicación de inversiones extranjeras en el país para maximizar su contribución a los objetivos de la estrategia nacional de desarrollo productivo, con énfasis en los derrames en materia de tecnología, innovación, empleo de calidad y fortalecimiento de las capacidades nacionales.

De acuerdo al Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad de 2019 aprobado por el Gabinete Ministerial homólogo, Transforma Uruguay es una respuesta a los problemas de la coordinación público-público y público-privada, característicos de las políticas de desarrollo productivo sostenible, y viene a establecer un soporte institucional y un espacio de diálogo (entre gobierno, trabajadores, empresarios y academia) para el desarrollo de las políticas de desarrollo productivo.

Parte de la estrategia de Transforma Uruguay ha sido la priorización de algunos sectores de la economía que en principio se considera que constituyen una ventana de oportunidad para el futuro. Desde el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) se señala que los sectores priorizados, tras los procesos de diálogo con la academia y el sector privado, son los siguientes: Audiovisual y Diseño (Industrias Creativas), Biotecnología, Forestal-Madera, Farmacéutica, Ciencia de datos y Aprendizaje automático, y Ciencia y Tecnología aplicada a alimentos⁶².

Estos sectores no son necesariamente, hoy en día, los que más generan empleo, sino que su elección tiene que ver con un análisis prospectivo relativo a sus potencialidades para el desarrollo productivo y la inserción internacional. Sin embargo, desde el MIEM se apunta que el hecho de que se trate de los sectores con mayores posibilidades de innovación y competitividad trae aparejado su potencial como generadores de empleo. “Hay una estrategia de apostar a sectores intensivos en conocimiento. Eso deriva en que son sectores que son futuro del empleo. O son sectores que pueden viabilizar la supervivencia de otros sectores, los más tradicionales. Es el caso de biotecnología, que genera nuevos desarrollos para las industrias tradicionales”⁶³.

En la misma línea, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) ha realizado, en el marco de la construcción de la “Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050”,

⁶² Entrevista a técnicos del área de Política Industrial del MIEM.

⁶³ Ídem.

estudios prospectivos en lo que denominan “complejos productivos estratégicos”: Bioeconomía, Economía Digital, Energías Renovables, Turismo, Hidrocarburos, Industrias Creativas, Forestal-Madera-Celulosa, Alimentos y Servicios Globales de Exportación y asociados a los recursos naturales. Estos complejos se interrelacionan en la matriz productiva uruguaya, configurando un tejido productivo conformado por un núcleo innovador (Bioeconomía, Economía Digital) que representa la conjunción de las últimas revoluciones tecnológicas, y un conjunto de “complejos maduros”. El núcleo innovador, en su interrelación con los complejos maduros, los potencia y moderniza (Pittaluga y Torres, 2015)⁶⁴.

La estrategia de los actores gubernamentales relativa al desarrollo productivo es común y tiene, en parte, que ver con la atención estratégica a sectores con potencial innovador que pueden transversalizar su capital tecnológico hacia industrias tradicionales, logrando, de esta manera, romper con la barrera histórica de la heterogeneidad estructural.

Las acciones desplegadas en este marco por Uruguay Transforma son discutidas con cada sector en espacios de diálogo donde las empresas identifican las restricciones para su desarrollo y crecimiento, sus necesidades en términos específicos y los posibles apoyos o soluciones a construir en conjunto. De esta forma, las acciones a considerarse van desde cambios en normativa y regulación que puedan proteger la innovación a nivel nacional, hasta apoyos en forma de fondos y subsidios (por ejemplo, para investigación en I+D, para la inversión en tecnología), pasando por la creación de centros de investigación, el despliegue de programas de formación y certificación de competencias, entre otros. En el marco de Transforma Uruguay, se elabora con cada sector una hoja de ruta con las acciones específicas a tomar⁶⁵, y las soluciones propuestas tienen carácter interinstitucional. Sumado a estas iniciativas, existen otros proyectos con una visión a mediano y largo plazo sobre el desarrollo productivo con énfasis en el cambio tecnológico que implican una fuerte articulación entre el Estado y el sector privado. Un ejemplo es el Centro de Extensionismo Industrial (CEI), iniciativa llevada adelante en coordinación por el MIEM, la ANII, la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y la UdelaR.

El relevamiento de visiones y posturas de los diferentes actores sociales arroja que para los actores empresariales la mejora de la competitividad en el contexto actual es un aspecto clave para su supervivencia. Parece haber consenso acerca de la importancia de contar con “agilidad organizativa”⁶⁶, con la capacidad de adaptarse rápidamente a los cambios del mercado y las innovaciones tecnológicas y de gestión. Parte de los actores

64 Ver: <https://www.opp.gub.uy/es/planificacion>

65 Por ejemplo, en noviembre de este año se lanzó la hoja de ruta del Sector Lácteo, como parte del sector Ciencia, Tecnología e Innovación para el Sector Alimentario. Disponible en: <https://www.transformauruguay.gub.uy/es/sector-lacteo>

66 El término es utilizado por Ignacio Horvath, gerente general de Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP); a pesar de surgir del sector público, resulta un buen resumen de varios conceptos manejados por el sector empresarial.

se muestran optimistas de que el cambio tecnológico, con la adecuada capacitación y adaptación, puede potenciar a las empresas e incluso al empleo⁶⁷.

Centro de Extensionismo Industrial (CEI)

Se trata de “una iniciativa público-privada que busca intensificar el uso del conocimiento en las empresas industriales para fortalecer sus capacidades de innovación y competitividad”. Ofrece diagnósticos tecnológicos e integrales adaptados a cada empresa (con foco en las PYMES) y planes de acción que indiquen, entre otros aspectos, los instrumentos de apoyo disponibles. A su vez, realiza un trabajo de articulación entre las empresas y actores/información de su interés, de manera que puedan incorporar conocimiento para mejorar su competitividad. El CEI trabaja, actualmente, con los sectores: alimentario, metalúrgico, plástico, químico y maderero.

Fuente: sitio del programa, <http://www.centrocei.org.uy>

Otros actores empresariales se muestran más cautos. El representante de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), Gonzalo Irrazábal, en una actividad organizada por el Instituto Social del Mercosur sobre el futuro del trabajo en Uruguay, señala la importancia de la temática para el sector, que participa tanto desde quienes protagonizan el cambio como desde quienes lo sufren. “Seguramente muchos empresarios estarán contentos porque pudieron crear, capitalizar a generar tecnología, y otros están preocupados porque su par les generó mayor tecnología. Entonces, creo que aun dentro del mismo sector, hay visiones contrapuestas, porque también hay intereses contrapuestos”.

Sin embargo, independientemente de la visión positiva o negativa sobre sus impactos, el hecho de que el cambio tecnológico cambiará las reglas de juego se asume en forma consensuada en el sector. Como fuera expresado por Irrazábal, al cambio tecnológico “lo recibiremos mejor o peor, pero es inexorable en mi opinión. Incierto seguro, pero inexorable también”. En este sentido, muchos abogan por capitalizar las innovaciones y utilizarlas a su favor, siendo proactivos respecto a las nuevas posibilidades. Carme Artigas, CEO de *Synergic Partners*⁶⁸, expresó recientemente en un evento sobre el tema:

67 Ver, por ejemplo, las opiniones expresadas por algunos actores del sector empresarial en: <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/futuro-uruguay-siesta-miedo-oportunidades.html> y <https://blogtrabajo.gallito.com.uy/empresa/nuevas-tecnologias-para-rrhh/el-futuro-del-trabajo-en-vision-de-los-expertos/>

68 *Synergic Partners* es una firma especializada en *Big Data*, *Data Science* y *Data Engineering* de prestación de servicios empresariales en áreas como conocimiento del cliente, prevención del fraude, gestión del riesgo y cumplimiento normativo, gobernanza financiera o fusiones y adquisiciones, entre otros.

“*Big Data* nos permite algo muy importante en el mundo empresarial. Pasar de gestionar las empresas de manera reactiva a gestionarlas de manera predictiva. No es algo solo tecnológico, es clave para mejorar nuestros negocios”⁶⁹.

Fuera de las empresas más innovadoras e intensivas en conocimiento, hay pocas expresiones de parte de actores empresariales más tradicionales en relación a las posibilidades abiertas por el cambio tecnológico, o bien, en relación a los riesgos que conlleva. Si bien está muy presente la preocupación por mejorar la productividad y competitividad, en su discurso el cambio tecnológico no está tan presente como potenciador de esos aspectos. Gira, más bien, en torno a algunos elementos más “clásicos” del argumento empresarial: alivio de la carga tributaria y de los costos laborales, mejora de las condiciones para la inserción internacional (por ejemplo, con medidas como el abandono del atraso cambiario), mayor flexibilidad laboral –lograda a través de cambios específicos en la legislación laboral o incluso mediante una reforma laboral, entre otros aspectos. Esto puede verse en declaraciones de la Confederación de Cámaras Empresariales (CCE)⁷⁰, o de jefes de la CIU⁷¹, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS)⁷² o la Asociación Rural del Uruguay (ARU)⁷³. Resaltan, a su vez, que para aumentar la competitividad y proteger el empleo es necesario repensar la negociación colectiva, apuntando a una mayor flexibilidad a la hora de la conformación de los grupos⁷⁴ e incluso de los contenidos de la negociación⁷⁵.

De acuerdo a Juan Abdala, representante de la CNCS entrevistado para este trabajo, los aspectos más inmediatos que afectan la competitividad de las empresas, en ocasiones juegan en contra de que los actores empresariales dediquen recursos para prepararse para el cambio tecnológico. “Uno de los grandes líos es que hoy las cargas impositivas, fiscales son muy altas. Las empresas estamos muy entreveradas para poder mirar un poquito para adelante”. Por este motivo, considera clave brindar apoyo y recursos a las

69 Fuente: <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-futuro-del-trabajo-revolucion-tecnologica-o-humana--20183221450>

70 <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/perdieron-puestos-ano-julio.html>

71 Ver declaraciones de su presidente, Gabriel Murara, en <http://www.cronicas.com.uy/portada/camara-de-industrias-ve-mayor-riesgo-de-que-aumente-la-perdida-de-empleo-y-empresas/> y <http://www.cronicas.com.uy/economia/futuro-del-mercado-laboral-uruguayo-una-gran-incognita-segun-richard-read/>

72 Ver declaraciones de su presidente, Julio Lestido, en <http://www.cronicas.com.uy/portada/camara-de-industrias-ve-mayor-riesgo-de-que-aumente-la-perdida-de-empleo-y-empresas/>

73 Ver el discurso brindado por su presidente, Gustavo Zerbino, en la Expo Prado 2018, en <http://www.aru.org.uy/discurso-expo-prado-2018/>

74 En 2018 las gremiales rurales se retiraron de los Consejos de Salarios (a pesar de que aclaran estar a favor de ellos) porque la negociación por rama de actividad no tiene en cuenta las diferencias entre empresas en cuanto a tamaño, localización, infraestructura, etc., y esto no resulta efectivo para mantener a las empresas competitivas.

