

# Trabajo Decente en América Latina

*URUGUAY*





**MEDICIÓN DE INDICADORES DE TRABAJO DECENTE Proyecto RedLat-DGBBW  
INFORME URUGUAY 2015**

**INSTITUTO CUESTA DUARTE  
PIT.CNT**

**NOVIEMBRE 2015**

## **Introducción**

En los últimos diez años Uruguay vivió cambios importantes desde el punto de vista económico, político y social. En lo que hace al mundo del trabajo, en 2005 se inicia una etapa de cambios en las relaciones laborales de una magnitud y profundidad que comienza a gestar un nuevo sistema de relaciones laborales. El movimiento sindical uruguayo ha sido un actor privilegiado de estas transformaciones en tanto muchas de ellas eran reivindicaciones históricas de la central de trabajadores.

Dar cuenta de los cambios y sus resultados es fundamental para seguir avanzando, para tener claros los desafíos y cómo continuar en la tarea de aumentar y mejorar los derechos de los trabajadores. Este informe nacional apunta a ser un insumo en este sentido.

### **I. CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO DEL URUGUAY**

Es imposible analizar los cambios vividos en el país en la última década, en lo económico, lo político y lo social, sin dar cuenta brevemente del momento histórico en que se dieron y el punto de partida del que se realizaron.

En 2005 asume el gobierno, por primera vez en la historia del país, una coalición de centro izquierda: el Frente Amplio-Encuentro Progresista. Al asumir el gobierno en marzo de 2005, el país recién estaba comenzando a recomponerse de una de las crisis más profundas de su historia, la que había tenido su punto más grave en 2002. La situación económica, social e institucional a la que se enfrentaba la nueva administración era muy compleja. Como resultado de la crisis, entre 1999 y 2002, la producción nacional cayó 15% en términos reales y 46% en dólares, y el endeudamiento público y privado, que se había disparado con la crisis, se encontraba en niveles insostenibles: la deuda pública superó el 100% del PIB a comienzos de la década, de manera que toda la producción anual era insuficiente para pagar el endeudamiento del país.

En el plano social, la pobreza había trepado a niveles dramáticos, alcanzando el millón de personas en una población de algo más de tres millones, mientras que la pobreza extrema afectaba a cerca de 200 mil personas. Desde el punto de vista laboral, el desempleo y la precariedad laboral habían aumentado (el desempleo llegó a alcanzar al 20% de la población económica activa en algunos meses y la precariedad al 40% de los ocupados) a la vez que el poder adquisitivo del salario se contrajo en el entorno de 23% en los primeros cinco años de la década. Como resultado de lo anterior, el peso de los ingresos salariales como proporción del total de la riqueza

generada en el país se redujo drásticamente, fruto de la gran caída en los salarios y en empleo, pasando de ser 34% en 1998 a ubicarse en 27,1% en el año 2003.<sup>1</sup>

Además, los cambios aplicados en la década de los 90 –en línea con las reformas estructurales sustentadas en el llamado Consenso de Washington- habían resultado en una menor intervención estatal y menor regulación en el mercado de trabajo, erosionando muchos de los mecanismos institucionales que otrora podían amortiguar los efectos de la crisis sobre el mercado laboral: debilitamiento de los sindicatos, retiro del Estado de la negociación colectiva, pérdida de valor del salario mínimo nacional, nuevas formas de contratación laboral, etc.

En este contexto de fuertes desequilibrios internos y externos, la política económica del nuevo gobierno buscó compatibilizar el reordenamiento macroeconómico, enfrentando los problemas de endeudamiento –que constituían una fuerte restricción en el manejo de la política económica- e intentando recomponer el crecimiento de la economía, a la vez de dar respuesta de manera rápida a la fuerte crisis social que se había gestado en los años previos.

En materia de endeudamiento se llevó adelante una estrategia que combinó el dar cumplimiento a las obligaciones contraídas de manera de aportar confianza y credibilidad, con una política de reestructuración de la deuda que redujera la dependencia y vulnerabilidad externa del país en materia financiera. Para reactivar la economía, y fundamentalmente para lograr tasas de crecimiento adecuadas y sostenibles en el tiempo, era imprescindible rebatir los históricamente bajos niveles de inversión de la economía, un rasgo característico de la historia del país, usualmente señalado como el factor determinante del pobre desempeño de la economía uruguaya en el siglo pasado. La política social se asumió como un puntal y no de manera soslayada a la política macroeconómica, instrumentándose de manera casi urgente una batería de medidas y programas con el objetivo de reducir la enorme deuda social.

Se esperaba que la reactivación de la economía, junto a un conjunto de políticas laborales específicas, lograra que los resultados en materia de crecimiento se tradujeran en la creación de más y mejores puestos de trabajo. Con esta finalidad, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) fue el encargado de llevar adelante políticas específicas de empleo y de coordinar la política salarial, la que luego de varios años volvería a organizarse bajo un sistema de negociación colectiva. La otra herramienta relevante en relación a la política salarial sería el incremento del Salario Mínimo Nacional (SMN), para lo cual debía recuperarse de los niveles irrisorios en los que había permanecido durante años para volver a cumplir un rol efectivamente regulador en el mercado laboral.

La política económica de la nueva administración se completaba con una serie de reformas estructurales que se irían llevando adelante en el correr del primer período de gobierno frenteamplista, entre las que se destacaban la reforma tributaria y la reforma de la salud. A diferencia de lo sucedido en las administraciones anteriores, por primera vez se situaba en pie de igualdad la política económica y la política social, buscando integrarlas como partes inseparables de una estrategia de desarrollo.

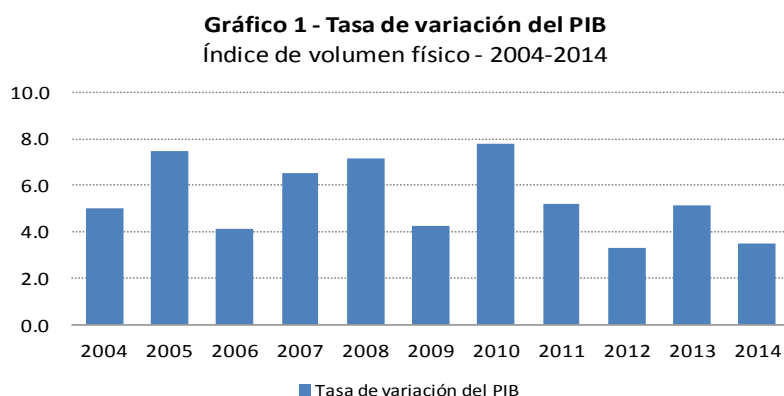
---

1. “La masa salarial 1998-2010” Instituto Cuesta Duarte (2011).

## 1. Contexto económico

### i. Crecimiento del PIB

Luego de la profunda crisis socio económica vivida en Uruguay entre 1999 y 2002, en 2003 la economía retomó la senda de crecimiento y entre 2004 y 2014, la producción nacional uruguaya creció 69,7%, alcanzando una expansión promedio anual del 5,4%. Se alcanzó así el ciclo más importante de expansión de la economía nacional, tanto por la extensión del mismo, que da cuenta de 12 años de crecimiento ininterrumpido de la actividad, como por su magnitud, alcanzándose tasas muy superiores al promedio histórico del país (3% en el promedio del siglo XX). Si bien en 2014 y comienzos de 2015 el proceso de crecimiento ha sufrido un notorio enlentecimiento, todavía se encuentra en la senda positiva y para los próximos tres años se esperan tasas de crecimiento de entre 2,5% y 3% anual.



El favorable contexto externo que vivió Uruguay en la última década, como sucedió en el resto de países latinoamericanos, es una de las explicaciones del crecimiento del país y las altas tasas alcanzadas. Este favorable contexto se tradujo en un importante incremento tanto de la demanda como de los precios de nuestros principales productos de exportación, tasas de interés internacional muy bajas que permitían colocar deuda a excepcionalmente bajo costo y fomentaban el ingreso de capitales e inversión del resto del mundo.

Sin embargo, no todo es atribuible al contexto externo sino que a nivel político se llevaron adelante en el país una serie de reformas, que buscaron promover el crecimiento, incentivando la inversión productiva, fomentando la diversificación de exportaciones y creando un clima macroeconómico así como político y social estable, que permitiera aprovechar esta favorable coyuntura, generando derrames hacia los distintos sectores de la economía.

En el último año y medio, un contexto externo más adverso (peores precios de las commodities, que constituyen nuestros principales productos de exportación; una menor demanda de nuestros principales socios comerciales, cuyas economías están

atravesando dificultades; y la apreciación del dólar estadounidense) es la principal razón que explica el enlentecimiento, en una economía todavía muy dependiente del exterior y donde la inserción comercial sigue basada en la exportación de unos pocos rubros de commodities fundamentalmente.

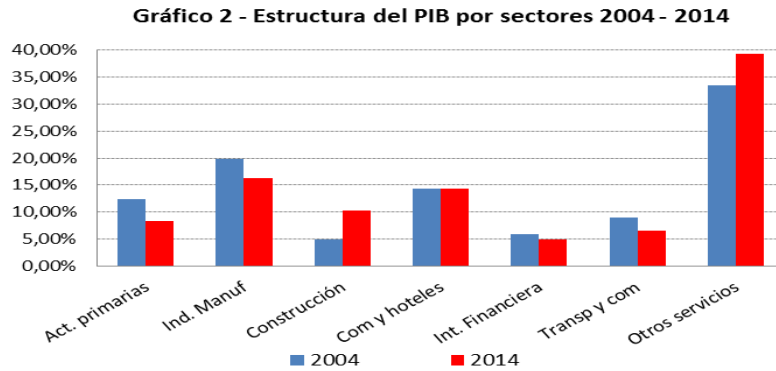
<b>Cuadro 1 - Producto Interno Bruto - 2004 -2014</b>			
	<b>En miles de dólares corrientes</b>	<b>En dólares per capita</b>	<b>Tasa de crecimiento anual (%)</b>
<b>2004</b>	13,697,210	4,099	5.0
<b>2005</b>	17,380,324	5,185	7.5
<b>2006</b>	19,600,138	5,837	4.1
<b>2007</b>	23,435,535	6,977	6.5
<b>2008</b>	30,366,648	9,029	7.2
<b>2009</b>	31,660,911	9,372	4.2
<b>2010</b>	40,285,084	11,860	7.8
<b>2011</b>	47,962,936	14,055	5.2
<b>2012</b>	51,385,377	14,997	3.3
<b>2013</b>	57,523,530	16,721	5.1
<b>2014</b>	57,471,277	16,641	3.5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCU y INE.

Como se observa en el cuadro 1, entre 2004 y 2014 el producto interno se multiplicó por cuatro medido en dólares corrientes, pasando de los casi 13.700 millones de dólares corrientes a un nivel de 57.500 millones de dólares en 2014. En la misma medida, el producto per capita pasó de 4.000 a 16.641 dólares en igual período.

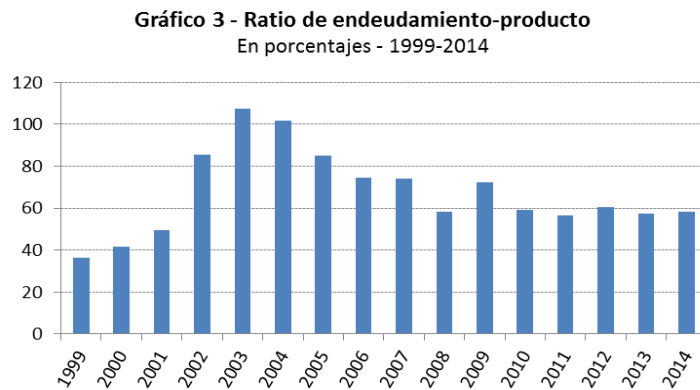
## *ii. Composición sectorial de la producción*

Si bien todos los sectores de actividad se expandieron en los últimos años, el crecimiento no fue homogéneo entre sectores, de manera que la estructura sectorial de la producción cambió levemente entre 2004 y 2014. Quienes más perdieron peso en el producto fueron las actividades primarias y la industria manufacturera (su participación cayó un 32% y un 18% respectivamente). Como contracara, las actividades que más se expandieron y cuya participación en el producto aumentó de manera más significativa fueron la construcción (duplicó su participación en el producto) y otros servicios (17%), donde destacan los crecimientos de los servicios de enseñanza, salud y servicios a empresas.



### iii. Endeudamiento externo

También en materia de endeudamiento el país mostró avances notables en la última década. Como se mencionó antes, la crisis de comienzos de siglo dejó al país con un nivel de endeudamiento superior al 100% del producto (101,7% en 2004) y a partir de allí, producto de la política de renegociación y reperfilamiento de deuda que llevó adelante la nueva administración de gobierno sumado al proceso de crecimiento económico, a partir de 2005, el endeudamiento como porcentaje del PIB se fue reduciendo, alcanzando en 2014 al 58,5% de la producción interna bruta, un nivel todavía bastante superior al que ostentábamos previo a la crisis pero que denota las innegables mejoras en este plano.



No solamente el nivel de endeudamiento como porcentaje de la producción se redujo sino que también se fue modificando el perfil de la deuda, tanto en lo que tiene que ver con las tasas, monedas y plazo del endeudamiento, como por el hecho de cambiar deuda condicionada, contraída con los organismos internacionales, por deuda no condicionada.

## 2. Contexto social

El ciclo expansivo en materia de crecimiento económico de la última década repercutió de manera favorable en el mercado de trabajo y junto con la aplicación de políticas de corte distributivo y de asistencia a los sectores más vulnerables permitieron mejorar la calidad de vida de los hogares, registrándose importantes avances tanto en los indicadores de pobreza e indigencia como en los aspectos vinculados a la distribución de la riqueza.

### *i. Principales indicadores del mercado laboral*

El mercado de trabajo fue un factor fundamental de mejora en el nivel de vida de la población así como de disminución de la pobreza y mejora en la distribución de ingresos. A diferencia de lo sucedido en otras etapas de crecimiento económico en el país<sup>2</sup>, en esta oportunidad el crecimiento de la producción vino acompañado de una mayor demanda de trabajo y los principales indicadores del mercado laboral presentaron mejoras importantes. Aumentó la tasa de actividad y empleo, y disminuyó el desempleo, alcanzándose el nivel de desempleo más bajo de la historia del país desde que se llevan registros.

Como se observa en el cuadro 2, la tasa de actividad (definida como la relación de la población económicamente activa y la población en edad de trabajar) creció en la última década, pasando del 58,7% en promedio en 2004 a alcanzar a casi el 65% de quienes están en edad de trabajar en 2014. Las mejores perspectivas del mercado laboral en el período incentivaron a más personas a integrarse al mercado laboral, lo que se reflejó en una mayor oferta de trabajo. La tasa de empleo (relación entre los ocupados y la población en edad de trabajar) también aumentó en el período y pasó del 50,9% en 2004 al 60,4% diez años después, alcanzando su máximo histórico en 2011 cuando se ubicó en 60,7% indicando que algo más de 6 de cada 10 personas en edad de trabajar, estaban ocupadas.

Como contracara de lo anterior, la tasa de desempleo (relación entre desocupados y la población económica activa), que había alcanzado el 17,2% de promedio anual en el epicentro de la crisis en 2002, en el año 2004 se ubicaba en el 12,4% de la población económica activa y en 2014 en el 6,6%. La menor tasa de desempleo también se alcanzó en 2011 cuando la misma se ubicó en 6,3%, el nivel más bajo desde que se llevan registros.

---

2. Durante la década de los 90 (entre 1990 y 1998), la economía uruguaya también vivió un ciclo de expansión de la actividad económica relevante pero el mismo no tuvo repercusiones favorables en el mercado de trabajo. Mientras el producto se expandió 40% en esos años y la economía creció a una tasa del 3,9% anual en promedio, las políticas aplicadas -que derivaron en un proceso de fuerte desindustrialización- condujeron a un aumento del desempleo, el que pasó de ubicarse en el entorno del 8% a comienzos de los 90 a hasta superar al 11% en 1998. Además, las políticas flexibilizadoras implementadas en los 90 aumentaron la precarización laboral y provocaron que en todo el período el salario real medio aumentara tan sólo 1,8% anual y que se generara una gran dispersión salarial entre sectores y entre las distintas empresas a nivel sectorial.

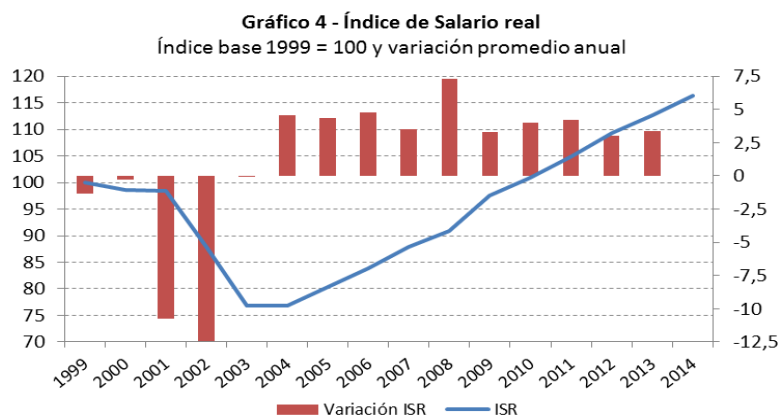


**Cuadro 2 - Principales indicadores del mercado laboral**  
En porcentajes

	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desempleo
<b>2004</b>	58.3	50.9	12.4
<b>2006</b>	58.3	51.5	11.6
<b>2006</b>	60.7	54.1	10.8
<b>2007</b>	62.5	56.7	9.4
<b>2008</b>	62.7	57.7	8.0
<b>2009</b>	63.4	58.5	7.7
<b>2010</b>	62.9	58.4	7.2
<b>2011</b>	64.8	60.7	6.3
<b>2012</b>	64.0	59.9	6.5
<b>2013</b>	63.6	59.5	6.5
<b>2014</b>	64.7	60.4	6.6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE.

El crecimiento económico, el aumento del empleo y el proceso de negociación colectiva llevaron a un fuerte crecimiento del salario real medio en la última década, como se observa en el gráfico 4.



Por primera vez desde que se llevan registros, el salario real creció por diez años consecutivos de manera ininterrumpida, acumulando un incremento de 51,5% en la década y creciendo a una tasa promedio anual de 4,25%. El rol de los Consejos de Salarios (formato que adquiere la negociación colectiva en Uruguay, tripartita y por rama de actividad económica), fue central en el crecimiento del poder adquisitivo del salario más allá de que los buenos resultados del mercado laboral avalaban los incrementos acordados.

*ii. Pobreza e indigencia*

Las mejoras en materia de empleo y salarios, así como la batería de políticas sociales que creó el gobierno para afrontar los altos niveles de pobreza e indigencia que habían en el país en 2005, provocó que en los últimos diez años, tanto la pobreza como la indigencia se redujeran de manera importante en el país. Además del rol que jugó el mercado laboral, fue fundamental la ampliación de la matriz de protección social, que en Uruguay estuvo históricamente fundada en pilares contributivos, hacia los sectores más vulnerables de la sociedad que al no estar registrados en el mercado de trabajo formal, quedaban por fuera de esta cobertura. Al mismo tiempo, se ampliaron y mejoraron beneficios ya existentes, dirigidos a los trabajadores formales como el seguro de desempleo, el seguro de salud, la licencia por maternidad y paternidad, las asignaciones familiares contributivas, etc.

Como consecuencia de lo anterior, en la última década la pobreza cayó de manera importante pasando de afectar al 32,5% de las personas en 2006 al 9,7% en 2014, ubicándose por primera vez desde que se aplica la metodología del ingreso por debajo del 10%. Lo mismo sucedió con la indigencia, que pasó del 2,5% de las personas en 2006 al 0,3% en 2014<sup>3</sup>.

	<b>Indigencia</b>	<b>Pobreza</b>
<b>2006</b>	2.5	32.5
<b>2007</b>	2.4	29.6
<b>2008</b>	2.5	24.2
<b>2009</b>	1.6	21
<b>2010</b>	1.1	18.5
<b>2011</b>	0.5	13.7
<b>2012</b>	0.5	12.4
<b>2013</b>	0.5	11.5
<b>2014</b>	0.3	9.7
<b>Fuente:</b> INE		

De acuerdo a la metodología del ingreso, indigente es toda aquella persona que no alcanza a obtener mensualmente un ingreso individual suficiente para cubrir la canasta básica alimenticia (CBA), la que en 2014 en Uruguay alcanzó los 2.435 pesos para Montevideo y 2.270 pesos para el interior del país (unos 105 y 97 dólares mensuales respectivamente por persona). A su vez, las personas pobres son aquellas cuyos ingresos superan la CBA pero no alcanzan a satisfacer una canasta básica no alimenticia (CBNA), la cual está compuesta por alimentos y otras necesidades no alimenticias que tienen las personas para poder desarrollarse. En 2014 la canasta no alimenticia (CBNA) alcanzó los 7.277 pesos mensuales por persona para Montevideo y 4.192 pesos mensuales para el interior del país (unos 313 y 180 dólares mensuales respectivamente).

---

3. Nota metodológica: en Uruguay en 2006 se realiza por primera vez una encuesta de hogares de cobertura nacional. Previamente la encuesta de hogares se relevaba únicamente en las localidades de más de 5.000 habitantes. Es por esto que los datos para el total del país se presentan a partir de 2006. En los casos en que se presentan datos anteriores a 2006, se toma como referencia la evolución de las poblaciones de más de 5.000 habitantes, la cual de hecho no es muy distinta a la del total del país. No obstante, las cifras absolutas se presentan desde 2006 y para el total del país.

### iii. Distribución de los ingresos personales

También se dieron avances significativos en el plano distributivo como puede observarse a partir de la utilización de distintos indicadores de la desigualdad de ingresos. Como se observa en el cuadro 4, el índice de Gini pasó de 0,455 en 2006 a 0,318 en 2014, indicando una mejora relevante en materia de desigualdad en la distribución de los ingresos. En el mismo sentido, el ratio 10/1 (relación entre el ingreso medio del primer y del último decil: este dato muestra cuántas veces superior es el ingreso medio del último decil respecto al del primero) pasó de 17,9 en 2006 a 11,6 en 2014. En estos años, el ingreso medio del décimo decil pasó de ser casi 18 veces superior al del primer decil a ser 11 veces y media más alto. Esto se dio en un marco de crecimiento de ambos ingresos medios pero donde el ingreso medio del primer decil creció muy por encima del ingreso medio del último decil (99,2% y 29,3% respectivamente), lo que habilitó una disminución entre las brechas de ingreso de ambos estratos, la que cayó 35%.

	Índice de Gini	Ing medio 1o decil	Ing medio 10mo decil	Ratio 10/1
2006	0.455	1,377	24,693	17.9
2007	0.456	1,502	27,232	18.1
2008	0.439	1,679	28,090	16.7
2009	0.438	1,864	30,939	16.6
2010	0.425	2,030	30,459	15
2011	0.403	2,315	30,759	13.3
2012	0.379	2,454	28,954	11.8
2013	0.384	2,552	30,337	11.9
2014	0.381	2,743	31,951	11.6

Fuente: Elaboración propia en base a INE.

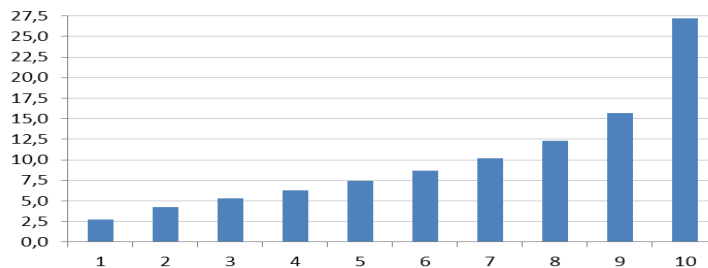
Una aproximación similar se puede observar en el cuadro 5, donde aparece la evolución del porcentaje del ingreso total del que se apropia cada uno de los deciles. En 2006, el 20% más pobre de la población se apropiaba del 5,7% del ingreso total y el 20% más rico del 48,4%. En 2014 estas cifras pasaron a ser de 6,9% para el 20% más pobre y de 42,9% para el 20% más rico. Si bien los cambios en materia distributiva son bastante lentos, es claro el avance registrado en estos años, a pesar de lo cual, el 50% más pobre de la población continua percibiendo tan sólo el 25,9% del total de ingresos.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Primer decil	2.2	2.2	2.2	2.2	2.4	2.4	2.6	2.7	2.7
Segundo decil	3.5	3.5	3.5	3.5	3.7	3.9	4.1	4.1	4.2
Tercer decil	4.5	4.5	4.5	4.6	4.8	5	5.3	5.2	5.3
Cuarto decil	5.5	5.5	5.5	5.6	5.8	6.1	6.4	6.3	6.3
Quinto decil	6.6	6.6	6.7	6.8	6.9	7.2	7.6	7.4	7.4
Sexto decil	7.9	7.9	8	8.1	8.2	8.5	8.9	8.7	8.7
Séptimo decil	9.5	9.5	9.6	9.7	9.8	10.1	10.5	10.2	10.2
Octavo decil	11.9	11.9	11.9	11.9	12.1	12.2	12.6	12.3	12.3
Noveno decil	16	15.9	15.8	15.8	15.8	15.8	16	15.7	15.7
Décimo decil	32.4	32.4	32.3	31.9	30.4	28.8	26.2	27.4	27.2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

En el gráfico 5 por su parte, aparece la distribución del ingreso por deciles para el año 2014 que muestra el porcentaje de ingresos de que se apropió cada decil en 2014: 27,2% en el caso del 10% más rico de la población y una cifra unas diez veces inferior en el caso del 10% más pobre, 2,7%.