75 En 2018 la CCE pidió reservar la negociación tripartita “únicamente para definir mínimos por categoría”, dejando “la negociación bipartita para aumentos o ajustes de salarios y otras condiciones de trabajo”. Fuente: <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/perdieron-puestos-ano-julio.html>

empresas para que puedan desarrollar estrategias: “Ahí es donde entra el concepto de subsidio. ¿El subsidio qué hace? Algo que estuviste pensando en hacer te ayuda a hacerlo hoy”.

Los actores sindicales, por su parte, sostienen un discurso diferente, defendiendo las herramientas como la negociación colectiva y los derechos laborales adquiridos. Consideran que las estrategias de desarrollo productivo en el marco de los cambios tecnológicos deben ser lideradas por el Estado. Para Federico Barrios, responsable de la secretaría Desarrollo Productivo del PIT-CNT, el Estado “debe transformarse en el motor del desarrollo nacional”. Menciona, además, que el Estado es un actor de peso en la economía nacional debido a los volúmenes de compra que realiza y por eso hay que seguir trabajando en una red de proveedores nacionales. “Donde los emprendimientos autogestionados y las cooperativas puedan tener reales posibilidades de acceder”⁷⁶.

En la misma línea, algunos dirigentes dan cuenta de la especial importancia de las empresas públicas de cara al futuro. Ismael Cortazzo, de la Mesa Sindical Coordinadora de Entes, afirma: “Es en el presente pero también de cara al futuro que entendemos las empresas públicas están llamadas a tener un rol importante, tanto por las nuevas tecnologías que se van incorporando al mundo del trabajo como las nuevas realidades como fenómenos climáticos”⁷⁷. Se subraya la importancia de la inversión pública y privada, y de la construcción de un modelo que no dependa necesariamente de las “megainversiones” que vienen a instalarse al país, como el caso de las pasteras⁷⁸. En esta línea, el dirigente Fernando Gambera, de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU), expresó en el evento mencionado del ISM, que “a través de la tecnología aumenta la capacidad de deslocalizar toda la producción y eso profundiza la tendencia de nuestros países de no fomentar la investigación e inversión en investigación”. Así, el fomento y la inversión en investigación son vistos como elementos clave.

Para los actores sindicales, la inversión debe estar acompañada de la capacitación de los trabajadores. Alejandra Picco, economista del Instituto Cuesta Duarte del PIT/CNT, menciona que es necesario que las estrategias de desarrollo productivo estén estrechamente vinculadas con las de formación profesional. “Pensar en políticas de empleo es pensar en el desarrollo productivo. Es ver hacia donde enfocamos y hacia donde miramos las políticas laborales. Por eso hoy nuestra mirada es crítica hacia las carencias y debilidades existentes que para nosotros no tienen en cuenta el desarrollo

76 Fuente: <http://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/2198-el-trabajo-del-futuro-y-la-construccion-de-un-pais-solidario>

77 Fuente: <http://gallito-luis-trabajo.blogspot.com/2016/10/pit-cnt-pasado-presente-y-futuro.html>

78 Ismael Cortazzo. Fuente: ídem.

productivo... Sostenemos que la formación profesional tiene que estar pensada en el desarrollo productivo y no solo debe estar cubriendo la demanda del corto plazo”⁷⁹.

Si ambos factores (innovación y capacitación) vienen juntos, la visión es optimista. De acuerdo a Fernando Pereira, presidente del PIT-CNT, “en nuestro país debemos tomar los cambios como oportunidades, desde el punto de vista del valor, la informática (incluyendo las tecnologías de la información y la comunicación), la biotecnología y nanotecnología abren un futuro posible. Debemos invertir, investigar, también en otros servicios, como los turísticos y los de cuidados, que van a generar mucho empleo, por estar vinculados a las relaciones personales, algo donde la tecnología todavía no ha encontrado formas de sustituir efectivamente al ser humano”.

4.2 Gestión humana: educación, formación profesional y reconversión laboral

¿Proteger los puestos de trabajo o preparar a los trabajadores? Con el objetivo de dotar a la fuerza de trabajo de la capacitación y las competencias que el futuro demanda, parece necesario transformar los sistemas de educación y formación. El rol de las políticas públicas, tanto laborales como orientadas a la adecuación de la oferta educativa del sistema de enseñanza formal y de la formación profesional a las necesidades emergentes de los mercados laborales, recoge el consenso de diferentes actores.

¿Cuáles son las habilidades fundamentales que debe adquirir la fuerza de trabajo de cara al futuro? Rodrigo Arim, actual rector de la UDELAR, señala que las políticas que se implementen atendiendo a preservar los niveles de empleo deben “proteger a los trabajadores, no al puesto de trabajo”. Afirmar que: “Hacer esfuerzos desde lo público para mantener puestos de trabajo que son inviables a mediano o largo plazo es un derroche de recursos y es, además, atrasar un proceso de ajuste que es irreversible”. En consecuencia, el objetivo debería estar puesto en dotar a los trabajadores de las habilidades necesarias para que encuentren “un espacio dentro de las políticas públicas que permita su reconfiguración y su reinserción en los segmentos dinámicos del mercado”⁸⁰. En este sentido también se expresó Rodrigo Arocena, exrector de la UDELAR, quien hizo especial énfasis en que en el futuro “la capacidad de seguir aprendiendo valdrá más que un título”⁸¹.

79 Ídem.

80 <http://www.cronicas.com.uy/portada/estado-se-esfuerce-mantener-empleos-inviabiles-derroche-recursos/>, Acceso en 6 de noviembre de 2018

81 <https://www.carasycaretas.com.uy/trabajo-presente-futuro-uruguay/>

La formulación e implementación de estrategias educativas se enfrentan al siguiente dilema: ¿La educación debe girar en torno a generar capacidades para el mercado de trabajo o, dado que es imposible prever cuáles son los puestos que van a prevalecer en las próximas décadas, debe establecerse qué tipo de educación debe brindarse? Frente a este dilema, Arim señala que es “necesario incrementar la capacidad crítica que le permita al joven adaptarse al mundo cambiante y a las tecnologías”. “La formación puramente vocacional es un riesgo muy importante porque genera una lógica de embudo cuando la persona sabe hacer un oficio, pero tiene problemas para adaptarse ante la ausencia de este”⁸².

De manera coincidente con el planteo de Arim, Fernando Isabella (economista, docente y encargado de la Dirección de Planificación de la OPP) señala que el sistema educativo debe “generar habilidades cognitivas, capacidad de investigación y curiosidad”; desarrollar “capacidades blandas”, es decir, aquellas que les permita a las personas “trabajar en equipo, capacidad de comunicación, empatía, liderazgo, negociación”. Agrega que, como el avance tecnológico adquiere cada vez mayor velocidad, lo cual implica una veloz generación de oportunidades, así como de obsolescencia de empleos, se plantean desafíos a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas. Ello, según Isabella, hace necesario poseer una cultura básica amplia que permita flexibilidad, capacidad de adaptación y de aprender permanentemente. Señala, además, que en la medida que los sectores que parecen destinados a generar oportunidades de empleo son los que demandan trabajadores de alta calificación, el desafío para el país es masificar la educación terciaria⁸³.

Arocena, por su parte, destaca que las políticas en materia educativa deben combinar la educación formal con formas de trabajo creativo, que permitan actualizar el conocimiento para la mejor inserción en el mercado laboral. Así mismo, destaca el desafío de superar el problema de la “separación entre sectores populares y conocimiento avanzado”, lo cual requiere adaptar la formación avanzada a sectores de población con diferentes capacidades, mediante programas educativos ajustados al conocimiento del que parte cada sector⁸⁴.

Desde los actores empresariales, en las apreciaciones sobre el desarrollo de habilidades, se advierte una amplia coincidencia respecto a la necesidad de mayor formación en habilidades “blandas”, en la medida que “es lo que se busca en los trabajadores actualmente y lo que se buscará a futuro”, y ya no se pone tanto el énfasis en las competencias duras. Este discurso, que incorpora el requerimiento de las habilidades blandas, se desprende,

82 <http://www.cronicas.com.uy/portada/estado-se-esfuerce-mantener-empleos-inviabiles-derroche-recursos/> . Acceso en 6 de noviembre de 2018

83 <https://trabajo.ladiaria.com.uy/articulo/2018/9/lo-dicen-desde-afuera-en-uruguay-somos-muy-competitivos-en-talento/>

84 <https://www.carasycaretas.com.uy/trabajo-presente-futuro-uruguay/>

sobre todo, por un lado, de lo que expresan algunas empresas “innovadoras” e intensivas en conocimiento, y por otro de empresas de gran porte relacionadas a la gestión de recursos humanos (generalmente internacionales con filiales en Uruguay).

¿Las llamadas habilidades “blandas” son innatas? Algunos empresarios así lo suponen: “existe una oportunidad cada vez menos aprovechada de marcar la diferencia a través del entrenamiento de habilidades que ya están dentro de cada uno: autoconocimiento, empatía y resiliencia. No pido que aprendan un montón de habilidades nuevas, sino que recuperen unas con las que nacemos” (Gabriel Colla, fundador de Infocorp).

“Hay que potenciar el gen femenino de la economía: la multitarea” (Hermes Ruiz, CEO de *OleWow Solutions Inventors*)⁸⁵.

Otros actores empresariales apuestan al desarrollo y la formación de los trabajadores en estas habilidades: “Creemos que se debería empezar a poner en agenda la capacitación de las habilidades blandas” (Nelson Montoya, ADECCO⁸⁶)⁸⁷.

A diferencia del discurso del sector empresarial innovador (o del centrado en la gestión humana), que se estructura alrededor de la importancia de las habilidades blandas (competencias de carácter general o transversal), otros sectores abogan por el desarrollo de habilidades específicas relativas a su industria. Un ejemplo claro de esto es el sector TIC y de la Economía Digital, que además de convocar desde el discurso, forjan alianzas entre el Estado y el sector privado para fomentar la formación de recursos humanos en el área (ver sección 2.3). Desde algunos puntos de vista, la complementariedad entre habilidades específicas y generales es la clave: “Una de las industrias que requiere de muchos puestos de trabajo y que mantiene una tasa de desempleo negativa es la de tecnologías de información, por lo que se debería incentivar a los jóvenes a estudiar carreras vinculadas con este sector. Instituciones como el Plan Ceibal, con el programa “Jóvenes a Programar”, dirigido a liceales, son un claro ejemplo de este tipo de sinergia virtuosa. Por otro lado, se debe profundizar en la educación no solo de habilidades técnicas, sino en las competencias blandas. De dos profesionales con similares conocimientos, va a tener más éxito el que sepa adaptarse mejor, sea empático y tenga actitud positiva. Esto hará la diferencia entre un candidato y otro” (Nelson Montoya – ADECCO)⁸⁸.

Más allá de menciones aisladas, la revisión de las intervenciones de los actores muestra que las empresas que abogan por el desarrollo de habilidades blandas dicen relativamente poco sobre cuáles pueden ser las estrategias que tendrían que desplegar a nivel sectorial para fomentar el desarrollo de esas habilidades o la reconversión laboral. La falta de

85 Fuente: <http://www.tnu.com.uy/content/videos/2192018>

86 El Grupo Adecco, con sede en Zúrich – Suiza, compañía en Soluciones de Recursos Humanos

87 Fuente: <http://www.tnu.com.uy/content/videos/2192018>

88 Fuente: <http://www.tnu.com.uy/content/videos/2192018>

propuestas estratégicas podría implicar que la responsabilidad de la formación y actualización quedaría más bien, bajo la responsabilidad de los (futuros) trabajadores, o del Estado (a través, por ejemplo, de reformas en el sistema educativo)⁸⁹.

En la revisión de prensa realizada respecto a los puntos de vista empresariales se menciona, en algún caso, la necesidad de que la educación formal sea más flexible y acorde a la demanda del mercado de trabajo. Por parte de las empresas innovadoras, o las grandes empresas de RRHH, el INEFOP no suele mencionarse como actor relevante, ni tampoco los Consejos de Salarios u otros ámbitos de negociación colectiva para potenciar la formación. Sin embargo, estos son dos pilares del discurso de los sindicatos respecto al tema del futuro del trabajo: incluir cuestiones de la formación profesional y la capacitación en la negociación colectiva, y utilizar al INEFOP.

“Parece fundamental que las instituciones de educación formal sean mucho más flexibles de lo que actualmente son. Es difícil, a veces, en un entorno institucional burocrático, hacer cambios con la velocidad que requiere esta realidad. Pero, hoy en día, es más que necesario que año a año se revisen las currículas y los contenidos que se están dando y los objetivos a los que esos contenidos se ajustan. Y después juega mucho el camino individual de cada uno. Actualmente, pero también de cara al futuro, nos estamos alejando de las especialidades o especializaciones predeterminadas para abrir la cancha a un perfil cada vez más diverso. Cada vez se valora más, en el mercado, que uno tenga un perfil único. Se pone cada vez más el énfasis en que cada uno sí se forme y busque una base, pero que sobre eso construya, sobre todo, relacionado a los temas a los que cada uno le apasionan” (Clarisa Lucciarini - Directora de Sinergia Campus⁹⁰)⁹¹.

La velocidad con la que se dan los avances tecnológicos y, en general, los cambios en los mercados laborales determinan la necesidad de formación profesional de carácter permanente de la fuerza de trabajo, que permita dar respuesta a los nuevos requerimientos. Ello garantiza que los individuos tengan recursos que les permitan gestionar las transiciones a lo largo de la vida laboral. Por tanto, significa que no solamente deben atenderse las necesidades de capacitación de los desempleados, sino las de los activos, es decir, las necesidades de recapacitación o reconversión, de manera de evitar el desplazamiento de los trabajadores del empleo por los nuevos requerimientos de la producción industrial y de servicios. Marcos Supervielle señala al respecto que, en Uruguay, las políticas de empleo deben tender a generar valor y riqueza y, para ello, argumenta acerca de la necesidad de “reorientar las actividades del

89 Para una interpretación de estas preferencias manifestadas por los empleadores, puede considerarse el estudio de Estevez-Abe, Iversen y Soskice (1999).

90 Plataforma de educación no formal que brinda cursos y talleres orientados a adquirir las competencias y habilidades para el mercado laboral.

91 Fuente: <http://www.tnu.com.uy/content/videos/2192018>

Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) hacia nuevas prioridades” (Supervielle, 2018)⁹².

El movimiento sindical, en general, a partir de las declaraciones de sus representantes, considera como una de las llaves para mejorar las condiciones de empleo la formación profesional, destaca la importancia del INEFOP y del papel que puede representar la negociación colectiva y el diálogo social. Fernando Pereira, presidente del PIT-CNT, argumenta acerca de la importancia de apoyar la capacitación integral del trabajador: “cada vez más se necesitan nuevas herramientas para llevar adelante un trabajo consciente. A esto le tenemos que agregar la importancia que tiene pensar en la creación de puestos laborales para los jóvenes”⁹³. En el caso de la Federación Uruguaya de Empleados de Comercio y Servicios (FUECYS), de acuerdo con su secretaria, Abigail Puig, se intenta generar un espacio para poder capacitar a los trabajadores y las trabajadoras, mediante un proyecto que se presentó a la Cámara de Comercio y al INEFOP, para en una primera instancia desarrollar un sistema de investigación y, posteriormente, diseñar la capacitación⁹⁴.

Según las últimas investigaciones, la vida media del conocimiento disminuye entre 2,5 y 5 años, lo que significa que las personas deberán capacitarse cada 4 años y las instituciones académicas deberán enseñar para las habilidades del futuro en vez de para las del pasado. Federico Muttoni, director de Advice.

Fuente: <https://blogtrabajo.gallito.com.uy/empresa/nuevas-tecnologias-para-rrhh/el-futuro-del-trabajo-en-vision-de-los-expertos/>

Actualmente en Uruguay estamos encontrándonos con una realidad compleja en el sentido de la búsqueda y selección de los talentos más adecuados y mejor preparados, de acuerdo a las necesidades que nos manifiestan nuestros clientes y las empresas en general con las que compartimos dicha preocupación”, especificaron Rossana Grosso y Geraldine Delfino, directora y senior manager del departamento de Consultoría de PwC.

Fuente: <https://blogtrabajo.gallito.com.uy/empresa/nuevas-tecnologias-para-rrhh/el-futuro-del-trabajo-en-vision-de-los-expertos/>

92 Marcos Supervielle, sociólogo, docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR. <https://findesemana.ladiaria.com.uy/articulo/2018/2/estamos-preparados-en-uruguay-para-la-revolucion-40/>

93 <http://www.pitcnt.uy/novedades/item/2815-empleo-de-calidad-compromiso-y-desafio-del-movimiento-sindical>

94 Abigail Puig, secretaria de organización de la Federación Uruguaya de Empleados de Comercio y Servicios (Fuecys)

Puig considera que a través del diálogo social con todos los actores involucrados se pueden crear condiciones para repensar las políticas de empleo de manera de generar, más allá de la educación formal, la capacitación profesional para los trabajadores que se ubican en los lugares que se prevé recibirán mayores impactos con desplazamiento de los puestos de trabajo, así como para aquellos trabajadores que actualmente están fuera del mercado de trabajo⁹⁵.

Fernando Vargas, especialista senior de OIT/Cinterfor, señaló que en el ámbito de la educación profesional se presentan tres desafíos para enfrentar las transformaciones en el mundo del trabajo: “desarrollar la capacidad de trabajo interdisciplinario y de resolución de problemas; integrar en los programas educativos las nuevas formas de conocimiento que traen las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC); superar la dinámica tradicional de memorizar y recitar”⁹⁶.

Sistema de Alerta Temprana: Transformación del empleo por automa- tización y nuevos modelos de negocio

El objetivo principal de este sistema (diseñado en el marco de Transforma Uruguay y puesto en funcionamiento en 2017) es identificar puestos de trabajo afectados por nuevas tecnologías o modelos de negocios y definir acciones para promover impactos positivos y moderar impactos negativos. Los organismos responsables son el MTSS y el INEFOP, con la participación de OIT/Cinterfor y el Equipo de Coordinación de Transforma Uruguay. El Sistema de Alerta Temprana cumple una función de observatorio, de análisis continuo de tendencias e identificación de riesgos y oportunidades para el mercado laboral uruguayo. A la fecha, el grupo de trabajo se encuentra constituido y trabajando en la replicación del Programa O*NET en Uruguay, que consta de una base de datos con todas las descripciones de puestos del mercado laboral detalladas, enfocadas en las competencias necesarias para desempeñar el trabajo.

Fuentes: web de Transforma Uruguay (<https://www.transformauruguay.gub.uy>) y entrevistas realizadas a técnicos del área de Política Industrial del MIEM y a Gabriela Rodríguez, Asesora de la Dirección Nacional de Empleo – MTSS.

95 FUECYS, en <http://www.tnu.com.uy/content/videos/2192018>

96 <https://www.carasycaretas.com.uy/trabajo-presente-futuro-uruguay/>

Respecto a los requerimientos de educación continua en Uruguay, el director del INEFOP, Eduardo Pereyra, explica que el crecimiento en el número de capacitaciones –18.000 en 2014, 30.000 en 2015, 50.000 en 2016 y 130.000 en 2017–, se debe a una mayor cantidad de solicitudes de trabajadores y empleadores y, “sobre todo, a la promoción de una política de formación continua entre los empleados” ya que en años anteriores las capacitaciones se destinaban a los trabajadores sin empleo⁹⁷.

Automatización

La automatización y el uso de robot en los centros logísticos para buscar y mover las estanterías y desplazar éstas hasta el trabajador que las necesite. Este tipo de automatización permite mejorar la eficiencia, evitar fallos humanos y mejorar el tiempo de respuesta ya que, al estar automatizado, se optimiza la búsqueda y selección de productos y mercancías. Por otra parte, en este caso concreto, este uso de robots y de automatización permitía una mejora del espacio físico, haciendo que éste esté más optimizado. Todo ello repercute de manera directa en costes y tiempos, haciendo que la satisfacción del cliente en la empresa mejore y creando uniones más fuertes. La aplicación de Big Data ayudará a la creación y a la estandarización, así como al control de la calidad y a la eficiencia de costes en centros logísticos, ayudando a crear espacios más competitivos y a soluciones logísticas más adaptas al ritmo de entrega que el e-commerce está marcando hoy en día.

Fuentes: <https://retos-operaciones-logistica.eae.es/centro-logistico-y-tecnologia-la-union-perfecta/>

Julio Perdigón, representante de los trabajadores en la dirección del INEFOP, manifestó que los desafíos que presenta el mundo del trabajo requieren que los problemas, hay que abordarlos rápidamente y anticipando los posibles impactos. “La actualización, capacitación y formación deben ser implementadas en forma permanente” agregó. En este sentido, remarcó que “lo mejor que nos puede pasar a los trabajadores es capacitarnos en plena actividad, teniendo trabajo, mejorando nuestros conocimientos, atendiendo a los cambios tecnológicos, de acuerdo a cada oficio”⁹⁸.

A diferencia de las posturas anteriores, Milton Castellano, el director del Instituto Cuesta Duarte –órgano que se encarga de orientar a la central sindical en políticas vinculadas

97 <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/12/inefop-multiplico-por-siete-las-capacitaciones-en-2017/> . Acceso 6 de noviembre de 2018

98 Fuente: <http://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/2555-julio-perdigon-inefop-lo-mejor-que-nos-puede-pasar-a-los-trabajadores-es-capacitarnos-en-plena-actividad>

al empleo—, según nota de prensa de setiembre de 2017, declaró que considera que la tecnología y la robotización “no es hoy la prioridad” en la agenda del PIT-CNT, y que está relegada a un cuarto lugar en un orden de importancia⁹⁹.