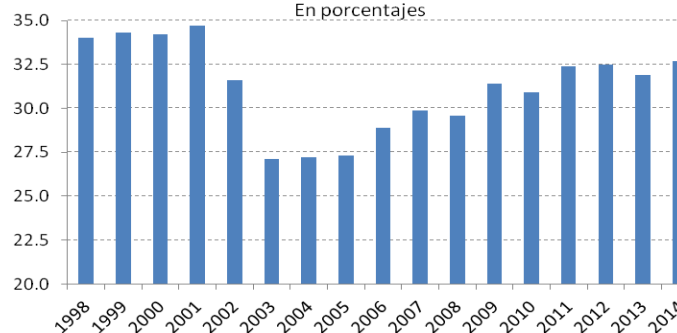
**Gráfico 5 - Distribución del ingreso por deciles**  
Año 2014



#### iv. Distribución factorial del ingreso

En cuanto a la distribución factorial del ingreso, la misma también mejoró ya que la masa salarial como porcentaje del producto aumentó en los últimos años, aunque aún no alcanzó los niveles que había tenido previo a la crisis de 1999-2002, a pesar del fuerte crecimiento que ha registrado tanto el empleo como el salario real. Entre 2004 y 2014 mientras el producto bruto interno creció algo más de 69%, la masa salarial se expandió casi un 95%. Sin embargo, este mayor crecimiento de la masa salarial respecto al producto, si bien le permitió aumentar su peso en la producción, no le permitió alcanzar los niveles pre crisis.

**Gráfico 6 - Masa salarial sobre el PIB**  
En porcentajes



Como se desprende de la descripción del contexto socioeconómico, en estos últimos diez años, muchos han sido los avances en Uruguay en el plano social: cayeron la pobreza e indigencia, mejoró la distribución de ingresos, tanto personal como factorial y el mercado laboral se constituyó como un pilar de estas mejoras. Todo esto se dio en un marco de fuerte crecimiento económico, donde las políticas laborales y sociales contribuyeron de manera determinante para permitir que el crecimiento se derramara hacia los distintos estratos, en particular hacia los más vulnerables y que normalmente les es más difícil apropiarse de los frutos del crecimiento económico.

Es importante entonces, dar cuenta de la situación actual del país en el plano social y de su reciente evolución, fundamentalmente en un contexto de enlentecimiento como el actual, donde se hace más difícil seguir avanzando en temas distributivos; no porque no sea posible redistribuir en momentos de menor crecimiento sino porque la puja distributiva se hace más fuerte. Por tanto, en este contexto es central dar cuenta de los avances alcanzados y las políticas que han promovido y sustentado estas mejoras, de manera de al menos no desandar los logros alcanzados.

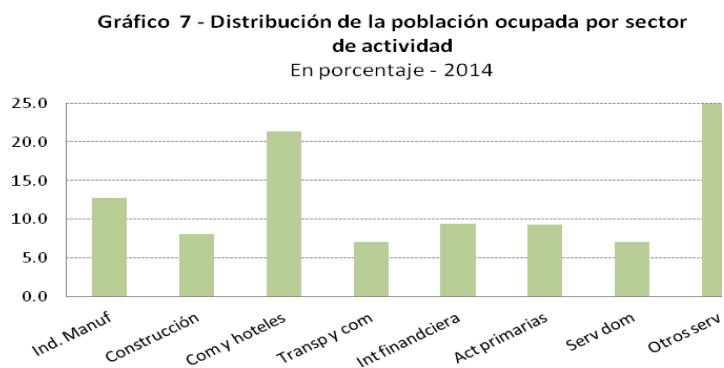
### **3. Características generales de la población y del mercado laboral**

De acuerdo a las estimaciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2014 la población uruguaya alcanzó las 3.453.691 personas, 1.670.026 hombres (48,4%) y 1.783.665 mujeres; localizados en su mayoría en la capital del país Montevideo (39,9%) y un porcentaje que alcanza casi al 50% del total de la población viviendo entre Montevideo y sus alrededores (región metropolitana).

La población en edad de trabajar (mayores de 14 años en el caso de Uruguay) ascendió a 2.776.893 personas y los activos a 1.796.615 personas, de los cuales: 1.680 mil aproximadamente estaban ocupados en 2014 y los restantes 118 mil estaban desocupados.

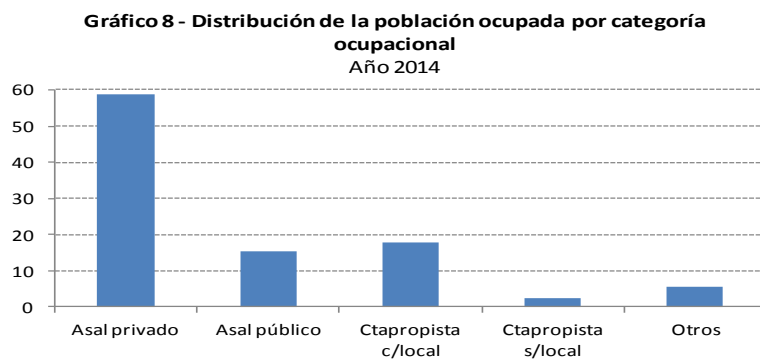
#### *i. Población ocupada por sector de actividad*

En relación a la población ocupada, la misma se ubica fundamentalmente en los sectores de servicios. En 2014, uno de cada cuatro ocupados (25,1%) trabajaba en el sector de otros servicios, donde se encuentran los servicios de salud, educación y la administración y defensa pública fundamentalmente, y donde tiene mayor relevancia la actividad pública. El segundo sector de actividad en importancia es el de comercio, reparaciones, restaurantes y hoteles, que ocupó al 21,4% de los trabajadores en 2014. Con una menor participación aparecen la industria manufacturera (12,8%), las actividades de intermediación financiera y las actividades primarias (9,5% y 9,4%) y la construcción (8,1%).



*ii. Distribución de los ocupados por categoría ocupacional*

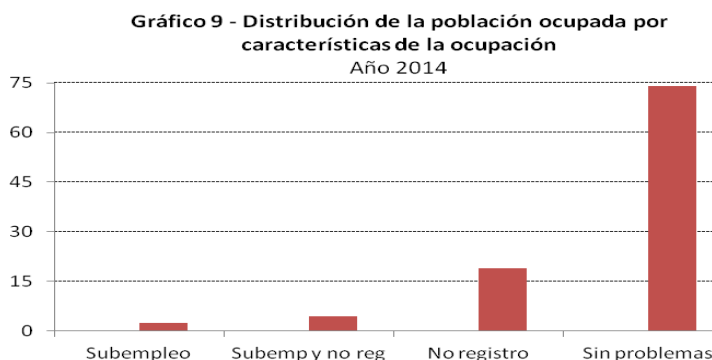
En cuanto a la distribución de los ocupados por categoría ocupacional, en Uruguay la mayoría de los trabajadores son asalariados o trabajadores dependientes, en su mayoría ocupados en el sector privado. Entre asalariados privados (58,7% de los ocupados) y públicos (15,5%) suman casi el 75% de la población ocupada, de modo que 3 de 4 ocupados trabajan en relación de dependencia. La segunda categoría ocupacional en relevancia es la de trabajadores por cuenta propia o cuentapropistas, 17,7% cuentan con local propio o inversión y 2,4% son cuentapropistas sin local ni inversión. Finalmente, el restante 5,7% son ocupados que se desempeñan como patrones, cooperativistas y en un porcentaje muy pequeño trabajadores familiares no remunerados.



El análisis de la ocupación por categoría ocupacional es de particular relevancia en la medida en que algunas categorías ocupacionales están más claramente vinculadas a situaciones de empleo problemáticas que otras. Este es el caso de los trabajadores por cuenta propia sin local ni inversión, donde en su mayoría se trata de empleos precarios, no registrados a la seguridad social. Se trata de empleos que se mueven en la economía informal y donde se acumulan más de una problemática laboral como son el subempleo horario y la precariedad.

### iii. Ocupados por características de la ocupación

En cuanto a las características del empleo, como se observa en el gráfico 9, en 2014 casi el 75% de los ocupados tenía una inserción laboral sin problemas.<sup>4</sup> Como contracara, el 23,5% de los ocupados no estaba registrado a la seguridad social mientras que el 2,4% tenía problemas de subempleo horario, es decir, quería y estaba disponible para trabajar una jornada completa mientras que su puesto de trabajo le ofrecía un horario de trabajo inferior. Además, dentro de los no registrados a la seguridad social, casi el 20% también se enfrenta a la problemática del subempleo horario.



Por tanto, si bien hay casi un 7% de los ocupados que sufre de subempleo horario, el subempleo no es la principal problemática de los ocupados en el caso de Uruguay. La principal razón es que el subempleo horario tiende a fluctuar con los ciclos económicos, bajando de manera importante en los períodos de auge como el actual donde abarca al 2,4% de los ocupados, aún sin la aplicación de políticas dirigidas a combatirlo.

La precariedad o no registro a la seguridad social en cambio, si bien se ha reducido de manera importante en los últimos años, ha demostrado tener un componente estructural mucho más importante que el subempleo, mostrando importantes rigideces a su baja aún frente a la aplicación de políticas específicamente diseñadas para su reducción. Además, en la medida en que la matriz de protección social en Uruguay está todavía muy vinculada al empleo formal, quienes no están registrados en la seguridad social pierden el derecho a acceder a todos los beneficios sociales que tienen quienes poseen un empleo registrado: derecho a la atención de la salud de trabajador y su familia, derecho a la jubilación, derecho al seguro por enfermedad y seguro por accidentes, asignaciones familiares y otros.

### iv. Perfil educativo de los ocupados

---

4. El relevamiento que realiza el INE contabiliza como problemas de empleo, el subempleo horario y la precariedad (no registro a la Seguridad Social) mientras que las bajas o insuficientes remuneraciones no son computadas como un problema de empleo.

Finalmente, en cuanto al perfil educativo formal de los ocupados, el cuadro 6 presenta la distribución de los ocupados según el máximo nivel educativo alcanzado. Como se desprende del cuadro, el 22% de los ocupados en 2014 contaba solamente con primaria completa (6 años de educación formal) mientras que el 32,3% tenía además algún año de educación secundaria pero sin haber completado el ciclo. De esta manera, más del 50% de los ocupados en Uruguay en 2014 contaba con menos de 12 años de educación formal aprobada, lo que es un nivel relativamente bajo en la comparación internacional. De hecho, reducir los altos niveles de deserción de la educación de la educación secundaria es uno de los principales desafíos en Uruguay ya que si bien la mayoría de las personas finalizan la educación primaria, pese a la obligatoriedad de la educación secundaria, un porcentaje importante de adolescentes no ingresan en educación secundaria una vez finalizada la primaria o desertan rápidamente.

**Cuadro 6** - Distribución de los ocupados según nivel máximo alcanzado en la educación formal. Año 2014

Nivel máximo alcanzado	Ocupados
Hasta primaria completa	22.0
Secundaria incompleta	31.3
Secundaria completa	7.8
Formación técnica (completa o no)	18.4
Magisterio y profesorado	3.5
Universidad incompleta	8.6
Universidad completa	6.6
Posgrado completo	1.9
Total	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

#### 4. Relaciones laborales y contexto sindical<sup>5</sup>

##### *i. Sistema de relaciones laborales*

El sistema uruguayo de relaciones laborales tal como hoy es entendido se desarrolla y consolida entre la década del 40 y buena parte de los años 60. En esa época se moldean las principales características del sistema. Un sistema que exhibirá en lo colectivo, contrastando con lo que ocurre respecto de las relaciones individuales de trabajo, un abstencionismo regulador del Estado; campo en que prevalecerán la autonomía colectiva y la autotutela y autorregulación sindical, coexistiendo en términos dialécticos el binomio conflicto/negociación colectiva.

Un hito en las relaciones laborales en Uruguay es la aprobación en 1943 de la ley 10.449 comúnmente llamada Ley de Consejos de Salarios. Esta ley establecía la instalación de Consejos de Salarios cuyo cometido principal era fijar el monto mínimo de los salarios que debían percibir los trabajadores del sector privado, quedando excluidos los trabajadores rurales, del servicio doméstico y los empleados públicos.

5. Ver Relaciones Laborales – 10 años de cambios, Instituto Cuesta Duarte (2014).



Los Consejos se establecían por ramas de actividad económica (“grupos”) clasificadas por el Poder Ejecutivo. Se trataba de órganos de composición tripartita, integrados con siete miembros cada uno: tres delegados designados por el Poder Ejecutivo, dos por los empleadores y dos por los trabajadores (cuya designación debía hacerse mediante elección por voto secreto). Las decisiones en los Consejos se adoptaban por acuerdo o por mayoría simple conforme a un procedimiento de votación establecido. A su vez, cada Consejo debía hacer una clasificación por profesiones (subgrupo) y categorías laborales; fijando los salarios dentro de su respectiva jurisdicción.