4.3 Sindicalismo ¿representación cuestionada?

Las nuevas formas de contratación, relaciones laborales y organización del trabajo plantean varias interrogantes sobre las formas de sindicalismo y el modelo de movimiento sindical que mejor representen en adelante a los trabajadores y tengan capacidad para la defensa de derechos laborales.

Fernando Pereyra, presidente del PIT-CNT, manifestó que “el sindicalismo tiene que organizarse de otra manera; readaptarse no es una mala palabra”. Indicó que entre las principales tareas de los sindicatos se debe incluir la de prepararse para acompañar los cambios y entender que también los trabajadores del futuro serán distintos. En el mismo sentido¹⁰⁰, Abigaíl Puig, secretaria de FUECYS, señala que el sector del comercio y los servicios se encuentra afectado por el *e-commerce*, la llegada de la tecnología a los centros logísticos¹⁰¹, las cajas inteligentes. Todo esto ha llevado a revisar las formas de organizar sindicatos para acercarse al mundo de las nuevas tecnologías a los nuevos trabajos y en qué forma se generan condiciones entre todos los actores, tanto del empresariado como del Estado, para garantizar las mejores condiciones para los trabajadores y trabajadoras.

Respecto al tema de las formas de organización, Puig coloca un elemento adicional a los dilemas existentes (más vinculados a la organización del trabajo), que se relaciona al aspecto generacional: por un lado, señala que hay una visión tradicional sobre el movimiento sindical asociado a los grandes centros de concentración de los trabajadores, a la relación típica de trabajo a salariado y otra, “más vinculada a las nuevas generaciones, que adoptan estas nuevas modalidades de empleo” y las incorporan a su realidad, a su vida cotidiana.

El nuevo sindicalismo podría responder a los factores ya mencionados (organización del trabajo, relaciones laborales, formas de contratación, etc.), así como también a aspectos culturales y sociales ligados a las nuevas generaciones.

99 <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-automatizacion-del-empleo-avanza-a-paso-firme-y-genera-desafios--2017924500>

100 FUECYS. <http://www.tnu.com.uy/content/videos/2192018>

101 El centro logístico funciona como espacio de distribución a gran escala, en el cual se almacenan productos y mercancías y, además, se organizan las salidas hacia mayoristas o minoristas. Su constitución suele ser de uno o varios almacenes, infraestructuras para la carga y descarga, y una zona de oficinas. <https://retos-operaciones-logistica.eae.es/centro-logistico-y-tecnologia-la-union-perfecta/>

Abigail Puig: “Nos falta mucho empuje colectivo en el sentido de que cada rama de actividad está analizando el impacto que se está dando. Por ejemplo, a nivel de FUECYS, lo que hemos intentado (además de que nuestro movimiento sindical es un movimiento internacionalista que está en contacto permanente con las organizaciones sindicales de la región y del mundo) informarnos y también de tomar lo mejor de las experiencias internacionales para poder estar al tanto de cómo manejarnos”.

4.4 Negociación colectiva y diálogo social

Los puntos de vista en torno a posibles cambios en la negociación colectiva y el rol del diálogo social se orientan, por un lado, a las preocupaciones relacionadas con la capacitación y la formación profesional y, por otro, a la necesidad de cambios en términos de las categorías laborales y la clasificación sectorial.

Al respecto desde el ámbito académico, Supervielle destaca la necesidad estratégica de encarar una tarea que viene postergándose excesivamente: redefinir las categorías laborales que se elaboraron en la posguerra –se definen por descripción de tareas– para lo cual son necesarios estudios por sector y “un gran diálogo social entre empresarios y trabajadores para encarar esta tarea” (Supervielle, 2018)¹⁰².

Por su parte, para el director del Centro de Economía de la Universidad de Montevideo, Ignacio Munyo, se tiene que “retocar” la legislación laboral, principalmente en aspectos relacionados al horario de trabajo y a la especificación de los cargos y tareas asociadas a cada uno de ellos. “Tenemos una regulación laboral que es tan minuciosa a la hora de describir los cargos y lo que puede hacer cada uno dentro de la estructura de la empresa, que complica mucho las tareas a la hora de ganar productividad e incorporar tecnología. (...) La actual regulación laboral no facilita la complementación con el avance tecnológico. Cuando uno habla con empresarios, cualquiera que está buscando ampliar o invertir lo que comenta es que busca la forma de minimizar la contratación de mano de obra”¹⁰³.

El presidente de la Cámara de Industrias (CIU), Gabriel Murara, señala que los esquemas de negociación colectiva vigentes en el país están fuera las situaciones que viven muchas empresas. En ese sentido, argumenta que aglutinar a las empresas por sectores que son bastante heterogéneos no toma en cuenta la realidad económica del país. Respecto a la flexibilidad del mercado de trabajo, Pablo Moya (economista de la consultora

102 Marcos Supervielle, sociólogo, docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR. En <https://findesemana.ladiaria.com.uy/articulo/2018/2/estamos-preparados-en-uruguay-para-la-revolucion-40/>

103 <https://www.elobservador.com.uy/nota/economia-salarios-y-regulacion-laboral-definiran-el-futuro-del-empleo-2017829500>.

Oikos), destacó que la normativa actual garantiza un conjunto de “condiciones” que ya están aceptadas – por ejemplo, descanso en la jornada laboral y las ocho horas – y la flexibilización no consiste en la pérdida de estos beneficios. En realidad, esto es “el contrato social entre empleados y trabajadores”, en el cual se propone que haya cierto margen para una negociación equilibrada¹⁰⁴.

Reducción de la jornada laboral

La Unión Nacional de Trabajadores del Metal y Ramas Afines (UNTMRA) decidió aplicar la reducción de la jornada laboral de 48 a 44 horas semanales, sin pérdida de salario, que fue presentada en la última Ronda de Consejo de Salarios, pero no se pudo negociar debido a la negativa de la representación empresarial. El sindicato sostiene que la medida logrará mejorar la organización del trabajo, la productividad y la competitividad, y contribuirá a la creación de nuevos empleos. Además, entiende que si las nuevas tecnologías permitirán reducir el tiempo de trabajo necesario para producir bienes, eso debe beneficiar a los trabajadores y no únicamente a los empleadores. Las ramas de actividad en que el gremio tiene organización son: metalurgia, la electrónica, el vidrio, las autopartes, las estaciones de servicio, la industria naval, la minería, el ensamblado automotriz y de carrocerías y los talleres mecánicos y el auxilio automotriz.

Perdigón sostuvo que la delegación del PIT-CNT en INEFOP está proponiendo a “los compañeros que en sus convenios no tienen cláusula de formación que la incluyan en los próximos Consejos de Salarios. El conjunto de los trabajadores del país se juega mucho a la hora de la capacitación y por eso se debe utilizar de la mejor manera la herramienta Inefop. De esta manera nos estaremos adelantando a los cambios en el mundo del trabajo que ya nos está exigiendo una mayor formación y capacitación”¹⁰⁵.

El diálogo social puede construir la base para la formulación, aplicación y revisión de las políticas de formación profesional y mercado de trabajo destinadas a los colectivos desfavorecidos y a la formación profesional, asím como a las transformaciones necesarias a ser objeto de la negociación colectiva (OIT/Cinterfor 2017).

104 <http://www.cronicas.com.uy/economia/futuro-del-mercado-laboral-uruguayo-una-gran-incognita-segun-richard-read/>

105 Fuente: <http://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/2600-perdigon-inefop-pit-cnt-pensando-en-el-futuro-es-fundamental-establecer-la-capacitacion-en-los-convenios-colectivos>

Buenas prácticas

En Dinamarca se firmó el primer convenio colectivo entre Hilfr, una plataforma digital que proporciona trabajo doméstico, como servicios de limpieza en hogares privados, y la Federación Unida de Trabajadores Daneses, identificada con la sigla 3F. El acuerdo cubrirá a los asistentes de limpieza que sean empleados mediante la plataforma, no así a los trabajadores independientes, pero establece que todos los “autónomos” pueden solicitar convertirse en empleados y los *freelancers* obtendrán “automáticamente” ese estado después de 100 horas de trabajo, “a no ser que soliciten específicamente lo contrario”. Al ser empleados de Hilfr, recaerá sobre esta la responsabilidad del pago de salarios, de feriados no laborables, la licencia vacacional y eventuales pensiones por enfermedad, así como los aportes a la seguridad social. Sin embargo, no se establecieron aún cláusulas de formación y educación, ni licencias por maternidad y paternidad. En cuanto a salarios, el convenio establece un pago por hora de 141 coronas danesas (unos 22 dólares), que aumenta el pago actual de 18 dólares, si bien el empleado puede fijar su salario individual en un nivel superior. También regula la inestabilidad al determinar que para todo trabajo cancelado por el cliente 36 horas antes de la hora de inicio, se cobrará una tarifa de cancelación que asciende a 50% del pago acordado. Se determina que la eliminación u otra despersonalización del perfil del empleado en la plataforma se consideran un despido y deberá basarse en “una razón sustancial”, y deberá de notificárselo siempre con anterioridad por escrito. También se establece un plazo, tanto para la notificación de despido como de renuncia. El convenio colectivo establece un protocolo de protección de datos personales y de la dirección digital, ya que toda la correspondencia entre Hilfr y el empleado será por este medio. Al respecto, Christina Colclough, directora de la sección de Trabajadores de Plataformas y Agencias de UNI Global Union señaló que “tan importante como que las empresas respeten los derechos humanos y fundamentales de sus trabajadores es que sean transparentes y responsables con la difusión del uso de datos, algoritmos y perfiles digitales”. En este sentido, UNI Global propone el establecimiento de consejos de gobierno de datos en las empresas, compuestos por trabajadores, delegados y gerentes, en varios niveles, que se encarguen de regular el uso, almacenamiento y venta de algoritmos, la inteligencia artificial y los datos.

Fuente: <https://trabajo.ladiaria.com.uy/articulo/2018/12/en-dinamarca-se-firma-el-primer-convenio-colectivo-para-plataformas-digitales/>

Por su parte, los empleos emergentes, como los *freelances*, que permiten una relación de trabajo más flexible en el sentido que aparentemente se puede manejar el tiempo personal de forma distinta a los empleos tradicionales, en general, no están regulados por los convenios colectivos, por lo cual, no tienen asegurados los mismos derechos que el conjunto de los trabajadores dependientes. A ello se agrega el trabajo desde el hogar y cuya localización no tiene por qué ser la misma que la de sus empleadores o clientes, como por ejemplo, el caso de los desarrolladores *web* que pueden ofrecer sus servicios en el mundo. El debate pasa por discernir si los trabajadores de las plataformas digitales deben ser considerados como independientes o como empleados, siendo el criterio de distinción más importante el control que estos tengan de la manera en que pueden operar y el de la dependencia económica.

FUECYS está empezando a tener contacto con los trabajadores que desempeñan tareas a través de las aplicaciones. “Hace dos semanas fuimos convocados por una de las nuevas aplicaciones que se instalaron en el país. Fue algo que nosotros lo recibimos muy bien. Ellos instalaron su aplicación en base a *delivery*, pero vinculado a supermercadismo, farmacias, todos esos grupos que incluyen a FUECYS, y ellos se juntaron rápidamente antes de instalarse en el país con actores de gobierno, con las cámaras empresariales e, increíblemente, porque es algo que no es muy común, también nos convocaron a nosotros para explicarnos cuáles eran sus perspectivas, cómo ellos se manejaban en América Latina, con qué grupos económicos trabajaban (porque el tema de las multinacionales de un tiempo a esta parte ha entrado muy fuerte), y a nosotros nos quedó mucha información”¹⁰⁶.

4.5 Igualdad de género en el mercado laboral y sostenibilidad de la vida: futuro del trabajo y del empleo

La revisión realizada de las apreciaciones de los diferentes actores no recoge planteos explícitos respecto a las necesidades de las mujeres en términos de educación, capacitación y empleo. Tampoco, a pesar de la progresiva inclusión de cláusulas de género en las resoluciones de los Consejos de Salarios, se menciona la necesidad de incluir el tema de los cuidados como parte esencial del futuro del trabajo, considerando las tendencias demográficas.

Si bien las mejoras en la situación laboral femenina son indiscutibles, las que, en parte, responden al aumento en la educación y la adquisición de experiencia, las brechas de género en el mercado laboral uruguayo se mantienen. Ellas tienden a ubicarse en los sectores de menor productividad —41% en el estrato de baja productividad y 44% en el de productividad medio-baja— y representan 15,1% en los estratos de productividad alta

106 FUECYS <http://www.tnu.com.uy/content/videos/2192018>

y media alta sobre el total de trabajadores. Por su parte, la relación entre los niveles de productividad de las ramas de actividad y el porcentaje de mujeres ocupadas es negativa, ya que las ramas altamente feminizadas registran bajos niveles de productividad, y no existe casi ninguna rama que tenga alto nivel de productividad si más del 50% son mujeres (Amarante y Tenenbaum, 2016).

En términos educativos, las mujeres continúan concentrándose en campos disciplinarios considerados tradicionalmente femeninos y una vez que ingresan al mercado laboral tienden a hacerlo en puestos de trabajo correspondientes a ocupaciones relativamente devaluadas en términos de remuneraciones promedio. Las mujeres están subrepresentadas en el ámbito educativo y laboral que nuclea los aprendizajes y las posibilidades de desarrollar nuevas capacidades en las disciplinas académicas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas: tecnología de la información y comunicación 3%; matemática y ciencias naturales 5%; ingeniería 8%; salud 15%. Las mujeres representan alrededor de la cuarta parte de los egresados del país en Ingeniería y profesiones afines y las TICs (Da Silva, 2018).

“La brecha de género en los sectores de la ciencia, la tecnología, la Ingeniería y las matemáticas persiste desde hace años en todo el mundo. A pesar de que la participación de las mujeres en las carreras de grado superior ha aumentado enormemente, están todavía insuficientemente representadas en estos campos” (ONU citado en Da Silva, 2018).

La segregación ocupacional derivada de los estereotipos de género y diferentes formas de discriminación laboral no son objeto de las preocupaciones manifestadas por los distintos actores, pese a que tanto la segregación como la discriminación laboral mantienen importantes brechas salariales entre hombres y mujeres, y desventajas para las carreras laborales de las mujeres debido al fenómeno conocido como techo de cristal.

De manera que la necesidad de mejorar la oferta educativa y la cobertura en las áreas que cobran mayor importancia para los empleos emergentes pasa, especialmente, por invertir cuanto antes en la participación de las mujeres en el campo de las ciencias, la tecnología y las matemáticas para quebrar los estereotipos de género e incrementar el número de mujeres en campos científicos. Así mismo, la superación de la brecha digital de género requiere inversiones públicas en infraestructura de capital y garantizar la igualdad de acceso al financiamiento y la conectividad. Ello contribuiría también a cerrar la brecha de género en los puestos de liderazgo junto con otras medidas para promover la contratación, la retención de empleados y el ascenso de las mujeres hacia puestos directivos.

La posibilidad de construir alianzas entre el movimiento sindical con los movimientos feministas orientadas a esta problemática no se expresa aún en las estrategias de estos

actores sociales. En ello influyen el rezago relativo en el tratamiento de las desigualdades de género por parte del movimiento sindical y la relativa ausencia de la temática del futuro del trabajo en el movimiento de mujeres y feminista, todavía muy apegado a los temas tradicionales, como por ejemplo la violencia de género.

4.6 Protección social para el tiempo que viene

Los desafíos en torno a la temática de la protección social están dados tanto por las situaciones relacionadas con características históricas así como por las nuevas situaciones en términos de empleo. Con respecto a lo primero, la protección social ha permanecido ajena al trabajo realizado por las mujeres en sus hogares y lentamente ha ido abarcando a distintos sectores de trabajadores por la vía de la ley, nuevas prácticas, fiscalización, modificaciones administrativas. No obstante, la protección social ha estado principalmente asociada al mercado laboral y al empleo asalariado, aunque en los últimos años, como se vio en el apartado correspondiente, se crearon nuevos dispositivos dirigidos a los sectores de mayor vulnerabilidad social y se modificaron los seguros sociales tradicionales con el objetivo de ampliar sus coberturas.

En este momento, las nuevas formas de trabajo y los contratos que de ellas derivan configuran relaciones laborales que no se corresponden con la relación de dependencia tradicional. Esto, como se ha señalado, hace difícil distinguir entre trabajo dependiente e independiente. La protección social correspondiente al paradigma de relaciones laborales y diálogo social sobre la base de trabajadores asalariados, dentro de un sector de actividad y con categorías de empleo definidas, no parece adecuarse a las nuevas situaciones. La discusión y las propuestas pasan, o deberían hacerlo, respecto a si los marcos legales e institucionales se adaptan a relaciones laborales de intermediación o triangulares, a domicilio y a distancia, en jornada parcial y tiempo de trabajo flexible o trabajo de duración u obra determinada) o necesitan adaptarse, así como resolver la tensión entre empleo (dependiente) y autoempleo, de manera de garantizar los derechos fundamentales de esos trabajadores (seguro de desempleo, jubilación seguro de salud y de accidentes y pensiones de invalidez).

Entre los argumentos que se manejan para superar estas problemáticas en el ámbito académico y de las instituciones internacionales, se considera la necesidad de avanzar hacia la adopción de sistemas de protección social universales o pisos de protección social, sin dejar de fortalecer las instituciones del mercado de trabajo. Estas propuestas ligan la protección social al individuo, más que al puesto de trabajo, aceptando el reto de alcanzar una adecuada articulación entre sistemas contributivos y no contributivos (Beccaria y Maurizio, 2010; Maurizio y Bertranou, 2011: 23-24; Bensusán, 2017).

Beccaria y Maurizio proponen un esquema de protección social universal con eje en el mercado de trabajo, de manera que todos los trabajadores cuenten con protección social garantizada; sostienen que es preciso articular un esquema mixto basado en aportaciones contributivas, no contributivas y políticas laborales protectoras. La propuesta no plantea simplemente un piso básico de protección social, como lo hace la OIT, sino avanzar hacia un “alto grado de homogeneidad” en la calidad de los servicios, que necesariamente estará relacionado a las características propias de cada país y el papel de los diversos actores sociales en este. En el caso de los trabajadores autónomos, independientes y colaborativos que utilizan plataformas en línea, si bien puede no haber empleadores, los clientes o intermediarios deberían asumir parte de la responsabilidad de contribuir a un fondo de garantía (Eichhorst, 2017).

Se advierte que la competencia entre trabajadores en plataformas es mayor que en empleos tradicionales, lo que genera el peligro de una carrera hacia abajo en las condiciones de trabajo, además de que las formas de evaluación a través de usuarios pueden ser arbitrarias.

“El problema que vamos a tener es cómo financiar nuevos modelos de protección social”

Creo que es ahí donde vamos a demostrar si somos innovadores. Las formas clásicas de financiación de las políticas de protección social deben dejar de ser las de la típica plantilla de cantidad de empleados, y depende cuanto se cotiza cuanto se contribuye con la protección social. Va a tener que ser en función de la carga de tecnología. Y si una empresa tiene un muy buen negocio fruto de la tecnología que introdujo, y esa tecnología es parte de su activo, ese activo tiene que ser el que tribute para financiar la protección social, y no si tiene una plantilla más grande, porque seguramente lo que se da es que en muchos casos las empresas con grandes plantillas pueden tener menores márgenes de rentabilidad que las empresas con todo externalizado, y sus negocios a través de canales virtuales, mucho más rentable, y si va a cotizar según su plantilla son muy pocos empleados.”

Fernando Gambera, PIT-CNT. Actividad organizada por el Instituto Social del Mercosur: Perspectiva de Uruguay sobre el trabajo del futuro en el Mercosur. Montevideo, 16 de noviembre de 2018.

El caso de Uber en Uruguay

Uber Technologies Inc. es una empresa fundada en 2009 dedicada al transporte oneroso de pasajeros, conectando choferes particulares y clientes a través de una aplicación móvil. La empresa, que ha extendido su presencia a cientos de ciudades de todo el mundo, ha estado desde sus inicios rodeada de polémica. Distintas agrupaciones y organismos sectoriales, nacionales e incluso supranacionales la han denunciado y en ocasiones penalizado por cuestiones relacionadas al uso y la seguridad de los datos de los usuarios, a la relación laboral establecida con los trabajadores, a la “competencia desleal” con sectores tradicionales de transporte de pasajeros, a desembarcar en los países sin mediar procesos previos de diálogo con las instituciones reguladoras competentes, entre otros asuntos. El encare del conflicto a nivel internacional ha sido diverso, a veces tomando carácter judicial, en otros casos buscando soluciones por la vía legislativa. En muchos casos se han registrado episodios de violencia entre taxistas y conductores de aplicaciones y, en menos ocasiones, medidas de coerción física más o menos organizadas (1). Las soluciones a las que se han arribado (2) han sido heterogéneas. Mientras en un extremo se ha declarado la legalidad de Uber sin más mediación estatal (Reino Unido), en el otro la aplicación ha sido obligada a cerrar (España) luego de largos procesos judiciales. En el medio del espectro hay una gran variedad de iniciativas de regularización, aplicadas con mayor o menor éxito.