El régimen diseñado por el legislador instituye un mecanismo de fijación de salarios mínimos múltiples (en función de la categoría laboral y de la rama de actividad). Una reglamentación heterónoma que impone –en materia salarial– un tipo de negociación colectiva (tripartita, obligatoria y procedimentalizada) que se aparta de la negociación colectiva “*pura, bilateral y libre*”.

Contra ciertos vaticinios adversos, además de provocar un mejoramiento salarial importante, los Consejos de Salarios contribuyeron al fortalecimiento de las organizaciones sindicales y al afianzamiento de la negociación colectiva. Al respecto – expresa Ermida Uriarte– “*Sucedo que en los hechos, los Consejos de Salarios, ... fueron llamados, en la dinámica de las relaciones laborales a convertirse en un tipo de negociación colectiva y –más aún– en un instrumento promotor y conformador de la estructura sindical y de la negociación colectiva.*”

A partir de una costumbre generalizada de incluir en las decisiones de los Consejos de Salarios temas no salariales –práctica que muchas veces suponía negociar bilateralmente convenios colectivos de rama de actividad para luego incorporarlos a los laudos, logrando así que éstos tuvieran efectos de ley– se desarrollará un modelo de negociación donde se combinan y conviven la negociación colectiva “*atípica*” con la negociación colectiva “*típica*” o clásica. Asimismo, el régimen de Consejos de Salarios consolida la “*estructura centralizada*” de los sindicatos y de la negociación colectiva (organización sindical por rama o sector de actividad y preeminencia de la negociación colectiva de rama).

El régimen de los Consejos de Salarios tendrá un funcionamiento continuo por más de 25 años desde su creación, etapa durante la cual se produce, en términos generales, un mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de las clases populares. La primera etapa de los Consejos de Salarios finaliza en 1968, cuando comienza el desmoronamiento de las instituciones democráticas y le sigue un largo período dictatorial con un claro cambio de rumbo en materia de política laboral hasta 1985.

Con el advenimiento de la democracia comienza una segunda etapa de los Consejos de Salarios, donde se da un apartamiento del régimen legal en cuanto al mecanismo de designación de los representantes sectoriales ya que se deja de convocar a elecciones y los delegados son designados directamente por el Poder Ejecutivo previa nominación realizada por las respectivas organizaciones sindicales y empresariales, una modificación que perdura hasta el día de hoy. También se realiza

una modificación respecto a las resoluciones adoptadas en el Consejo respecto a los mínimos salariales acordados y es que los mismos se recogen en un decreto.

Lo más relevante de este segundo período, es el rol que pasa a asumir el Estado en la negociación y que se refleja en el poder de veto del Ejecutivo en caso de que lo acordado se aparte de los lineamientos presentados por el mismo, ya que en estos casos no recogería lo acordado en el decreto.

Esta segunda etapa de Consejos de Salarios duró tan sólo cinco años y durante los 90, con la desregulación como el concepto que vertebra la política hacia el mercado de trabajo, el Estado se retira de los Consejos de Salarios y deja de convocar a la negociación colectiva. Al mismo tiempo se desarrollan un conjunto de mecanismos como la subcontratación, las tercerizaciones o los contratos a término, los cuales contribuyen a deteriorar la calidad del empleo. La proliferación de la contratación de empresas unipersonales, como forma de esconder relaciones de dependencia laboral con el objetivo de recortar derechos, se enmarca también en este modelo. Si bien se mantuvo la negociación colectiva tripartita en cuatro sectores de gran incidencia en el índice de precios y en algunos sectores más se mantuvo la negociación bipartita, la inmensa mayoría de los trabajadores quedaron fuera de cualquier instancia de negociación colectiva.

Desde el punto de vista legislativo, a diferencia de otras experiencias en América Latina y el mundo, la flexibilización se llevará a cabo más bien por la no aprobación de nuevas normas que por la adopción de leyes desreguladoras, ello sin perjuicio de haberse aprobado algunas normas de claro contenido desregulador.

En este período se realiza además una reforma previsional inspirada en la experiencia chilena, por la cual se introduce una modificación al régimen jubilatorio, creando un sistema donde junto al régimen de cobertura de jubilación por solidaridad generacional a cargo del Estado coexisten dos regímenes: uno de jubilación por ahorro individual obligatorio y otro de ahorro voluntario a cargo de entidades administradoras de carácter comercial (Administradoras de Fondo de Ahorro Previsional –AFAP).

La llegada de la izquierda al gobierno en 2005 importa un quiebre con las políticas que hasta ese momento se venían implementando; que produjo una reversión de las políticas “desreguladoras y flexibilizadoras” implantadas en los 90. Enmarcada en esta nueva orientación se desplegará una activa política en materia laboral, siendo la legislativa una de sus aristas sobresalientes. Precisamente, saliendo del letargo de varios años de inacción, el Poder Legislativo aprobará más de medio centenar de leyes de carácter laboral y previsional que modificarán sustancialmente el ordenamiento jurídico positivo.

Es así que en este período –fundamentalmente en los primeros cinco años– se produce un importante avance de la legislación del trabajo; el cual puede calificarse como el más trascendente que el país ha tenido en el transcurso de los últimos 60 años. Los cambios introducidos, si bien carentes de sistematicidad, cristalizan una auténtica reforma jurídica laboral.

Entre las normas de origen legislativo más relevantes aprobadas, en cuanto a la relación individual de trabajo, podemos mencionar:

- La ley que modifica el régimen de prescripción de los créditos laborales que amplía el plazo de prescripción a cinco años.
- Las leyes que regulan la descentralización empresarial (tercerizaciones), donde el contratante hace las veces de contraparte subsidiaria o solidaria en relación a todas las obligaciones laborales generadas con el trabajador.
- Regulación del trabajo en el servicio doméstico.
- Limitación legal de la jornada laboral y régimen de descansos en el sector rural, saldando una vieja deuda que el sistema tenía con los trabajadores del campo excluidos de la ley de 8 horas aprobada en 1915, de manera que la duración diaria de trabajo de éstos quedaba supeditada a la voluntad del patrono.
- Abreviación de los procesos laborales de manera que los trabajadores no tuvieran que esperar años para percibir sus créditos laborales.
- Régimen de licencias especiales (por estudio, paternidad, adopción y legitimación adoptiva, y por duelo) con goce de sueldo.
- Prevención y sanción del acoso sexual.
- Creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.
- Ley de Empleo juvenil para facilitar la incorporación de los jóvenes al trabajo.
- Ley de Responsabilidad penal empresarial, que hace responsable penalmente al empleador que no adoptando los medios de resguardos y seguridad laboral previstos en la ley ponga en peligro la vida, la salud o la integridad física del trabajador.

Con respecto a la dimensión colectiva de las relaciones de trabajo se adoptaron tres normas legales fundamentales:

- La ley de protección y promoción de la Libertad Sindical, que declara la nulidad absoluta de cualquier discriminación que tenga por fin menoscabar la libertad sindical de los trabajadores. Esta es una disposición legal fundamental en materia de protección y promoción de la actividad sindical ya que su carencia posibilita la existencia de prácticas antisindicales escudadas en el ejercicio de las facultades de organización y dirección de la empresa.
- La ley que instituye el sistema de negociación colectiva donde se determina la regulación de la negociación colectiva por sector de actividad (Consejos de Salarios y negociación colectiva bipartita). Esta ley no desplaza a los Consejos de Salarios, existentes por ley desde 1943, sino que los integra con su funcionamiento al sistema de negociación colectiva. A su vez, se introducen algunos cambios a lo establecido en la ley del 43 como la ampliación de los cometidos de los Consejos de Salarios. Además, se incluyen por primera vez en la historia a los trabajadores rurales y a las trabajadoras del servicio doméstico.
- Ley de negociación colectiva para el sector público.

## *ii. Afiliación sindical*

Desde la recuperación democrática en 1985 se pueden visualizar tres grandes etapas en el movimiento sindical uruguayo. La primera abarca desde la recuperación de la democracia hasta los inicios de la década del 90, período en el cual el movimiento sindical consolida su reconstrucción y adquiere un tamaño y una capacidad de movilización importante. La segunda etapa, se extiende desde principios de los 90 hasta la crisis de 1999-2002, años donde la afiliación sindical muestra una clara tendencia a la baja. Finalmente, tras la salida de la crisis económica y la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional, en el marco de las significativas reformas implementadas en las relaciones laborales, se abre una tercera etapa en la cual la afiliación sindical logra una importante recuperación. En el cuadro 7 aparece la evolución de la afiliación sindical en Uruguay aproximada a partir del número de trabajadores cotizantes.

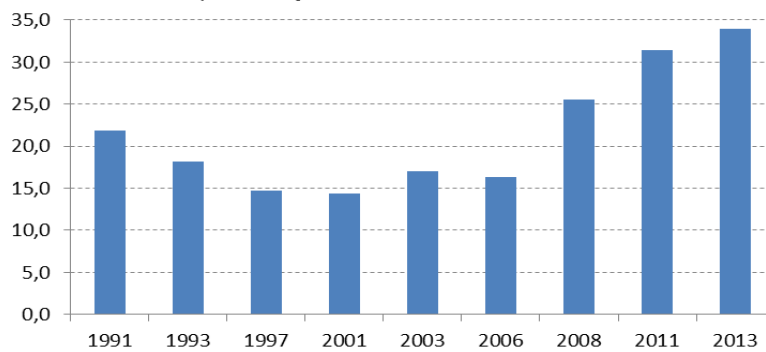
	<b>Afiliados cotizantes</b>
<b>1985</b>	244,000
<b>1987</b>	235,600
<b>1990</b>	227,800
<b>1991</b>	195,200
<b>1993</b>	168,800
<b>1997</b>	135,200
<b>2001</b>	114,400
<b>2003</b>	127,600
<b>2006</b>	141,000
<b>2008</b>	240,000
<b>2011</b>	330,000
<b>2013</b>	353,000

Fuente: Elaboración propia en base a datos del PIT.CNT

En cuanto a la composición del movimiento sindical, se aprecia claramente que en las dos primeras etapas mencionadas se produce una baja en el peso de los trabajadores del sector privado y un aumento en los del sector público, mientras que en la etapa de crecimiento (2001-2011) se da la tendencia inversa. De acuerdo a los registros de los Congresos del PIT.CNT, en el año 1985 el peso de los trabajadores cotizantes del sector privado en el movimiento sindical era del 56%, pasando a ser 35% en el año 2001 y ubicándose en el entorno del 45% entre 2008 y 2011.

En relación a la tasa de sindicalización, medida como la relación entre los trabajadores afiliados al movimiento sindical y los sindicalizables (asalariados totales), luego del piso registrado en el año 2001 (14,3%), en los años siguientes y particularmente a partir de 2005 se aprecia una tendencia al aumento en la tasa de sindicalización, que se ubica en 25,5% en 2008 y por encima de 30% en 2011 y 2013. Lo anterior se explica por un crecimiento en la cantidad de asalariados totales y un aumento aún mayor en la afiliación sindical.

**Gráfico 10 - Tasa de afiliación sindical**  
En porcentaje sobre el total de asalariados



La participación por sexo de las representaciones sindicales fue preocupación en los últimos 10 años. Desde el VIII Congreso de 2003 está vigente la cláusula que permitiría incorporar masivamente mujeres en las representaciones sindicales pero esto no ha sucedido. Entre las resoluciones adoptadas en el Congreso se estableció: *“Que los Sindicatos reflejen la incorporación progresiva de mujeres de acuerdo a la composición de la fuerza laboral de nuestro país. Dicha participación debe ser equitativa de hombres y mujeres teniendo en cuenta que no puede existir menos de un 30% ni más de un 70% de trabajadores de un mismo sexo, ya sea en cargos de dirección, cupos de formación, o la representación, como forma de lograr una mayor democratización de la población trabajadora organizada del país.”*

Sin embargo, el XI Congreso de 2011 alertó entre otras cosas, que la inclusión de trabajadoras en los órganos de dirección sigue siendo deficitaria en la medida en que las propuestas concretas para su inclusión no han sido abordadas.