El caso uruguayo puede considerarse relativamente exitoso en términos de cese de la conflictividad. El comienzo de las operaciones de Uber en Montevideo fue en noviembre de 2015, sin contar con autorización de parte de las autoridades nacionales o departamentales competentes. Durante 2016 se mantuvo activo un conflicto intenso que involucró a sindicatos y patronales del taxímetro (3), a Uber (y otras plataformas similares que comienzan a operar en el país: Cabify e Easy Go), sus conductores (se conforman dos organizaciones de conductores de aplicaciones: la Asociación de Conductores Uruguayos de Aplicaciones–ACUA, que no cuenta con carácter sindical, y la Unión de Conductores y Trabajadores de Aplicaciones del Uruguay–UCTRADU, que sí lo tiene y está integrada a FUECYS), y actores gubernamentales, sobre todo la Intendencia de Montevideo. El proceso comenzó siendo dialoguista pero enfrentó rispideces durante

el año, con mucha presencia en prensa y declaraciones duras desde las distintas partes.

Finalmente, en diciembre de 2016, la Junta Departamental de Montevideo aprobó un decreto para regular las actividades de la plataforma. Mediante el mismo se crea un registro de los vehículos prestadores del servicio, de los permisarios y de las plataformas; se listan las obligaciones de los permisarios, entre otras: abonar un canon por kilómetro recorrido, realizar inspección anual técnica del vehículo, contar con póliza de seguro total; las obligaciones de los conductores como contar con licencia de conducir según exija la IM (a partir de marzo de 2017 se requiere libreta profesional expedida en Montevideo); se crea un Fondo de Movilidad en la órbita del Ejecutivo Departamental para la administración de los fondos del canon. La disposición departamental fue respaldada por un decreto del Ministerio de Economía y Finanzas en febrero de 2017 (N°48/17), que especifica el régimen de retención de impuestos y las obligaciones tributarias de los trabajadores de aplicaciones de transporte. Este fija la obligación de contar con una empresa unipersonal o superior para desempeñarse como permisario.

Desde 2017, entonces, la conflictividad relativa a las plataformas de transporte de pasajeros se ha minimizado, aunque no ha sido inexistente. Parte de esta movió su centro al departamento de Maldonado, donde Uber comienza a operar en forma irregular en enero de 2018, atravesando un proceso de negociación y siendo regularizado por decreto en noviembre de ese año.

(1) Ver, por ejemplo, el caso de Bogotá: <https://www.elspectador.com/noticias/bogota/taxistas-anuncian-bloques-de-busqueda-contra-conductores-articulo-591766>

(2) En muchos países el conflicto continúa sin dirimirse. Por ejemplo, a la fecha, en Chile, continúa en discusión en el Congreso una ley que regulariza las aplicaciones de transporte, aunque Uber comenzó a operar en el año 2014.

(3) Sindicato Único de Automóviles con Taxímetro y Telefonistas (SUATT), Unión de Cooperativistas de Taxímetro (UDECOOT), Unión Nacional de Obreros y Trabajadores del Transporte (UNOTT), Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetro del Uruguay, Asociación de Remiseros del Uruguay.

Reflexiones Finales

La importancia del debate sobre las temáticas relacionadas con el futuro del trabajo radica no solamente en su aporte anticipado a los fenómenos que se avecinan, sino que también hace parte del presente de la sociedad y sus problemas.

Las diversas visiones nacionales y las propuestas de los diferentes actores sociales que se recogen sobre la cuestión del futuro del trabajo en el Uruguay y en la región resultan fundamentales, dado que los resultados esperables respecto a las modificaciones en el mundo del trabajo dependen, en buena medida, de las políticas públicas que se implementen, así como de las estrategias del sector privado y el movimiento sindical.

El establecer hipótesis sobre la base de la información y el análisis que permitan orientar las estrategias de los diferentes actores sociales parece crucial. Para esto es importante identificar los problemas específicos a los que se enfrenta cada país, considerando sus principales rasgos económicos, sociales, políticos y demográficos. Así mismo, el debate tiene que ir más allá del mercado laboral y el empleo, para incorporar el trabajo en todas sus formas y su relación con la sostenibilidad de la vida y el desarrollo económico y social.

El carácter de la revolución tecnológica que se viene desarrollando -similar a otras en el pasado, pero con particularidades específicas como la automatización de tareas no solo manuales sino también cognitivas- plantea serios cuestionamientos en términos de la cantidad y la calidad del empleo, que dependen, no solamente, de las características de la economía y la sociedad uruguaya, sino también de su interrelación con factores externos. Estos factores incluyen las relaciones comerciales internacionales y la división internacional del trabajo, establecida de acuerdo a los intereses de las principales economías que tienen que ver con el comercio, pero también con la inversión extranjera directa. Esta última puede o no conllevar cambios tecnológicos que alimenten otros a lo largo de la estructura productiva, extendiendo impactos sobre el empleo sobre diversas actividades debido a nuevas exigencias de calificación por parte de la demanda o reducción de puestos de trabajo.

Los cambios asociados a la aplicación de nuevas tecnología operados en el mercado laboral a partir de las características de las tareas que aumentan o disminuyen su participación en el total de puestos de trabajo según las estimaciones realizadas para Uruguay indican un crecimiento en la intensidad de las tareas cognitivas entre 2007 y 2014, y con menos contundencia, el descenso de la intensidad de las tareas manuales que podría continuar en

el futuro. La mirada por sexo sobre esta evolución muestra que hombres se desempeñan en ocupaciones con mayor intensidad en tareas manuales que las mujeres; en lo que respecta a las tareas cognitivas, y en particular, las cognitivas no rutinarias analíticas, los empleos de las mujeres comienzan el periodo con menor intensidad y su participación crece marcadamente, especialmente luego de 2008, mientras que la de los hombres se mantiene relativamente estable.

Considerando la evolución del empleo según tipos de ocupación, las ocupaciones que presentan una caída pueden clasificarse como más intensivas en tareas manuales rutinarias, mientras que las que crecen tienen mayor componente cognitivo (1984 - 1999 y 2000 – 2011).

Respecto a los probables impactos de la automatización, entre los sectores con menor proporción de empleos con alto riesgo de automatización se encuentran el de enseñanza y salud, el de información y comunicación y las actividades profesionales, científicas y técnicas. Estos sectores se caracterizan por requerir personal con habilidades de trato interpersonal y pensamiento creativo.

En síntesis, el cambio tecnológico habría operado en la estructura de empleo uruguayo, trasladándose paulatinamente hacia empleos más intensivos en tareas cognitivas rutinarias y no rutinarias, y menos intensivos en tareas manuales. De esta manera se observa un proceso de adaptación a la automatización. A nivel sectorial es de mayor magnitud en sectores como el agropecuario, el financiero y la elaboración de alimentos y menor en servicios de cuidado, educación y salud, entre otros.

Si bien la cantidad de empleo es una fuerte preocupación en la medida que los ingresos laborales son la principal fuente de ingresos de la población, la desaparición de algunos puestos de trabajo pueden ser compensados por la creación de nuevos puestos. Ello desafía la capacidad del sistema educativo y de formación profesional para adecuar las habilidades de la fuerza de trabajo a las necesidades de la economía.

Una mirada prospectiva a las industrias estratégicas es fundamental para diseñar lineamientos de políticas productivas y cambio tecnológico con una capacitación que prepare para el futuro. La formación profesional se enfrenta a la necesidad de superar desajustes entre oferta y demanda en términos de competencias técnicas, así como transversales (“habilidades blandas”) y socioemocionales. Esto requiere relevar la demanda de competencias por parte de las empresas, su percepción respecto de la escala y calidad de la oferta formativa existente, las brechas de competencias a ser atendidas en términos cuantitativos y cualitativos. Aunque todavía incipientes, se advierte el impulso a la calificación laboral procurando enfrentar algunos desafíos; proceso que toma especial relevancia en ámbitos de diálogo social.

Las políticas que se implementen atendiendo a preservar los niveles de empleo deben combinar la protección al empleo, dotando a los trabajadores de las habilidades necesarias para que puedan insertarse o reinsertarse en los segmentos dinámicos del mercado, con la protección al tejido productivo y las capacidades instaladas en la economía. Esta protección al empleo no necesariamente implica la protección de los puestos de trabajos (que la revolución tecnológica puede con relativa rapidez dejar obsoletos), sino de los propios trabajadores y sus derechos.

Sumado a esto, la forma en que se aborde el conflicto capital-trabajo está fuertemente relacionada con las futuras configuraciones del trabajo. De acuerdo a datos del MTSS, los aumentos de productividad y de ingresos reales han ido relativamente de la mano en los últimos doce años a diferencia de lo encontrado por Allen (2017) para EEUU y Gran Bretaña. Debe destacarse, sin embargo, que aunque los incrementos de productividad generan las bases para el aumento del salario real, no lo aseguran. En este sentido, de manera que los avances científico-tecnológicos no beneficien solo al capital, y que los trabajadores sean capaces de aprovechar los saltos potenciales de productividad para aumentar sus derechos y sus ingresos reales, el papel del diálogo social debe nuevamente resaltarse como central.

Por su parte, la calidad del empleo frente nuevas formas de contratación y organización del trabajo desafía la normativa de las relaciones laborales tradicionales y las características actuales de la negociación salarial a través de los convenios colectivos. Uruguay ha venido avanzando en la mejora de la calidad del empleo y la extensión de derechos y acceso a la seguridad social y, por tanto, en la generación de empleo decente. El surgimiento y extensión de las nuevas modalidades de empleo, a través de plataformas digitales por ejemplo, plantea la necesidad de repensar la protección social de manera de asegurar derechos conquistados. La experiencia de la resolución del conflicto generado ante el comienzo de las operaciones en Uruguay de las aplicaciones de transporte de pasajeros -que fue encauzado en forma relativamente rápida en relación con algunos países de la región donde todavía la conflictividad con los sectores tradicionales del transporte de pasajeros sigue presente-, marca un antecedente importante respecto a las posibilidades de regularización de las nuevas formas de organización del trabajo, así como de la relevancia de los mecanismos de diálogo entre actores sociales para hacerlo.

El relevamiento de opiniones y puntos de vista de diferentes actores del ámbito nacional muestra que, en Uruguay, el futuro del trabajo es un tema de debate aún incipiente, con algunos avances en términos de análisis de posibles impactos y con niveles diferenciados de profundidad sobre las posibles estrategias a seguir.

Desde la institucionalidad gubernamental se aprecian avances en términos de análisis basados en las principales tendencias y prospectivas, pero resultan todavía insuficientes.

Si bien se replican metodologías aplicadas en mundo desarrollado por académicos prominentes en la temática, puede profundizarse aún más en la construcción de un enfoque teórico y metodológico desde el Sur, que contemple las particularidades de los países latinoamericanos (y, en este caso, del Uruguay). Por ejemplo, respecto a la estructura del empleo, a factores demográficos, e incluso a la apropiación de los avances tecnológicos o las características de la inserción en los mercados internacionales. Debe mencionarse, sin embargo, que sobre esto también hay avances; se destaca, por ejemplo, el esfuerzo de adaptar la base ocupacional O*NET a la realidad uruguaya por parte de equipos técnicos ministeriales, de manera de habilitar estudios de mayor profundidad.