## II. EL TRABAJO DECENTE EN URUGUAY: EVOLUCIÓN RECIENTE

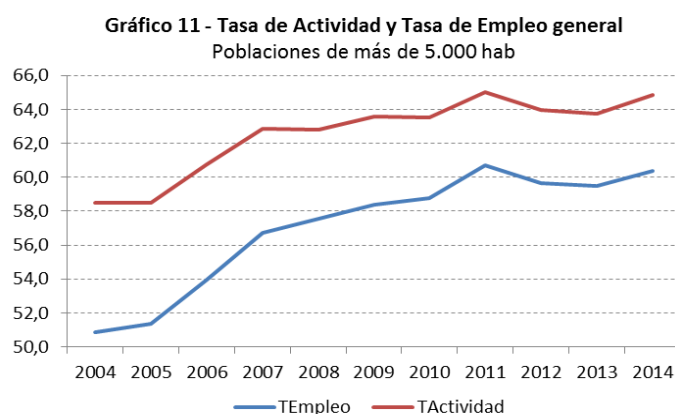
### 1. Oportunidades de empleo<sup>6</sup>

#### *i. Asimetrías en las oportunidades de empleo entre hombres y mujeres*

En cuanto a las oportunidades de empleo, los avances de la última década han sido innegables, alcanzando records históricos en varios aspectos. Las tasas de desempleo observadas en los últimos años representan niveles históricamente bajos que además afectan fundamentalmente a personas que no son jefas de hogar y que en un 44% del total tienen ciertos requerimientos al momento de buscar trabajo (empleos acorde a su conocimiento o experiencia, baja carga horaria, horario especial y otros). La duración del desempleo también ha variado: mientras en 2004 un desocupado tardaba en promedio 18 semanas en conseguir un empleo, una década después dicho promedio se sitúa en 7 semanas.

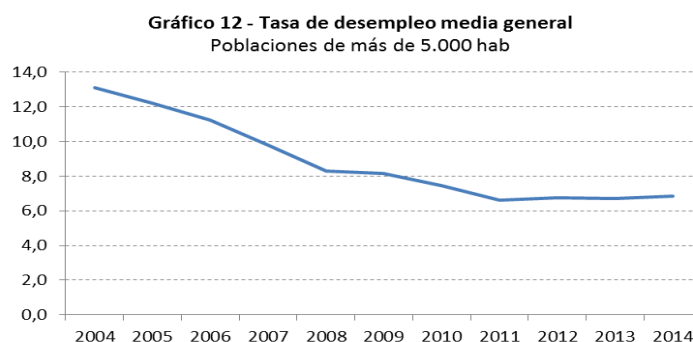
Este buen desempeño del mercado de trabajo en general y del desempleo en particular, ha generado oportunidades en la medida en que permite reorientar los desafíos en torno a mejorar la calidad del empleo y reducir algunas asimetrías existentes que revisten un carácter estructural. Esto se observa al desagregar las cifras globales, donde se siguen registrando brechas importantes en materia de oportunidades de empleo, que desfavorecen particularmente a las mujeres y los más jóvenes.

El gráfico 11 muestra el aumento que tuvieron tanto la tasa de actividad como la tasa de empleo en la última década.



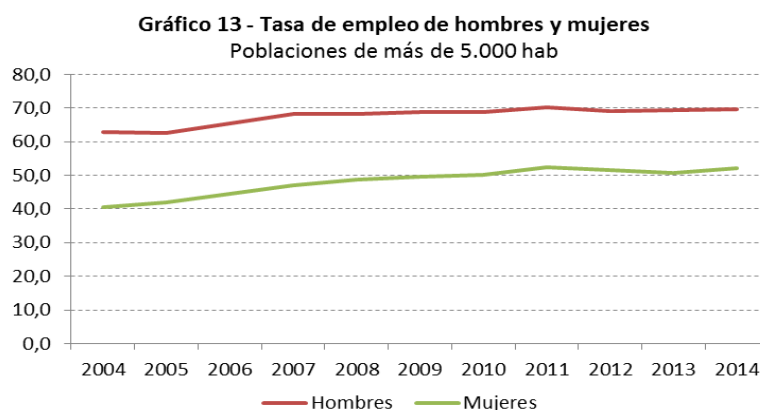
6. Los datos desde 2004 hacen referencia poblaciones de más de 5.000 habitantes mientras que los que se presentan desde 2006 son para el total del país. La diferencia entre ambos datos cobra relevancia en el caso de valores absolutos mientras que las tasas y evoluciones son muy similares en ambos casos.

Como complemento, el gráfico 12 muestra la caída registrada por la tasa media de desempleo abierto en los últimos diez años.



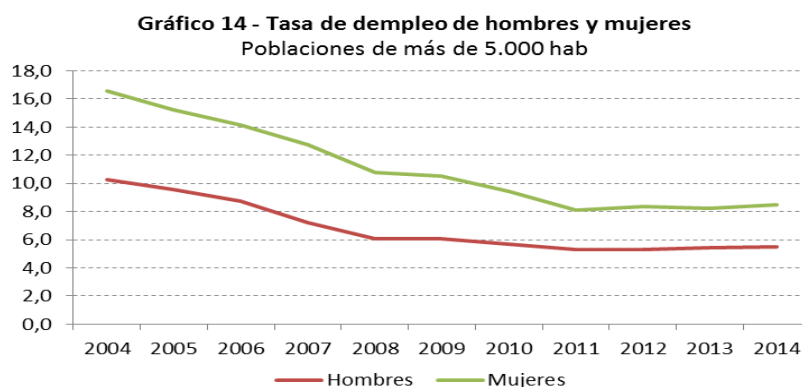
En relación a la oferta de trabajo, medida por la tasa de actividad, el crecimiento fue mayor entre las mujeres que entre los hombres en el período analizado, ya que es además donde hay más margen para aumentar la oferta laboral en la medida en que las tasas de actividad masculina han sido históricamente más altas que las de las mujeres, pese al rápido crecimiento que tuvieron éstas últimas desde la inserción de las mujeres al mercado de trabajo remunerado.

En el caso del empleo, también el crecimiento fue más importante en las mujeres que en el empleo masculino. Así, mientras en 2004 las mujeres eran un 43,2% de los ocupados, en 2013 representaron un 45,5% del total. Esto determinó que se haya avanzado en la reducción de la brecha entre la tasa de empleo masculina y femenina, tal como se muestra en el Gráfico 13. Sin embargo, aún se observan diferencias importantes entre ambos niveles del orden de los 18 puntos porcentuales.



También se observa una brecha importante al analizar la tasa de desempleo desagregada entre hombres y mujeres. La tasa de desempleo femenina siempre es mayor que la masculina en el período analizado como se observa en el gráfico 14. En 2014, la tasa de desocupación de las mujeres fue 8,5% mientras que la de los

hombres 5,5%. Si bien todavía la brecha es amplia y requiere de más políticas específicas que la reduzcan, el análisis muestra que desde 2007-2008 en adelante se ha ido avanzando en la reducción de la misma. Mientras en 2008 la tasa de desempleo femenina era 77% mayor a la de los hombres, en 2014 dicha diferencia se redujo a 55%.

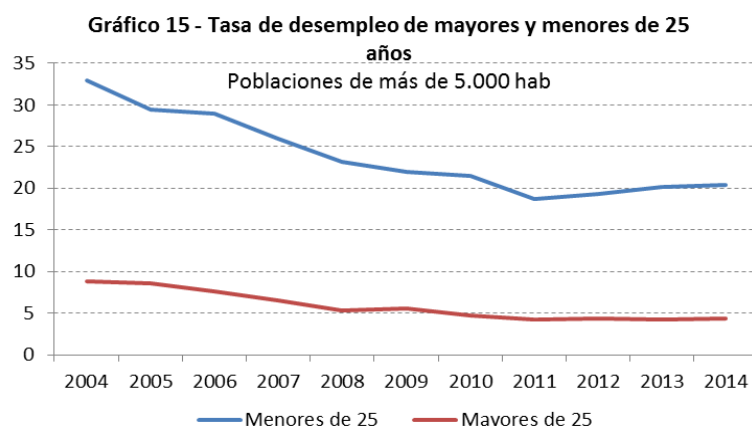


#### ii. Asimetrías de empleo por tramo etario

El otro grupo que presenta rezagos en cuanto a las oportunidades de empleo es el de los jóvenes. A nivel etario, la proporción de jóvenes menores a 25 años en el total de ocupados se ha mantenido estable en torno al 14% en el período considerado. El principal cambio operado en cuanto al empleo por tramo de edad es un leve crecimiento en el peso relativo de los ocupados de entre 25 y 40 años en detrimento de aquellos de entre 41 y 60 años.

En relación al desempleo, el mismo también afecta en mayor medida a los jóvenes menores de 25 años. En el caso de los jóvenes menores de 25 años, la brecha es bastante más amplia que en el caso de las mujeres y en estos años no ha logrado reducirse sino que por el contrario se ha acentuado. Mientras el desempleo en los mayores de 25 años pasó de 8,8% a 4,4%, en el caso de los jóvenes cayó desde 33% a 20,4%. Como se observa en el Gráfico 15, el cociente entre ambas tasas de desempleo ha aumentado: mientras que en 2004 la desocupación de los más jóvenes era 3,75 veces más grande que la de los mayores, diez años después esta brecha es casi cinco veces superior.





Una de las herramientas claves para avanzar sobre esta problemática es la Ley de Fomento del Empleo Juvenil aprobada a fines de 2013, cuyo objetivo es estimular la contratación de jóvenes por parte de empresas públicas y privadas a través de subsidios y publicidad. Habrá que esperar que los datos futuros lo confirmen, pero si las empresas públicas y privadas responden a los estímulos diseñados, sería esperable una reducción de la brecha en los próximos años.

**Cuadro 8 - Tasa de Actividad, Tasa de Empleo y Tasa de Desempleo, hombres y mujeres**

	Tasa de Actividad		Tasa de Empleo		Tasa de Desempleo	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2006	72,2	50,8	54,1	66,3	8,1	14,0
2007	74,0	52,7	56,7	69,1	6,7	12,6
2008	73,3	53,6	57,7	69,2	5,6	10,8
2009	74,1	54,3	58,5	70,0	5,5	10,4
2010	73,1	54,0	58,4	69,3	5,3	9,4
2011	74,7	55,8	60,7	71,0	4,8	8,1
2012	73,5	55,6	59,9	69,8	4,9	8,3
2013	73,9	54,4	59,5	70,2	5,0	8,2
2014	74,3	55,9	60,4	70,5	5,1	8,3

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

### iii. Ocupados según categoría de la ocupación

El cuadro 9 muestra la evolución de la proporción de ocupados según la categoría de la ocupación. En primer lugar, se observa un incremento importante de la proporción relativa de asalariados privados que en 2013 representan casi 59% del total. Por su parte, los trabajadores por cuenta propia sin local ni inversión muestran una significativa caída representando menos de 2,5% en 2013. Estos cambios reflejan una mejora muy importante al reducir la precariedad de los puestos laborales propios del modelo económico anterior que se incrementaron con la crisis a partir de 1999. Adicionalmente, en los primeros años del período analizado, el peso relativo de los trabajadores del sector público se reduce en más de 2 puntos porcentuales mientras que el de los trabajadores por cuenta propia con local se incrementa ubicándose en el entorno de 18%.

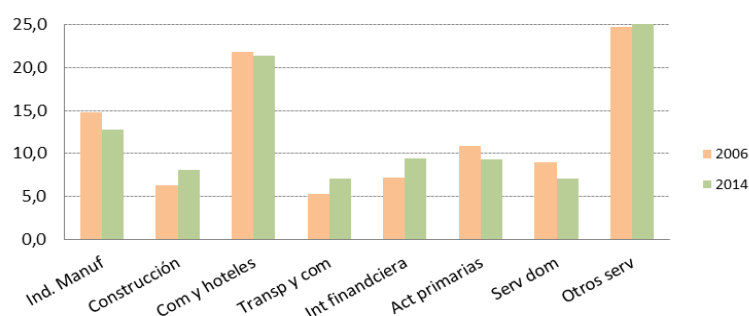
Cuadro 9 - Distribución de los ocupados por categoría de la ocupación					
	2004	2006	2008	2010	2013
Asalariados privados	52,6	54,8	56	57,6	58,7
Asalariados públicos	17,7	16,5	15,5	15,1	15,5
Ctapropista c/local	15,2	15,9	18	18,1	17,7
Ctapropista s/local	9,2	6,8	4,2	3,2	2,4
Otros	5,4	6	6,3	6	5,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

iv. *Ocupados según sector de actividad en que se desempeñan*

Al analizar la evolución de la proporción de los ocupados según sector de actividad, se aprecia un crecimiento relativamente importante de los que se desempeñan en la construcción y en las actividades de intermediación financiera. Por su parte, los sectores con mayor caída relativa son el servicio doméstico, la industria y el sector agropecuario.

Gráfico 16 - Distribución de la población ocupada por sector de actividad  
En porcentaje - 2006-2014



Como se observa en el gráfico, entre 2006 y 2004, no se dieron cambios de entidad en la distribución de la población ocupada por sector de actividad. En línea con lo sucedido en la participación de las distintas actividades en el producto, se registró una leve caída del porcentaje de ocupados en la industria manufacturera y las actividades primarias en relación al total, lo que va de la mano de la menor contribución de estas actividades en la producción. Sin embargo, tanto las actividades de transporte y comunicaciones y de intermediación financiera, pese a disminuir su peso en la producción total, aumentan su participación en el total de ocupados.

Finalmente, entre 2006 y 2014 destaca la caída de la participación del sector de servicio doméstico y aumenta la de la construcción. La caída de la participación del servicio doméstico se asocia claramente a una mejora en la calidad del empleo en el período en la medida en que se trata de una actividad que por sus características tiende a concentrar distintos problemas de empleo: bajas remuneraciones, alta precariedad y subempleo horario. Si bien como se verá más adelante, las condiciones

de trabajo en este sector también mejoraron en el período, la caída de su participación en el empleo total denota una mejora en las oportunidades de empleo.

Como contrapartida, el sector de mayor incremento de la participación en el empleo total fue la construcción. El 96% de los ocupados en la construcción son hombres con baja calificación formal (menor al promedio). Al igual que el servicio doméstico se trata de un sector que concentra distintos problemas de empleo: en el caso de la construcción, precariedad laboral, mayor riesgo de accidentabilidad laboral y menor estabilidad en el empleo. Sin embargo, al tratarse de un sector que tiende a moverse de manera procíclica con el nivel de actividad general y de manera más exacerbada, actúa como una esponja absorbiendo mano de obra ya que es un sector que no requiere un alto nivel educativo o formación propia para ingresar, al menos para el grueso de las actividades.

#### v. Ocupados por características del empleo

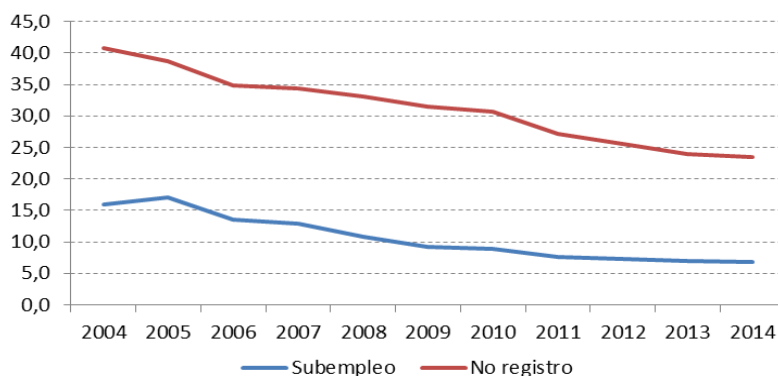
Si bien es posible identificar diversos problemas relacionados a la calidad del empleo, en este punto nos centramos en la evolución del no registro a la seguridad social y el subempleo, dejando para el apartado siguiente el análisis sobre la evolución de las remuneraciones en el entendido que los bajos niveles salariales constituyen también un problema de empleo (Cuadro 10).

	SUBEMPLEO	SUBEMPLEO Y NO REGISTRO	NO REGISTRO	EMPLEO SIN RESTRICCIONES
<b>2004</b>	4,1	11,9	28,9	55,3
<b>2005</b>	4,7	12,4	26,4	56,6
<b>2006</b>	4,1	9,5	25,4	61,0
<b>2007</b>	3,8	9,1	25,3	61,8
<b>2008</b>	3,2	7,6	25,5	63,7
<b>2009</b>	2,7	6,5	25,1	65,8
<b>2010</b>	2,7	6,2	24,4	66,7
<b>2011</b>	2,6	5,0	22,1	70,2
<b>2012</b>	2,6	4,8	20,8	71,8
<b>2013</b>	2,5	4,4	19,6	73,5
<b>2014</b>	2,4	4,5	19,0	74,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

En el Gráfico 17 se observa la evolución del porcentaje de trabajadores no registrados a la seguridad social así como la proporción de subempleados, es decir, de aquellos ocupados que deseando y estando disponibles, trabajan menos horas que las que desearían y menos de lo que constituye una jornada completa. Si bien aún en 2014 las tasas pueden ser consideradas elevadas, el desempeño a lo largo del período analizado es muy favorable: mientras el no registro cae desde casi 41% a 23,5%, el subempleo se reduce desde casi 16% a menos de 7%.

**Gráfico 17 - Subempleo y precariedad laboral**  
Poblaciones de más de 5.000 hab



Resulta interesante profundizar el análisis del comportamiento del no registro a la seguridad social cruzándolo con otras variables. Al analizar el no registro entre los asalariados privados, se produce un notable descenso de 36,4% a 15% en el período, dando cuenta del importante proceso de formalización logrado para este segmento de trabajadores. Considerando que todos los asalariados públicos tienen cobertura de seguridad social, es posible afirmar que en 2013 menos del 12% del total de asalariados no estaba registrado a la seguridad social.

En el caso de los trabajadores por cuenta propia la situación es distinta. Mientras que para quienes poseen local el no registro descendió de casi 70% a 65,6% durante el período, para los que no poseen local ni inversión la falta de cobertura afecta casi al 100%. Cabe mencionar que como se señaló anteriormente, la proporción de estos trabajadores cayó drásticamente durante el período, representando un avance importante en términos de erradicación de la precariedad laboral. En un contexto de caída de la tasa global de no registro, este contraste entre buen desempeño de asalariados y caída más moderada para los trabajadores por cuenta propia determinó que estos últimos pasaran de representar el 47,2% del total de trabajadores informales en 2004 al 57,9% en 2013.

La tasa de no registro varía mucho también entre los distintos sectores de actividad. El servicio doméstico y la construcción eran los sectores con más alta informalidad en 2004 y fruto de la negociación colectiva y algunas políticas específicas han logrado avances significativos. Mientras el servicio doméstico bajó la tasa desde casi 74% a 48,5% en 2013, la construcción pasó de 66% a menos de 42%. El resto de los sectores también han mostrado un buen desempeño, incluso en casos como la salud o la enseñanza en que, producto de su fuerte presencia en el sector público, la proporción de trabajadores no cubiertos era relativamente más baja en 2004.

Por último, la falta de cobertura a la seguridad social afecta principalmente a jóvenes y a las personas mayores de 60 años, aunque por su tamaño relativo la mayor incidencia en la informalidad se encuentra entre los 25 y los 60 años. Mientras la población joven enfrenta dificultades para acceder a empleos de calidad, las altas tasas de informalidad para los mayores de 60 años se explican fundamentalmente por

la conjugación de actividad laboral sin registro con el cobro de alguna prestación de pasividad.

En síntesis, si bien un importante porcentaje de empleos aún presentan problemas de calidad que exigen profundizar en políticas para su mejora, resulta claro que a lo largo de estos años se han registrado avances importantes. La caída en la tasa de no registro a la seguridad social centrada fundamentalmente en los asalariados así como la baja en el subempleo han permitido que el empleo sin restricciones haya crecido de forma sostenida, pasando de 55,3% en 2004 a 73,5% en 2013.

## **2. Remuneraciones**

El formato de negociación colectiva uruguayo, con Consejos de Salarios que fijan salarios mínimos por categorías laborales para cada rama de actividad, hace que exista un sistema de salarios mínimos múltiples: uno para cada categoría laboral de cada sector de actividad económica. En la medida en que la negociación colectiva abarca a todos los trabajadores del sector público y privado, no queda ninguna actividad en la economía que no tenga un salario mínimo vigente según la negociación colectiva y de hecho hay múltiples salarios mínimos.

Sin embargo, también existe un salario mínimo nacional (SMN), el que es fijado por decreto del Poder Ejecutivo y desde la reinstalación de los Consejos de Salarios, esta fijación se hace de manera consultada con las organizaciones más representativas de las patronales y los trabajadores en el Consejo Superior Tripartito, órgano máximo de la negociación colectiva.

A pesar de la existencia de salarios mínimos múltiples, el rol del SMN sigue siendo de entidad. En primer lugar, porque es una referencia para los trabajadores no registrados a la seguridad social, los cuales al no estar amparados por la negociación colectiva, no se involucran en la misma y en su mayoría no tienen siquiera conocimiento de los convenios colectivos y los mínimos vigentes para la actividad que realizan; mientras que el SMN es una referencia para la mayoría de los ocupados. En segundo lugar, porque –al igual que en el caso de los trabajadores no registrados a la seguridad social- hay un número importante de trabajadores, que aun estando registrados a la seguridad social, desconocen el convenio colectivo que los ampara, sus mínimos y sus ajustes y por tanto el SMN vuelve a ser la referencia en este caso. Y finalmente, porque en la medida en que el SMN creció de manera importante en los últimos años y ha vuelto a ser una referencia de entidad en el mercado laboral, actúa de piso en la determinación de los salarios mínimos de las categorías más bajas en los Consejos de Salarios de aquellos sectores con menor poder de negociación, en la medida en que ningún salario en el país puede ubicarse por debajo del SMN para una jornada completa de trabajo.

En Uruguay, se comenzó a decretar el SMN a fines de 1969 y desde entonces es decretado periódicamente por el Poder Ejecutivo sin que exista en la legislación ni en la práctica un mecanismo específico de ajuste del mismo o siquiera una determinada

periodicidad para hacerlo. La periodicidad de los incrementos del SMN fue absolutamente discrecional y quedó determinada en función de la inflación: en momentos de fuerte crecimiento de los precios, el SMN llegó a aumentar trimestralmente mientras que en otros períodos su aumento fue mucho más espaciado en el tiempo.

Desde la reinstalación de la negociación colectiva, la determinación del SMN ha sido consultada y además se ha realizado de manera anual (hasta 2008 de manera semestral y posteriormente una vez al año) y su incremento ha sido como mínimo el mismo que el incremento de los precios al consumo en igual período. Además, como se comentó antes, en la última década el SMN fue utilizado como instrumento específicamente para incrementar los salarios más sumergidos de la economía, conjuntamente con una política de ajustes en los Consejos de Salarios que priorizó el incremento de los salarios más bajos.

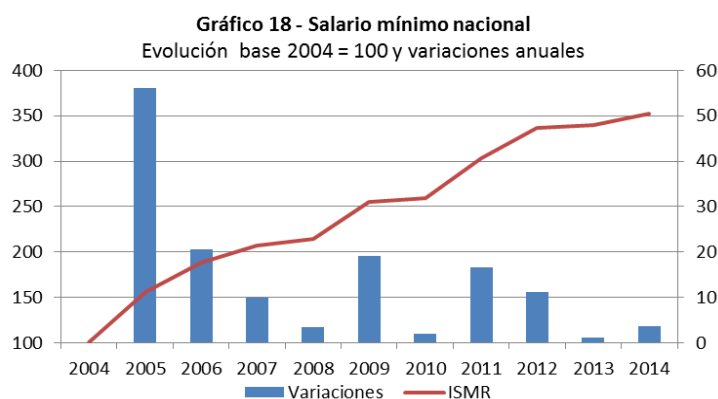
De hecho, en los años en que se llevaron adelante conjuntamente ambas políticas (incrementos más fuertes del SMN y aumentos mayores para los salarios más bajos en el marco de la negociación colectiva) fueron los años en que se verificaron más avances en la distribución de los ingresos personales.

#### *i. Evolución del Salario Mínimo Nacional (SMN)*

En la última década vivimos un período extraordinario en términos de la expansión del (SMN), cuyo valor nominal se multiplicó más de siete veces, lo que implicó un aumento de más del 250% en términos reales. En enero de 2004 el salario mínimo se ubicaba en 1.242 pesos (unos 42 dólares mensuales por una jornada de 8 horas diarias y entre 40 y 48 horas semanales dependiendo del sector de actividad). Se trata además del salario nominal, previo a descuentos, con lo que en la mano el trabajador percibe un 20% aproximadamente dependiendo de su estructura familiar. En enero de 2014, el SMN alcanzó los 8.960 pesos corrientes (unos 385 dólares mensuales), aumentando un 621% en pesos corrientes y algo más de 250% en términos reales, una vez descontada la inflación.

<b>Cuadro 11 - Salario mínimo nacional: monto y evolución</b>				
		<b>Pesos</b>	<b>Dólares</b>	<b>Variación (%)</b>
<b>2004</b>	<b>Enero</b>	1.242	42,0	-
	<b>Julio</b>	1.310	47,2	5,48
<b>2005</b>	<b>Enero</b>	2.050	82,1	56,49
	<b>Julio</b>	2.500	104,4	21,95
<b>2006</b>	<b>Enero</b>	2.618	108,7	4,70
	<b>Julio</b>	3.000	124,9	14,61
<b>2007</b>	<b>Enero</b>	3.075	127,4	2,50
	<b>Julio</b>	3.244	142,6	5,50
<b>2008</b>	<b>Enero</b>	3.416	167,9	5,30
	<b>Julio</b>	4.150	192,5	21,49
<b>2009</b>	<b>Enero</b>	4.441	196,8	7,01
<b>2010</b>	<b>Enero</b>	4.799	239,2	8,06
<b>2011</b>	<b>Enero</b>	6.000	310,7	25,03
<b>2012</b>	<b>Enero</b>	7.200	354,5	20,00
<b>2013</b>	<b>Enero</b>	7.920	386,7	10,00
<b>2014</b>	<b>Enero</b>	8.960	385,4	13,13

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE



## ii. Evolución del salario real

Como se mencionó en el contexto, el crecimiento del salario real en la última década fue muy importante, ubicándose en promedio en 46,6%. Si bien esta mejora fue generalizada, alcanzando a los trabajadores de todo el país y todas las ramas de la economía, podemos visualizar algunas diferencias entre las tasas de crecimiento del salario real por sector de actividad. En primera instancia, existe una diferencia entre el aumento del poder adquisitivo para los trabajadores del sector privado y el sector público. Los primeros lograron acumular un crecimiento superior al de los trabajadores del sector público. De todas formas, también debemos mencionar que el desplome de los salarios en la etapa de crisis fue más importante en el sector privado que en el público y que la recuperación del salario de los trabajadores estatales comenzó en 2004 mientras que la de los trabajadores privados se inició recién al año siguiente.

En las diferentes ramas de actividad del sector privado podemos apreciar diferencias en el ritmo de evolución de los salarios reales. La rama que ha tenido un crecimiento salarial más importante es la de *Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler*, donde se destaca particularmente la evolución salarial de los trabajadores de los servicios prestados a empresas (investigación y seguridad de personas y bienes, actividades de limpieza de edificios comerciales y residenciales). La siguen la *Construcción* y *Comercio y reparaciones*. En contrapartida, las ramas con los ritmos de crecimiento salarial más bajos fueron *Intermediación financiera*, seguido de *Enseñanza y Transporte, almacenamiento y comunicaciones*. De todas maneras, es importante destacar que aún para los trabajadores de estas ramas los incrementos salariales han sido muy significativos, bastante por encima de los registros de otras etapas de expansión económica, como por ejemplo la década del 90.

### *iii. Trabajadores por franjas salariales*

Pese al importante incremento que ha tenido el salario real medio en los últimos años, para dar cuenta del nivel de vida de los ocupados, es importante tener en cuenta además los niveles salariales vigentes en la economía y en este sentido, desde el movimiento sindical existe la preocupación por los salarios más sumergidos. Esta preocupación fue recogida en los lineamientos enviados por el Poder Ejecutivo para la negociación colectiva, en particular entre 2010 y 2012, donde se propusieron incrementos salariales más importantes para los trabajadores con niveles salariales más bajos (salarios sumergidos).

Vale aclarar que la determinación de los salarios más sumergidos fue enteramente política sin que existieran determinantes de índole técnico o patrones de referencia de por qué establecer los salarios sumergidos en esos niveles y no en otros, niveles que en la práctica fueron variando en las distintas rondas de negociación, tanto en monto como en su vinculación con el SMN.

En lo que respecta a los ingresos laborales más sumergidos, a pesar de que en la actualidad un conjunto importante de trabajadores percibe ingresos muy bajos, se aprecia una evolución muy favorable en la última década, en gran medida impulsada por los importantes incrementos en el SMN y los aumentos prioritarios negociados en los Consejos de Salarios para los mínimos de las categorías más sumergidas.

Como se observa en el cuadro 11, en 2004, un 52% de los asalariados percibían ingresos laborales por debajo de la barrera de los 10.000 pesos a valores de 2013, monto que equivale aproximadamente a 5.300 pesos corrientes en aquel momento. En 2013 este guarismo se ubicó en el 19% del total de trabajadores en relación de dependencia.

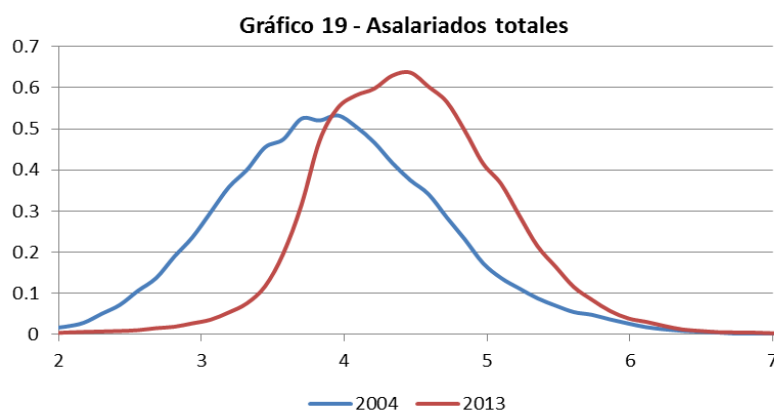


Cuadro 11 - Trabajadores por franjas salariales				
Franja de ingresos	Ocupados		Asalariados	
	2004	2013	2004	2013
Menos de 6.000	28%	6%	25%	4%
6.000 - 10.000	26%	16%	27%	15%
10.000 - 14.000	15%	18%	16%	19%
14.000 - 20.000	13%	20%	14%	22%
20.000 - 30.000	9%	19%	9%	20%
30.000 - 50.000	6%	13%	6%	14%
Más de 50.000	4%	7%	3%	6%
Por debajo de \$10.000	54%	22%	52%	19%

#### iv. Evolución de la desigualdad salarial

En la última década se percibe una caída muy significativa de la dispersión de los salarios. Medida a través del índice de Gini, la desigualdad salarial para el conjunto de los trabajadores se redujo de 0,45 en 2004 a 0,36 lo que implica una caída del 22% aproximadamente. La caída se dio tanto entre los trabajadores privados como públicos. Además, la mejora fue más pronunciada en el caso de los asalariados formales, donde la desigualdad salarial era levemente menor que la de los informales al inicio del período de análisis. Dentro de los asalariados formales, la caída de la desigualdad salarial fue más importante en los trabajadores privados (los cuales partían de un nivel de desigualdad más elevado al inicio del período) que en los públicos.

La mejora de los salarios y la caída de la desigualdad también pueden analizarse a partir de los cambios en la función de densidad de los salarios reflejadas. Estas funciones muestran la proporción relativa de trabajadores en cada nivel salarial para 2004 y 2013. Lo primero que se observa a lo largo del período es un fuerte desplazamiento de la masa de salarios a la derecha, lo que implica que los trabajadores lograron acceder a salarios más altos.



Esta mejora fue generalizada para los distintos tramos de la distribución pero fue más marcada aún para los trabajadores de bajos salarios, lo que da cuenta de que fueron éstos los salarios que más crecieron y contribuyeron a reducir la desigualdad. Esta disminución de la desigualdad salarial puede verse claramente en el mayor pico que muestra la densidad de los salarios en 2013. Esa mayor altura refleja una mayor concentración de trabajadores en niveles salariales medios, que contrasta con el mayor achatamiento de la densidad salarial de 2004.

Entre 2010 y 2012 se produjo la caída más pronunciada de la desigualdad salarial. Cabe suponer que este resultado tiene mucho que ver con la política de aumentos prioritarios a los salarios más sumergidos y particularmente del SMN, aplicada en estos dos años en el marco de la ronda de negociación colectiva iniciada en 2010. En 2011 y 2012 el SMN creció 16,6% y 11,1% en términos reales, respectivamente. Tanto en el caso de los asalariados formales (afectados directamente por la negociación colectiva) como en el total de asalariados –donde se incluye además a los asalariados informales-, los aumentos registrados en los deciles de menores salarios son muy importantes y se reducen a medida que nos trasladamos a los deciles más elevados. Por ejemplo, el 10% con salarios más bajos vio incrementadas sus remuneraciones un 25% en términos reales en apenas dos años.

Otro elemento a resaltar es que en estos dos años, el crecimiento de los ingresos laborales para los asalariados informales de los deciles más bajos fue aún más importante que para los formales. Lo anterior nos da la pauta que los incrementos diferenciales del SMN y los salarios más sumergidos tienen un impacto sobre las remuneraciones de los trabajadores no registrados, más allá de su situación de informalidad. Tanto trabajadores como empleadores de la economía informal toman al SMN como una variable relevante para el ajuste de las remuneraciones.

Teniendo en cuenta el alto peso que los salarios tienen en el total de ingresos del hogar, esta caída de la desigualdad salarial es un factor muy importante para explicar la caída en la desigualdad total de los ingresos que se ha registrado a partir de 2007. En particular, entre 2010 y 2012 se dio la mayor caída en la desigualdad de ingresos de las últimas décadas, lo que marca claramente el potencial que tiene la política de salario mínimo como herramienta redistributiva y de combate a la pobreza.

#### *v. Evolución de la masa salarial y su proporción en el producto total*

El incremento de los salarios reales y la expansión del empleo coadyuvaron a un crecimiento muy importante de la masa salarial total. Luego del desplome de la masa salarial durante la crisis, se produce una fuerte y sostenida recuperación que determina que en 2013 ésta se ubique 43% por encima de los registros de 1998, previo al comienzo de la crisis económica.

Pero desde el punto de vista distributivo, lo más relevante es observar como varió el peso de la masa salarial en el total de ingresos de la economía aproximados por el producto interno bruto (PIB). Entre 2005 y 2013, la masa salarial se incrementó 93,9% en términos reales mientras que la expansión del PIB en el mismo período fue del

orden del 64,7%. Esto produjo un incremento en el peso de la masa salarial sobre el PIB global lo que determina que a lo largo del período analizado los trabajadores incrementaron su participación en el ingreso nacional. No obstante, si la comparación la hacemos con la situación existente en 1998 vemos que en 2013 la proporción de salarios sobre el producto es aún inferior a la alcanzada en aquel momento.

### **3. Libertad sindical y negociación colectiva**

Los derechos sindicales constituyen una categoría de los derechos fundamentales del hombre, que por su trascendencia y su jerarquía, merecen un tratamiento especial. Sin libertad sindical no es posible el diálogo social ni construir sociedades más justas, sólo su existencia garantiza la posibilidad de que los trabajadores expresen sus aspiraciones.

La lucha de los trabajadores por el derecho a defender sus intereses mediante sindicatos independientes se inició en el siglo XIX y se prosigue en nuestros días, siendo aún muchos los trabajadores que actualmente en el mundo se ven privados de este derecho fundamental y son objeto de persecución, despido y encarcelamiento; muchos incluso entregan su vida en esta lucha.

Como se señaló antes, el proceso de cambio en las relaciones laborales que comenzó en Uruguay en 2005 y continúa en el presente fue de una magnitud y profundidad tal que comienza a gestar un nuevo sistema de relaciones laborales. La aprobación de la ley de libertad sindical, antes mencionada, así como la ley de Consejos de Salarios, brindan el paraguas de amparo legal para todo trabajador registrado de la actividad pública y privada.

No obstante, más allá del paraguas legal, el amparo efectivo de la negociación colectiva implica que el trabajador conozca el convenio que lo ampara y a partir de esto, pueda hacer cumplir sus derechos.

### **4. Seguridad Social**

Como se mencionó antes, el ciclo de crecimiento económico que comienza en 2004, es seguido rápidamente por un crecimiento del empleo formal sin precedentes para los registros históricos de la seguridad social en el país. Entre los años 2004 y 2013, se crearon 567 mil nuevos puestos cotizantes al Banco de Previsión Social (BPS), lo que representó un incremento del 61,8% del total de puestos cotizantes registrados. Esto permitió alcanzar la cifra récord de 1,5 millones de puestos cotizantes a la seguridad social, lo que significó situarse 53,4% por encima del pico máximo anterior registrado en 1998, último año de crecimiento económico previo a la crisis.

Este cambio fue el resultado de un proceso de formalización a todo nivel, en el que se combinó la regularización del empleo en sectores de la economía formal con la relocalización de trabajadores pertenecientes a la economía informal hacia actividades propias del sector formal y la creación de nuevos empleos en regla con la normativa laboral vigente.

De los 567 mil nuevos puestos cotizantes al BPS, 535 mil corresponden a trabajadores dependientes y 32 mil al registro de empresas y patrones. Dentro del universo de trabajadores dependientes 9 de cada 10 nuevos puestos cotizantes provienen del sector privado de actividad mientras que el restante corresponde a la actividad pública. Por su parte, dentro del sector privado se destaca el espectacular aumento del registro en la construcción (240,8%), la Industria y Comercio (92,7%) y el Servicio Doméstico (73%).

Como contrapartida, el empleo en condiciones de no registro luego de alcanzar un pico máximo, afectando al 40,7% de los ocupados en el año 2004, experimentó un descenso sistemático hasta ubicarse en el 24% en 2013.

En la última década se produjeron además cambios importantes en las condiciones de acceso, duración y montos del seguro de desempleo y en cuanto a su acceso efectivo. 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.

En 2009 como resultado del Diálogo Nacional por la Seguridad Social (DNSS) se reformó el seguro de desempleo, en donde entre otras modificaciones se cambió la forma de pago de la prestación y se extendió el período de cobertura para los mayores de 50 años. El régimen general actualmente establece tres causas para acceder al beneficio: despido involuntario, suspensión de actividades por mermas coyunturales o estacionales de la actividad (con el compromiso de reintegro una vez finalizado el subsidio) y por reducción de actividades (cuando los días u horas trabajadas sufren, por voluntad de la empresa, reducciones de por lo menos un 25% del tiempo trabajado).

Como requisitos, los trabajadores deben haber estado en actividad registrada un mínimo de seis meses para los trabajadores mensuales, el equivalente a 150 jornales o un mínimo de seis Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) 50 para los destajistas, en los 12 meses previos a solicitar el subsidio. La cobertura del seguro es por cuatro meses en el caso de suspensión temporaria (o su equivalente de 48 jornales) mientras que para el causal despido el período de cobertura es de seis meses (o 72 jornales). Asimismo, los trabajadores no pueden reingresar al sistema hasta pasado un año desde la última vez que hicieran uso del beneficio.

En relación a los montos, para el causal de suspensión corresponde al 50% del promedio de los últimos seis salarios percibidos, mientras que se modificó la fórmula de pago para el causal despido, en donde se aplica una escala decreciente que va del 66% al 40% del salario de referencia. Por su parte, si la persona está casada, en concubinato o tiene hijos a cargo, la compensación aumenta un 20% del subsidio. Otra

modificación introducida lo constituye el hecho de que para trabajadores mayores a 50 años la duración del seguro se extiende a un año de vigencia, siempre que se trate de causal despido.

Por su parte el monto mínimo del seguro se estableció en una BPC mientras que el tope máximo se estableció en ocho BPC para trabajadores suspendidos y en 11 BPC para el primer mes de cobro en el caso de trabajadores despedidos. Los beneficiarios del seguro de desempleo alcanzaron un pico máximo de 37.302 durante el año 2002 para luego ir descendiendo hasta alcanzar el punto mínimo en 2004, producto del vencimiento del plazo estipulado en el goce del derecho.

A partir de 2004 se da un proceso sostenido de reducción del desempleo de manera conjunta con un incremento sostenido en el número de beneficiarios del seguro de desempleo, hasta alcanzar en 2013 niveles similares a los del año 2002, aunque en un contexto radicalmente diferente, con tasas de desempleo mínimas históricas. En el año 2004 la proporción de desempleados cubiertos por el seguro de desempleo se encontraba próxima al 5% mientras que en el centro de la crisis del año 2002 se había producido el pico máximo de cobertura alcanzando únicamente al 9% de los desempleados (Arim, y otros, 2006). Desde el año 2005 a esta parte, la tasa de cobertura se fue ampliando de forma significativa hasta alcanzar en 2013 al 31% de los desocupados totales.

Otro cambio significativo durante el período se dio en relación a la operacionalización y a los topes del seguro de enfermedad. En relación al primer punto, la tramitación del subsidio por enfermedad pasa a estar a cargo del prestador de salud, evitándole al trabajador beneficiario tener que apersonarse en las ventanillas del BPS cuando necesite hacer uso del seguro. En cuanto los topes, se produce un incremento significativo de los mismos, los que pasaron de 3.726 pesos corrientes en el año 2004 a 16.994 pesos corrientes en 2014.

Por último, en 2013 se aprobó una ley que amplía y modifica la licencia y el subsidio por maternidad (Ley 19161). La misma, entre otras cuestiones, extiende de 12 a 14 semanas el derecho a la licencia maternal y prevé una ampliación de la licencia paternal, que pasa de tres días continuos a siete a partir del año 2015, los que se extienden a 10 en 2016. 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. Asimismo, se establece un piso mínimo de dos BPC mensual en el subsidio.

Otro elemento novedoso es la introducción del 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.

Durante el período analizado operaron un conjunto de modificaciones económicas e institucionales que favorecieron el crecimiento del empleo formal. Del punto de vista del patrón de crecimiento económico, el mismo ha sido liderado por emprendimientos de mediano y gran porte para la escala uruguaya, siendo éstos los que tienen mayores niveles de formalización y los que cuentan con mayores posibilidades de fiscalización por parte de los organismos responsables.

En segundo lugar, en el período se han implementado mejoras notorias en la gestión de las instituciones ligadas a la red de protección social. En particular, tal y como señala un reciente trabajo del Banco Mundial, los cambios institucionales y reformas operadas a partir de 2005 tuvieron en común la característica de ser participativas, multidisciplinarias e interinstitucionales (Vigorito y Colafranceschi, 2013). De este modo la gestión del BPS, coordinada con los diversos organismos y ministerios relacionados a la fiscalización y recaudación, como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y la Dirección General Impositiva (DGI), permitieron un cruzamiento de información y mayor control que en períodos anteriores.

En tercer lugar, otros cambios institucionales que operaron de manera determinante sobre la regularización del empleo fueron la reinstalación de los Consejos de Salarios, la ley de protección y promoción de las libertades sindicales y la ley de regulación de las tercerizaciones en la actividad pública y privada.

Además, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) en 2007 incorporó fuertes incentivos a la formalización puesto que, además de la cobertura de salud del trabajador aportante, tienen acceso al sistema los hijos menores de edad y cónyuges. Otro elemento relevante, fue la elaboración de propuestas legislativas con amplia participación de la sociedad civil organizada, a través del Diálogo Social por el Empleo y al DNSS.

Asimismo, para intentar formalizar a los trabajadores que se desempeñan en actividades de la economía informal, en el año 2007 se amplía el alcance del monotributo, que se había creado en 2001. El monotributo tiene como destinatarios a quienes realizan diversas actividades artesanales, microproductivas de reducida dimensión económica, realizadas en pequeños locales o en la vía pública. A través del monotributo el trabajador y su familia pueden acceder -de alcanzar los requisitos- a jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y subsidios por enfermedad, entre otros beneficios. El titular puede acceder en forma opcional a su propia cobertura de salud, a la de su cónyuge e hijos menores, sujeto al pago de aportes fijos.

Para el caso del servicio doméstico, un sector históricamente relegado, se han instrumentado un conjunto de políticas que apuntaron a una mejora en las condiciones de acceso a los derechos laborales de estas trabajadoras. En particular, la aprobación de la Ley de Servicio Doméstico (Ley 18065) de 2006, que iguala las condiciones en materia de derechos de los trabajadores del sector con el resto, y en el plano internacional, la ratificación del Convenio 189 en 2012, siendo Uruguay uno de los primeros países en hacerlo. De forma paralela, se realizaron diversas campañas de información y concientización por parte del BPS sobre la importancia de regularizar la situación de las trabajadoras del sector.

## 5. Apartado especial: Tercerizaciones

Tercerización, descentralización, subcontratación y externalización son todas denominaciones que tratan de explicar un mismo fenómeno, el que lleva ínsito la ruptura con el paradigma fordista de organización del trabajo y la producción. La descentralización o externalización no es un fenómeno nuevo, existe desde hace muchos años en cuanto a actividades de apoyo, de distribución, de comercialización y de servicios vinculados o conexos con la actividad principal de la empresa, aunque sí es novedosa la intensidad que ha adquirido y algunas de sus manifestaciones.

En un sentido amplio la expresión tercerización puede ser entendida como la transferencia o contratación “externa” de actividades de una empresa a un tercero, tanto en la esfera privada como en la pública o estatal. Como tal constituye un nuevo modelo de organización de la producción: implica el pasaje del modelo de organización fordista (entendido como la empresa que mantenía bajo su control directo gran parte del proceso de producción y distribución) a un modelo donde, manteniendo sus objetivos estratégicos bajo un mando único y unificado, descentraliza y subcontrata la mayor parte de dichos procesos.

El fenómeno de la tercerización obedece a múltiples factores, pero fundamentalmente se atribuye a los cambios operados a partir del desarrollo del denominado capitalismo financiero en el marco de la globalización. Este fenómeno puede expresarse en tres modalidades básicamente:

- 1) Trabajadores que son empleados de una empresa cuya actividad principal es ofrecer servicios a una empresa usuaria, por lo general, en el local de esta última. En Uruguay esta modalidad de tercerización aplica fundamentalmente para empresas que brindan servicios de limpieza, mantenimiento, vigilancia, tecnología e informática, apoyo en tareas contables, etc.
- 2) Trabajadores contratados por una empresa, la que jurídicamente cumple el rol de empleador, pero el trabajo se realiza bajo las instrucciones y directa subordinación de la empresa usuaria. Las modalidades prácticas de este formato son el suministro de mano de obra, la subcontratación de mano de obra, el préstamo de trabajadores a través de cooperativas de trabajo, etc.
- 3) Trabajadores que de manera individual realizan un trabajo o prestan un servicio a una empresa, mediante la realización de un contrato civil o mercantil. En el caso uruguayo, el trabajador se registra como empresa unipersonal y por tanto la contratación del trabajador se transforma en un contrato entre empresas por la presentación de un servicio.

Una consecuencia evidente de la tercerización es el desplazamiento del riesgo de empresa hacia otra empresa o hacia los trabajadores individuales en el caso de las empresas unipersonales. Esto es, la empresa principal o usuaria del mecanismo de tercerización deja de asumir el riesgo de empresa con relación a los trabajadores, desplazándose éstos a la empresa subcontratada o intermediaria o directamente a los trabajadores (unipersonales); pese a que es la empresa usuaria quien se beneficia del

trabajo de las personas contratadas bajo estas modalidades. Además en estos casos se reduce el impacto de la sindicalización.

Las tercerizaciones favorecen la precarización y la inseguridad laboral, tienden a la flexibilidad laboral (se pasa del derecho laboral hacia el derecho civil) y a la individualización de las relaciones de trabajo. De esta manera, junto con el debilitamiento de la afiliación sindical, se debilitan y resquebrajan los instrumentos colectivos.

En Uruguay, el fenómeno de la tercerización avanzó particularmente mediante la primer modalidad, a partir de la contratación de empresas que brindan servicios de limpieza, seguridad, distribución y mantenimiento; y en menor medida en lo que atañe a las actividades principales de las empresas. Además, tiene la particularidad de haberse entramado particularmente en la órbita del Estado. En el ámbito estatal, las tercerizaciones hacen su aparición a fines de la década del 70 y principios de los 80, y más tarde, fundamentalmente en el período que podemos calificar de predominio “neoliberal” que se ubica en los últimos 15 años del siglo pasado, este fenómeno se profundizó adquiriendo una fuerte visibilidad. La tercerización comenzó a utilizarse en las áreas de limpieza y de mantenimiento, para luego extenderse a los servicios de vigilancia y otros.

“Uno de los principales problemas de la tercerización consiste en que el empleador de un trabajador en muchos casos ha dejado de ser la misma persona que toma las decisiones de las que dependen su trabajo y condiciones de empleo” (Bronstein, 2010). No sólo hay un desplazamiento del riesgo, sino de las responsabilidades para con los trabajadores y ello es fuente, no sólo de problemas de orden jurídico, sino de situaciones desfavorables para éstos trabajadores tanto desde el punto de los derechos cuanto de las condiciones de trabajo.

En 2007 se aprobó en Uruguay la ley 18.098 que establece que toda vez que el Estado y las personas públicas no estatales contraten la ejecución de servicios a su cargo con terceros, los pliegos de bases y condiciones particulares se deben establecer de manera que la retribución de los trabajadores de las empresa adjudicatarias deberán respetar los laudos salariales establecidos en los Consejos de Salarios. El incumplimiento por parte de la empresa adjudicataria en el pago de las remuneraciones será causal de rescisión del contrato por responsabilidad del adjudicatario. Estipula también, que en los pliegos se incluirá una cláusula por la cual la empresa contratante se reserva el derecho a exigir a la empresa contratada la documentación que acredite el pago de salarios y demás rubros emergentes de la relación laboral, así como los recaudos que justifiquen que está al día en el pago de la póliza contra accidentes de trabajo y las contribuciones de seguridad social. Teniendo la potestad de retener de los pagos debidos los créditos laborales a los que tengan derechos los trabajadores de la empresa contratada.

Además, las leyes 18.099 y 18.251 regulan la responsabilidad en caso de subcontratación, intermediación o suministro de mano de obra. Estas leyes atribuyen a todo patrono, incluyendo el Estado y las Personas públicas no estatales, en caso de utilizar esas modalidades responsabilidad subsidiaria y, en defecto, de no ejercerse la



facultad de información establecida por la ley, deberá responder solidariamente en el cumplimiento de las obligaciones laborales, pago de las contribuciones y adeudos al organismo previsional, y la prima por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, incluyendo sanciones y recuperos que se deban al Banco de Seguros del Estado. Así como por incumplimiento del deber de colaborar en la aplicación de las medidas de resguardo y prevención de accidentes de trabajo.