Algunos temas relativos al futuro del trabajo se tratan débilmente o con gran nivel de generalidad por parte de los actores sociales, como es el caso de la protección social. Ello puede obedecer a que se trata de una temática de gran complejidad que involucra temas fiscales, costos y por lo tanto, definiciones en términos económicos y de política social que desafían la posibilidad de establecer nuevos pactos sociales.

Otros temas, como la desigualdad de género, no están incorporados en la discusión pública hasta el momento porque, probablemente, a pesar de estar presente en los discursos del gobierno y los sindicatos, no se visualiza como una parte medular del futuro del trabajo. Sin embargo, esta sí resulta medular, porque la equidad social y de género no puede estar desligada de las políticas de desarrollo, empleo e ingresos. Y viceversa, no es posible pensar en equidad y desarrollo si no se considera el trabajo destinado a la reproducción biológica y social, y la superación de las brechas injustas en los mercados laborales entre hombres y mujeres, y entre mujeres. Pensar un futuro todavía incierto sin incluir estos elementos es no solamente insuficiente sino que probablemente sea estéril.

A pesar de que hasta ahora el debate no ha sido especialmente profundo en estos aspectos, es de esperar que la Iniciativa del Centenario de la OIT impulse la conversación y demande debates profundos y posicionamientos claros de parte de los actores sociales. En efecto, en el Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo “Trabajar para un futuro más prometedor”, publicado en enero de 2019, propone un programa de discusión que abarca distintas dimensiones, insta a garantizar una protección social universal, a “revitalizar el contrato social” para ampliar la protección y extender la justicia social hacia todas las personas y durante todo el ciclo de vida, y exhorta a que los países adapten agendas transformadoras para lograr la igualdad de género en el futuro del trabajo.

Las nuevas formas de organización del trabajo y la potencial precarización del empleo que pueden traer aparejada sí son cuestiones que aparecen más habitualmente en los discursos de los actores sociales, especialmente de los sindicatos. De hecho, estas novedades en la organización del trabajo ponen en cuestión la estructura y forma de organización

de los propios sindicatos, apareciendo como necesaria su adaptación para lograr una representación y defensa efectiva de los derechos de trabajadores y trabajadoras. A pesar de esto, el análisis de las visiones de los propios actores sindicales sugiere que las propuestas vinculadas a la organización sindical, si bien procuran innovar, todavía están demasiado atadas las características de los mercados laborales del pasado y a un ideal o a una práctica de y para trabajadores asalariados formales y fundamentalmente varones.

La temática más y mejor abordada por el movimiento sindical parece ser la relacionada con la formación y capacitación, área en la que más se ha avanzado en alianza con los actores gubernamentales y en ocasiones, empresariales. De hecho, la importancia de la formación profesional en competencias generales y específicas, en el marco de los cambios en el mundo del trabajo, ocupa un espacio de consenso entre actores empresariales y sindicales, si bien hay matices en los conceptos que enfatizan en sus discursos. Por ejemplo, mientras desde la visión de los sindicatos se resalta la importancia del INEFOP como organismo rector de las políticas de formación profesional, y de la negociación colectiva para alcanzar acuerdos al respecto, desde el discurso del sector empresarial aparecen otras cuestiones como la revisión de las currículas y la flexibilidad de la educación formal. Esto no quiere decir que las visiones de cada actor estén acotadas a los aspectos mencionados; se trata simplemente de diferentes énfasis relevados en la revisión de prensa.

En esa línea, las preocupaciones de los empresarios permanecen mayormente apegadas al tema de los costos laborales más que a fuentes de productividad relacionadas con la innovación productiva. Fuera de las empresas más innovadoras e intensivas en conocimiento, hay pocas expresiones de parte de actores empresariales más tradicionales en relación a las posibilidades abiertas por el cambio tecnológico, o bien en relación a los riesgos que conlleva. Los argumentos que se exponen giran en torno a algunos elementos más “clásicos”: alivio de la carga tributaria y de los costos laborales, mejora de las condiciones para la inserción internacional (por ejemplo, con medidas como el abandono del atraso cambiario), mayor flexibilidad laboral –lograda a través de cambios específicos en la legislación laboral o incluso mediante una reforma laboral, entre otros aspectos. Esto parece impedir una mirada de más largo plazo y a través de mecanismos tripartitos.

Las perspectivas, más allá de los señalamientos anteriores, podrían ser buenas dada la trayectoria y experiencia del funcionamiento de organismos tripartitos, los avances que han tenido lugar en las normativas orientadas a mejorar la calidad del empleo, algunas iniciativas surgidas del movimiento sindical y otras del diálogo social.

Finalmente, el documento da cuenta de la posibilidad de articular agendas en el ámbito nacional y regional alrededor de las preocupaciones sobre el futuro del trabajo. Es

decir, abrir paso a la negociación que permita encontrar intereses compartidos entre los diferentes actores y una articulación para mejorar la calidad del análisis sobre las tendencias tecnológicas y productivas que permita profundizar la discusión en términos tripartitos sobre las necesidades y preocupaciones de los actores sociales y políticas; para encontrar las fuentes y estrategias de creación de ventajas competitivas; para generar oportunidades de empleo decente para mujeres y varones, para adecuar la oferta laboral a través de la educación y la formación profesional. No debe perderse de vista que buena parte de cómo se configure el futuro del trabajo dependerá de la capacidad de los actores sociales de dar respuestas colectivas a los cambios, de canalizar los conflictos y de aprovechar y redistribuir los impactos positivos. Esta articulación con las limitaciones propias que imprimen los intereses particulares no parece imposible. Esta puede abreviar en la experiencia histórica de la sociedad uruguaya.

A nivel regional, el debate sobre el futuro del trabajo y la articulación de agendas no puede ser ajena a la pobreza y la inequidad de ingresos, la segmentación del mercado de trabajo y la fragmentación de las políticas sociales. En este sentido, una serie de experiencias pueden ser compartidas con los socios de la región y significar un aporte relevante.

Bibliografía

Acemoglu, D., & Autor, D. (2010). Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings (Working Paper N°. 16082). National Bureau of Economic Research.

Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2017). Robots and jobs: Evidence from the US. NBER Working Paper N°. 23285. Issued in March 2017 <https://voxeu.org/article/robots-and-jobs-evidence-us>

Allen, R. C. (2017). Lessons from history for the future of work. *Nature News*, 550 (7676), 321.

Amarante, Verónica y Tenenbaum, Victoria (2016) Mercado laboral y heterogeneidad productiva en el Uruguay en Amarante, Verónica & Infante, Ricardo (Comp.) Hacia el desarrollo inclusivo. El caso del Uruguay

Amarante, V., Salas, G. y Vigorito, A. (2009). “El incremento del Salario Mínimo en Uruguay y sus impactos sobre el Mercado de Trabajo”. IECON, FCEA, UdelAR.

Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran, F. y Ritter, J. (2003). “La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2.

Apella, I. R., y Zunino Canepa, G. O. (2017). Cambio Tecnológico y Mercado de Trabajo en Argentina y Uruguay. Un Análisis desde el Enfoque de Tareas (Working Paper N°. 115685). The World Bank.

Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2016). The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis. OECD Social - Employment and Migration Working Papers N°. 189, Paris. Recuperado de <https://www.zew.de/en/publikationen/the-risk-of-automation-for-jobs-in-oecd-countries-a-comparative-analysis/>

Autor D., & Dorn, D. (2013). The Growth of Low-Skill Service Jobs and the polarization of the US Labor Market. *American Economic Review*, 103 (5), 1553-1597.

Autor, D. (2014). Polanyi's Paradox and the Shape of Employment Growth (NBER Working Papers No. 20485). National Bureau of Economic Research, Inc. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/20485.html>

Autor, D. (2015). Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation. *Journal of Economic Perspectives*, 29 (3), 3-30.

Autor, D., Katz, L., & Kearney, M. (2006). Measuring and Interpreting Trends in Economic Inequality. The Polarization of the US Labor Market. NBER Working Paper N°. 11986. Recuperado de: <https://www.nber.org/papers/w11986>

Autor, D. H. (2013). The “task approach” to labor markets: an overview. *Journal for Labour Market Research*, 46(3), 185-199.

Autor, D., & Dorn, D. (2009). This Job Is «Getting Old»: Measuring Changes in Job Opportunities Using Occupational Age Structure. *American Economic Review*, 99(2), 45-51.

Autor, D., & Salomons, A. (2018). Is Automation Labor-Displacing? Productivity Growth, Employment, and the Labor Share (Working Paper N°. 24871). National Bureau of Economic Research.

Autor, D., Dorn, D., Katz, L. F., Patterson, C., & Reenen, J. V. (2017). The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms (CEP Discussion Papers No. dp1482). Centre for Economic Performance, LSE. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/cep/cepdps/dp1482.html>

Beccaria, L. & Maurizio, R. (2010), “Explorando un enfoque de regulaciones laborales y protección social para América Latina”, *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Año 4, vols. 7 y 8, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Pp. 103-144

Bensusán, G., Eichhorst, W., & Rodríguez, J.M (2017) Las transformaciones tecnológicas y sus desafíos para el empleo, las relaciones laborales y la identificación de la demanda de cualificaciones. Documentos de Proyectos. CEPAL: Santiago de Chile.

Beltranou, Fabio y Roxana Mauricio (2011), The role of labour market and social protection in reducing inequality and eradicating poverty in Latin America, OIT-UNGS-CONICET, Munich Personal Repec Archive, Argentina.

Bittencourt, G., Lara, C., & Pérez, S. (2018). El panorama de las políticas de desarrollo productivo en Uruguay. En: Bértola, L. (coord.). *Políticas de desarrollo productivo en Uruguay*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018. 236 p. (OIT Américas, Informes Técnicos 2018/11)

Bogliaccini, Juan A. (2018), La educación en Uruguay mirada desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Montevideo: INEEd-Unicef.

Bonvecchi y Scartascini (2015) La economía política de la política social: de las instituciones a las redes sociales. En Bonvecchi, A., Johannsen, J., & Scartascini, C. (eds). *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina*. New York: BID.

Bowles, J. (2014). The computerisation of European jobs. Recuperado 3 de octubre de 2018, de <http://bruegel.org/2014/07/the-computerisation-of-european-jobs/>

- Brunet, N., & Márquez, C. (2016). Envejecimiento y personas mayores en Uruguay. Fascículo 7. Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Montevideo: Programa de Población Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República.
- Brynjolfsson, Erik, & McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York and London: W.W. Norton & Company.
- Calvo, J. (coord.) (2014a) Jóvenes en Uruguay: demografía, educación, mercado laboral y emancipación. Fascículo 4. Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Montevideo: Programa de Población Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República.
- Calvo, J. (coord.) (2014b). Desigualdades de género. Fascículo 5. Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Montevideo: Programa de Población Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República.
- Cimoli, M. (2005) *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cimoli, M. (2018) *Autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes. Introducción al debate*. 57 Reunión de la mesa Directiva de la Conferencia regional sobre la Mujer. Santiago 30 y 31 de Julio de 2018.
- CEPAL (2011). *Panorama Social de América Latina*. CEPAL: Santiago de Chile.
- Da Silva, N. (2018) *Algunas iniciativas con perspectiva de género en STEM*. Ponencia presentada en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración con motivo del Día Internacional de la Mujer.
- De Backer, K., & y Flaig, D. (2017). *The future of global value chains: business as usual or “a new normal”?* OECD Science, technology and innovation. Policy papers No. 41.
- De La Rica, S., & Gortazar, L. (2015). *Differences in Job De-Routinization in OECD countries: Evidence from PIAAC*. FEDEA. Documento de Trabajo - 2015/11. Recuperado de <http://documentos.fedea.net/pubs/dt/2015/dt-2015-11.pdf>
- De Stefano, V. (2016). *The rise of the «just-in-time workforce»: On-demand work, crowdwork and labour protection in the «gig-economy»*. Conditions of work and employment Series N°. 71 Inwork. Geneva: International Labour Office.
- Degryse, C. (2016). *Digitalisation of the economy and its impact on labour markets*. Working Paper 2016/02 Brussels, 2016 ETUI
- Eichhorst, W. (2017) *Las instituciones del mercado laboral y el futuro del trabajo: ¿buenos empleos para todos?* En: Bensusán, G., Eichhorst, E., & Rodríguez, J. M. *Las*

transformaciones tecnológicas y sus desafíos para el empleo, las relaciones laborales y la identificación de la demanda de cualificaciones. Santiago de Chile: CEPAL-Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.

Espino, A., & Pedetti, G. (2010). *Diálogo social y la igualdad de género en Uruguay*. Documento de trabajo n°15. Ginebra: Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo, Oficina Internacional del Trabajo.

Estevez-Abe, M., Iversen, T., & Soskice, D. (1999) Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. Paper prepared for presentation at the 95th American Political Science Association Meeting at the Atlanta Hilton and the Marriott Marquis, September 2-5, 1999.

FEM (2016). *The future of jobs Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. Ginebra: World Economic Forum. Recuperado de <https://ec.europa.eu/epale/es/node/18960>

Filgueira, F. y Hernández, D. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe*: Uruguay. Santiago de Chile: CEPAL.

FMI (2017). Balance of payments and international investment position statistics (BOP/IIP). Recuperado de: <http://data.imf.org/?sk=7A51304B-6426-40C0-83DD-CA473CA1FD52>

Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2017). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting and Social Change*, 114(C), 254-280.

Goos, M., & Manning, A. (2007). Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain. *The Review of Economics and Statistics*, 89(1), 118-133.

Goos, M., Manning, A., & Salomons, A. (2009). Job Polarization in Europe. *American Economic Review*, 99(2), 58-63.

Hardy, W., Keister, R., & Lewandowski, P. (2016). Technology Or Upskilling? Trends In The Task Composition Of Jobs In Central And Eastern Europe (IBS Working Papers No. 01/2016). Instytut Badan Strukturalnych. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/ibt/wpaper/wp012016.html>

ILO (2011). *World of Work Report 2011. Making markets work for Jobs*. Geneva: ILO.

Lagomarsino, G. (sf) *Uruguay: Hacia una nueva matriz de protección social*. Asesoría General en Seguridad Social. BPS.

ISM (2019). *Trabajadores migrantes en el Mercosur*. Informe de consultoría. En publicación.

Mauricio, R y Bertranou F. (2011), The role of labour market and social protection in reducing inequality and eradicating poverty in Latin America, OIT-UNGS-CONICET, Munich Personal Repec Archive, Argentina.

Maurizio, R., (2014) “El impacto distributivo del Salario Mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay” Universidad Nacional de General Sarmiento, supervisado por Amarante, V. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Serie de Políticas Sociales. N° 194

MGI (2013) Advances that will transform life, business, and the global economy. McKinsey Global Institute Disruptive technologies. Recuperado en: https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Digital/Our%20Insights/Disruptive%20technologies/MGI_Disruptive_technologies_Full_report_May2013.ashx

Munyo, I. (2016). ¿Y por casa cómo andamos? Revista Escuela de Negocios, Universidad de Montevideo (IEEM). Recuperado de <https://275rzy1ul4252pt1hv2dqyuf-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/08/Munyo-Revista-IEEM-Junio-2016.pdf>

OMLM (Observatorio del Mercado del Trabajo del Mercosur) (2019). La situación laboral en los países del Mercosur - Informe 7. Recuperado de <http://www.ismercosur.org/biblioteca/download-info/situacion-laboral-en-los-paises-del-mercosur/>

Ocampo, J., & y Gómez-Arteaga, N. (2017). Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina. Revista de la CEPAL, 122(agosto), 7-34.

OCDE/CEPAL/CAF (2016). Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento. Paris: OECD Publishing.

OIT (2016a). El contrato social y el futuro del trabajo: desigualdad, seguridad de los ingresos, relaciones laborales y diálogo social. Nota informativa OIT 4. Recuperado de <http://www.oitcinterfor.org/node/6974>

OIT (2016b). El futuro de la oferta de mano de obra: Datos demográficos, migración y trabajo no remunerado. Nota informativa OIT 2. OIT. Recuperado de <http://www.oitcinterfor.org/node/6970>

OIT (2016c). Los cambios tecnológicos y el trabajo en el futuro: cómo lograr que la tecnología beneficie a todos. Nota informativa OIT 1. OIT. Recuperado de <http://www.oitcinterfor.org/node/6968>

OIT (2016d). Un futuro lleno de retos para las relaciones de trabajo: ¿Es momento de consolidar o de buscar alternativas? Nota informativa OIT 3. OIT. Recuperado de <http://www.oitcinterfor.org/node/6972>

- OIT (2017). Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. Ginebra: OIT. Recuperado de http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS_591504/lang-es/index.htm
- OIT (2018a). La influencia de la tecnología en la calidad y la cantidad del empleo. Nota informativa n°6, preparada para la segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, 15-17 de febrero de 2018
- OIT (2018b). Preparando el futuro del trabajo que queremos en las Américas a través del diálogo social. Informe del Director General – 19ª Reunión Regional Americana. Panamá, 2-5 de octubre de 2018.
- OIT (2018c). La calidad del trabajo en la economía de plataformas. Nota informativa n°5, preparada para la segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, 15-17 de febrero de 2018.
- OIT (2018d). Cadenas de valor mundiales para un futuro inclusivo y sostenible. Nota informativa n°10 preparada para la segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, 15-17 de febrero de 2018.
- OIT/CINTERFOR (2017). El Futuro de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y Lineamientos para su fortalecimiento. Montevideo: OIT/CINTERFOR.
- OIT-PIT/CNT (2014). Las Relaciones Laborales en Uruguay 10 años de cambios Montevideo: Instituto Cuesta Duarte-OIT.
- OPP (2017). Automatización y empleo en Uruguay. Una mirada en perspectiva y en prospectiva. Montevideo: Serie de divulgación Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050– Volumen II. Dirección de Planificación. Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Pittaluga, L. (2017) Mirando al futuro: Los desafíos de la industria uruguaya en la convergencia de dos revoluciones tecnológicas. Revista Cámara de Industrias del Uruguay, 6(313), 30-35.
- Prebisch, R. (1973). Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pucci, F. (2003). Sociedades de riesgo y mundo del trabajo en el Uruguay contemporáneo. En: Mazzei, E. (comp.). El Uruguay desde la Sociología: Integración, desigualdades sociales, trabajo y educación. Montevideo: Universidad de la República, Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales - Departamento de Sociología.
- Robotics-VO (2013). A Roadmap for US Robotics. From Internet to Robotics. Georgia Institute of Technology.
- Rodríguez, J. M. (2017). Transformaciones tecnológicas, su impacto en el mercado de trabajo y retos para las políticas del mercado de trabajo. En: Bensusán, G., Eichhorst, E., & Rodríguez, J. M. Las transformaciones tecnológicas y sus desafíos para el empleo,

las relaciones laborales y la identificación de la demanda de cualificaciones. Santiago de Chile: CEPAL-Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.

Rogers, B. 2016. “Employment rights in the platform economy: Getting back to basics,” in *Harvard Law and Policy Review*, Vol. 10, No. 2, pp. 479–520.

Ryder, G. (2015) La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo. Memoria del Director General de la OIT. [Documento de conferencia]. Recuperado 3 de octubre de 2018, de http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/reports/reports-to-the-conference/WCMS_370408/lang-es/index.htm

Sanchís, N. (ed.). (2018). Las mujeres en el mundo del trabajo que se avecina. Red de Género y Comercio. Recuperado de http://world-psi.org/sites/default/files/cuadernillo_notas_final_links.pdf

Scartascini, C. (2015) La economía política de las políticas públicas. En Bonvecchimi A., Johannsen, J., & Scartascini, C. (eds). *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina*. New York: BID.

Scasserra, S. (2018). La incorporación de tecnología en los ámbitos de trabajo y su impacto en las mujeres. CIEDUR-Red de Género y Comercio-Fondo de Mujeres del Sur. Recuperado de: https://generoycomercio.net/wp-content/uploads/2018/08/Scasserra_final.pdf

Stampini, M. (2018) ¿Cómo es el panorama de envejecimiento y dependencia en la región? Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado en: <https://blogs.iadb.org/salud/2018/05/07/envejecimiento-y-dependencia/>

Stockhammer, E. (2012) Financialization, income distribution and the crisis. *Investigación Económica*, 71(279), enero-marzo, 39-70. Recuperado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672012000100003&lng=en&tlng=en.

Supervielle, M. (2017). Las nociones de cultura de trabajo en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*, DS-FCS, 30(41), julio-diciembre, 9-13.

UNCTAD (2017). Industrial robots and inclusive growth. UNCTAD Policy Brief No. 60. Recuperado en: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2017d9_en.pdf

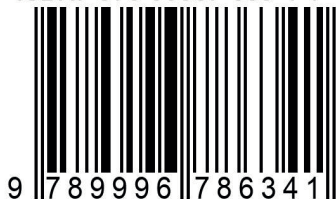
El Instituto Social del MERCOSUR es una instancia técnica de investigación e implementación de líneas estratégicas en el campo de las políticas sociales con el objetivo de contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje central en el proceso de integración del MERCOSUR.

Nace en el ámbito de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS), con el objetivo de apoyar, acompañar y fortalecer las políticas sociales regionales.

En este sentido, el ISM se suma a los esfuerzos de consolidación del proceso de integración, a través de iniciativas que contribuyan a la reducción de las asimetrías sociales entre los Estados Partes y así promover el desarrollo humano integral.

Tiene como sede la ciudad de Asunción, en Paraguay, y fue inaugurado en julio de 2009. Es una instancia que pertenece a todos los habitantes de los países miembros.

ISBN: 978-99967-863-4-1



MERCOSUR
ISM

Instituto Social
del Mercosur

FOCEM

FONDO PARA LA CONVERGENCIA
ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR