



CRISIS DEL COVID-19 Y
MERCADO LABORAL:
UNA MIRADA ENTRE LO
CÍCLICO Y
ESTRUCTURAL
ANÁLISIS PARA EL CASO URUGUAYO

NATALIA DI CANDIA E IGNACIO UMPIÉRREZ
Mayo de 2020



ÍNDICE

1. RESUMEN	2
2. COVID-19: SHOCK GLOBAL PROFUNDO Y CON FUERTES IMPACTOS EN EL MERCADO LABORAL.....	3
2.1. ¿Qué supone la pandemia del COVID-19 para la economía global?.....	3
2.2. ¿Cómo afecta la pandemia al mundo del trabajo en el corto plazo?.....	5
2.3. Aceleración de cambios estructurales en el marco de la Cuarta Revolución Industrial.....	8
3. EL CASO URUGUAYO: FRAGILIDADES, IMPACTOS Y DESAFÍOS EN EL MERCADO LABORAL TRAS EL COVID-19.	12
3.1. Punto de partida.....	12
3.2. Impactos en el mercado de trabajo	20
3.3. Perspectivas en el corto plazo	27
3.4. Perspectivas en el mediano plazo: el desempleo estructural.....	29
4. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS	30
4.1. Corto plazo: estímulos para la generación de empleos tras la crisis.....	31
4.2. Agenda de mediano plazo: el desafío de adaptarse a los cambios estructurales	34
4.2.1. Nuevas formas de adaptabilidad laboral: el teletrabajo	34
4.2.2. Relaciones laborales	40
4.2.3. Innovación, investigación y desarrollo	42
4.2.4. Educación.....	45
5. CONCLUSIONES	49
6. BIBLOGRAFÍA	52
6.1. Publicaciones.....	52
6.2. Notas de prensa.....	56
6.3. Encuestas	56
6.4. Recolección de datos.....	57

1. RESUMEN

El documento de trabajo a lo largo de las siguientes secciones, pretende ilustrar los impactos cíclicos como estructurales de la pandemia del COVID-19 en el mercado laboral de Uruguay. El trabajo aspira a establecer primeramente qué supone este fenómeno inédito para la economía global, cómo repercute en el mundo laboral en el corto plazo y de qué manera acelera el desarrollo de la Cuarta Revolución Industrial. Posteriormente, se enfoca el análisis para el caso uruguayo en el marco de sus especificidades. En este punto, se describen algunas fragilidades que el mercado de trabajo exhibió en el último quinquenio y los impactos inmediatos del COVID-19 que profundizan dicho deterioro. Asimismo, se establece una perspectiva de corto y mediano plazo basada en la conjunción de lo cíclico asociado al crecimiento económico y el comportamiento de los salarios y lo estructural en sintonía con las nuevas tendencias globales. Por último, el documento se enfoca en otorgar una mirada propositiva sobre herramientas de política económica que podrían ayudar a la recuperación del empleo en el corto plazo, así como plantea una agenda de desafíos de mediano plazo que permitan al Uruguay potenciar sus capacidades, adoptar y adaptar los cambios inherentes al proceso de revolución tecnológica. Se espera que el lector adquiera los elementos necesarios y suficientes para visualizar la crisis actual como una oportunidad más allá de los efectos negativos inmediatos en muchas dimensiones y empezar a considerar aspectos que hace algunos años parecían lejanos en el tiempo y de lento desarrollo, y de golpe la pandemia aceleró.

2. COVID-19: SHOCK GLOBAL PROFUNDO Y CON FUERTES IMPACTOS EN EL MERCADO LABORAL

2.1. ¿Qué supone la pandemia del COVID-19 para la economía global?

La economía mundial se enfrenta actualmente a la mayor crisis económica desde la Gran Depresión de 1929¹. A diferencia de otras suscitadas a lo largo de la historia moderna, esta crisis presenta un conjunto de factores que la transforman en un fenómeno sin precedentes.

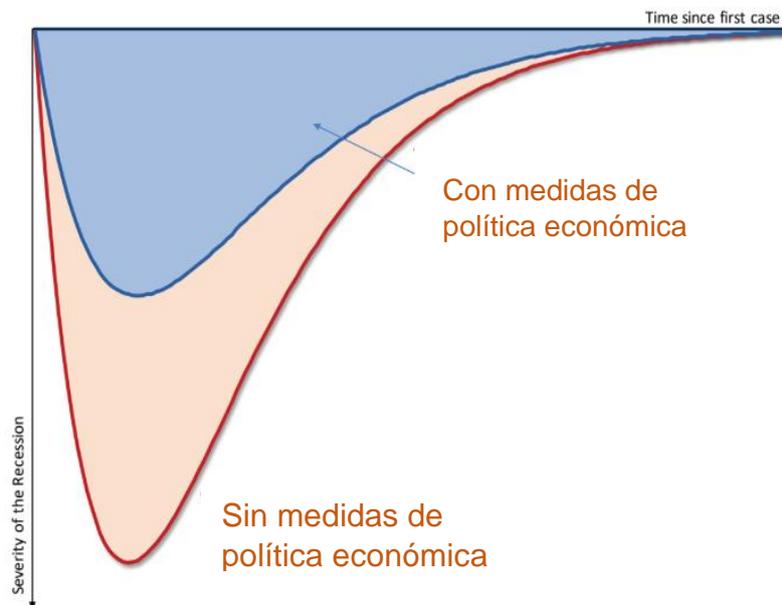
En primer lugar, surge de un evento no económico como es una pandemia. Por tanto, sus impactos y su duración en el tiempo dependen en esencia de la evolución epidemiológica del virus y de la capacidad de los países para enfrentarlo, ya sea a través de las medidas de contención como a partir del desarrollo de algún tratamiento científico o vacuna. Este elemento determina que el nivel de incertidumbre asociado sea mayor al habitual y complejiza el camino de las economías hacia una nueva normalidad de la actividad.

En segundo término, se trata de un fenómeno de alcance mundial y vinculado a un proceso de globalización contemporáneo el cual es difícil de anticipar cómo se desarrollará en los próximos años. Es decir, si la economía se volverá más globalizada que en la actualidad o por el contrario las naciones tenderán a adoptar políticas más proteccionistas y nacionalistas. Al momento, esta crisis supone coordinación y cooperación supranacional entre los gobiernos, organizaciones internacionales e instituciones de la sociedad civil para combatir la pandemia, pero también restringe algunos rasgos esenciales de este proceso como las libertades individuales. No obstante, de lo que no parecen caber dudas, es que conlleva un proceso de adopción de nuevas costumbres y hábitos sociales donde la economía no queda exenta.

En tercer lugar, representa un evento atípico ya que constituye un shock en la oferta seguido y amplificado por un shock en la demanda, lo cual limita el margen de maniobra de la política económica. Las medidas de confinamiento, el distanciamiento social y las restricciones a la movilidad de las personas inducen necesariamente al

¹ FMI: World Economic Outlook (2020)

shock de oferta transitorio. En otras palabras, parte de la solución para contener la propagación del virus supone una interrupción de la producción en tanto las empresas se ven obligadas a cerrar o producir con menos trabajadores. Por tanto, la recesión económica conforma una medida macroeconómica con el fin de mitigar los contagios.²



Tomado de: Gourinchas, 2020.

En el eje de las ordenadas se grafica la severidad de la recesión económica. En el eje de las abscisas se grafica el tiempo desde el primer caso de COVID-19.

Este shock de oferta desata una serie de interrupciones en el flujo circular básico de la economía, con disrupciones en las cadenas de suministros globales y en las cadenas de pagos, lo cual en el primer caso supone una reducción adicional de la producción mientras en el segundo dificulta la liquidez en el sector real de la economía y puede derivar en problemas de solvencias de las empresas con independencia de su tamaño. La paralización de la actividad se traduce en pérdidas de empleos en aquellos sectores más afectados, reducción de las horas trabajadas y consecuentemente menores ingresos para los hogares. De esta forma, el shock de oferta se amplifica por un shock de demanda que deteriora el ingreso disponible y el retorno esperado del capital, repercutiendo negativamente sobre el consumo y la inversión.

² Gourinchas (2020).

En esta línea, el objetivo para afrontar las consecuencias de la pandemia también se concentra en “aplanar” la curva de la recesión económica –evitando que la curva roja sea profunda-. Esto no significa que la caída de la actividad pueda sortearse ni compensarse. Sin embargo, esta puede evitar que los efectos de las medidas sanitarias se extiendan en el tiempo y repercutan de forma permanente, generando una destrucción del capital productivo, desarmando la compleja red de enlaces que permiten que la economía funcione e impactando negativamente en su crecimiento potencial. Es decir, “los esfuerzos deben concentrarse en cortar todos los buques de retroalimentación negativa y los canales de contagio que de otro modo amplifiquen esta negativa conmoción” .³

Por último, la pandemia del COVID-19 tendrá en el corto plazo un impacto severo y profundo en el mundo del trabajo que repercutirá en tres aspectos principales. Primero, en un aumento del desempleo y el subempleo. Segundo, en la calidad del trabajo con respecto a los salarios y el acceso a la protección social. Tercero, en los grupos específicos más vulnerables como los trabajadores por cuenta propia e informales. ⁴

2.2. *¿Cómo afecta la pandemia al mundo del trabajo en el corto plazo?*

Estimaciones preliminares (18/03) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estipulaban en 25 millones la cantidad de personas que quedarían desocupadas como consecuencia del impacto económico de la pandemia. ⁵No obstante, en su último reporte (29/04) deja en claro la “alta probabilidad” de que su proyección inicial sea “superada con creces” ⁶. Para poner en contexto, durante la última Gran Crisis del año 2008-2009 el número de desempleados aumentó en veintidós millones de personas a nivel global.

De esta manera, las estimaciones ponen de manifiesto que la pérdida de empleos será significativa en el corto plazo con las consiguientes repercusiones negativas en materia de reducción del ingreso de los hogares y el aumento de la pobreza.

³ Gourinchas (2020).

⁴ OIT (2020a).

⁵ OIT (2020a).

⁶ OIT (2020c).

A este respecto, la mayor parte de los países en el mundo han aplicado un conjunto de medidas para contener el impacto de la crisis tanto entre los trabajadores como en las empresas. Sobre los primeros, se destacan la ampliación de las coberturas por seguro de desempleo, los subsidios de una parte de los salarios o las transferencias monetarias para colectivos de mayor vulnerabilidad. Respecto de los empleadores, las medidas se han concentrado en torno a permitir la posibilidad de diferir obligaciones fiscales, así como en el otorgamiento de líneas de apoyo crediticio mediante esquemas de garantía estatales para evitar problemas de liquidez. En todo caso, la magnitud del desempleo asociado al ciclo económico dependerá sustancialmente de que tan rápido o lento será el proceso de recuperación de las economías y de la eficacia de las medidas de política económica para impulsar la demanda de mano de obra una vez se logre “normalizar” la actividad.

Por su parte, según dicho organismo cabe esperar que el nivel de subempleo (personas que trabajan menos de 40 horas semanales y desean y están disponibles para trabajar más horas) se incremente sustancialmente ⁷. Los efectos adversos de este fenómeno sanitario sobre la demanda de mano de obra suponen en el corto plazo ajustes en materia de reducción del salario y disminución en los horarios de trabajo. En este sentido, para el primer trimestre del año la OIT determinó que la cantidad de horas trabajadas a nivel global en relación al último trimestre de 2019 fue un 4,5% inferior, lo que equivale a 130 millones de empleos a tiempo completo (suponiendo un trabajo de 48 horas semanales). En esta línea, el organismo estima que, para el segundo trimestre del 2020, período en el cual la pandemia alcanzó a prácticamente todos los países y regiones, el número de horas trabajadas disminuiría un 10,5% respecto a los últimos tres meses del año anterior o un equivalente a 305 millones de empleos a tiempo completo.⁸

Por otro lado, dentro de los sectores más golpeados por los shocks antes mencionados se encuentran Alojamiento y Servicios de Comida, Servicios Administrativos e Inmobiliarios, Industria Manufacturera, Comercio minorista y mayorista, y Transporte y Almacenamiento. La dificultad de estos sectores es doblemente grave, ya que no solamente sufren severas interrupciones en su nivel de

⁷ OIT (2020a).

⁸ OIT (2020c).

actividad, sino que además son intensivos en mano de obra y emplean a millones de trabajadores de bajas remuneraciones y poca calificación. En 2019, los mismos representaron casi el 50% de la fuerza de trabajo mundial.⁹

En el caso de los rubros vinculados al turismo es claro que el cierre de fronteras que rige en una enorme cantidad de países y las medidas de distanciamiento social suponen un impacto severo tanto desde el punto de vista de la oferta como desde la demanda en el corto y mediano plazo, ya que probablemente sea de los últimos sectores en retomar con “normalidad” la actividad. Respecto del comercio, su afectación es significativa, aunque heterogénea a nivel intrasectorial ya que depende en gran parte de la capacidad de adoptar e innovar en herramientas digitales que sustituyan el vínculo presencial y en las modificaciones en los patrones de consumo de la población derivados de la pandemia. Sobre la industria, su mayor riesgo se encuentra en las disrupciones que están sufriendo las cadenas de suministros y en la disminución de la demanda agregada global. Por último, los rubros vinculados al transporte y almacenamiento se ven afectados por la detención de la actividad turística, así como por la disminución de la movilidad de personas como de mercancías. En cualquier caso, existen algunos elementos que mitigan o profundizan los impactos iniciales. Primero, la capacidad de las actividades de realizar trabajos remotamente o en lugares donde se respeten las distancias sociales óptimas para evitar el contagio del virus. Segundo, la integración de las empresas al sistema bancario de manera de disminuir riesgos frente a problemas de liquidez e incapacidad de pago.

Por último, los trabajadores informales que alcanzan el 50,5% en actividades no agrícolas conforman otro de los grupos de riesgo ya que se encuentran totalmente desprotegidos e invisibles al sistema¹⁰. Su situación es particularmente vulnerable dado que no cuentan con la protección social necesaria para hacer frente a una reducción drástica de sus ingresos en caso de perder el empleo o reducir sus horas de trabajo y por tanto podrían quedar expuesto a situaciones de pobreza.

⁹ OIT (2020b).

¹⁰ OIT (2020b).

2.3. *Aceleración de cambios estructurales en el marco de la Cuarta Revolución Industrial*

La propagación del COVID-19 en un mundo de avance tecnológico ha puesto en evidencia la importancia de los adelantos biológicos, técnicos y científicos difundidos y potenciados por las herramientas digitales del siglo XXI en el marco de la Cuarta Revolución Industrial. Esta se puede definir como un proceso que integra la ciencia, la tecnología e innovación, integrando lo digital y biológico, borrando las barreras físicas que impacta en las industrias, los países y las sociedades en su conjunto¹¹.

Por tanto, en este contexto de intenso avance técnico, la irrupción del COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de la capacidad tecnológica de las industrias y los países para adaptarse a los cambios que venían desarrollándose lentamente y de golpe se acelerarán, en particular en la órbita del mundo laboral. El futuro del empleo es uno de los asuntos más controvertidos e importantes para nuestra sociedad. La emergencia de las tecnologías del mundo digital (la hiperconectividad mediante dispositivos móviles inteligentes, el Internet de las cosas, el big data, la inteligencia artificial, los robots, el aprendizaje de las máquinas) van a suscitar cambios estructurales en el mercado de trabajo que cobrarán mayor relevancia tras este fenómeno sanitario.

En efecto, dadas las restricciones a la movilidad de las personas y con el fin de respetar las medidas de distanciamiento social, la pandemia del COVID-19 ha tenido un rol catalizador sobre algunos procesos en marcha que implicaban esquemas de mayor adaptabilidad laboral como el teletrabajo y el uso de plataformas digitales.

Considerando el primero, muchas empresas han recurrido a esta modalidad de trabajo a distancia con el objetivo de evitar una interrupción de sus operaciones. Sin embargo, existen aún algunas restricciones importantes a considerar. Primero, no todos los trabajos tienen posibilidad de realizarse de forma remota. Por ejemplo, en Estados Unidos, algo menos de dos tercios (63%) de los trabajos carecen de dicha adaptabilidad¹². Segundo, no es un fenómeno que se distribuya de forma igualitaria entre los países ya que requiere de vastas redes de conexión, así como de importantes inversiones que las empresas realizan para proveer a sus trabajadores

¹¹ World Economic Forum (2018).

¹² Dingel y Neiman (2020).

los implementos necesarios y por tanto no es una opción aplicable en países de bajo desarrollo tecnológico.

Por su parte, si bien el uso de plataformas digitales para trabajar por encargo o proyecto ha venido creciendo desde hace años, la pandemia ha de cierto modo catapultado este negocio, lo cual se ha visto reflejado en el incremento del comercio electrónico. Estas plataformas tienen el potencial de aumentar el PIB mundial en un 2% así como crear 72 millones de puestos de trabajo –más de tres veces superior a los puestos de trabajo que se destruyeron en la crisis de 2008-2009- lo que cual muestra de alguna manera que en este proceso hay sectores altamente ganadores¹³.

Tanto el teletrabajo como el uso de las plataformas digitales son de gran importancia en el futuro de las economías, en particular para el ingreso de jóvenes al mercado laboral, en la medida que las normas laborales sean flexibles e impulsen su utilización.

Otros sectores que acelerarán sus procesos internos de cambio tecnológico en el mediano plazo a partir de las experiencias que ha generado el COVID-19 son servicios básicos y universales como la salud y la educación.

En el área de la salud, la telemedicina ha cobrado mayor importancia gracias a la implementación de teleconferencias, lo cual en esta coyuntura ha evitado la congestión de los centros de salud. Se trata de una herramienta rápida, de fácil acceso y mayor alcance, así como también menos costosa¹⁴. En estos tiempos, dado el pedido de aislamiento muchos prestadores de salud y gobiernos han estimulado esta forma de tratamiento. Por otro lado, se abre la puerta no solamente para el diagnóstico, sino que también para el seguimiento de pacientes que estén en sus hogares mediante la comunicación instantánea, así como el monitoreo remoto de pacientes en cuidados intensivos¹⁵.

Por su parte, la educación a distancia, es otra de las megatendencias que el coronavirus ha catalizado a partir de la suspensión de las clases presenciales y genera un enorme desafío futuro en materia de adopción de modalidades educativas virtuales y de larga distancia internacional. La principal dificultad que enfrentan los

¹³ Manyika, Lund, Robinson, Valentino y Dobbs (2015) en Alaimo, Chaves y Soler (2019).

¹⁴ Dos Santos y Fernandez (2013).

¹⁵ Alemán et al., (2020).

países es la falta de conectividad, en especial en los países cuyas redes sean más precarias, así como la falta de capacitación de padres, estudiantes y profesores que no están familiarizados con las nuevas tecnologías.¹⁶

En efecto, la aceleración de estas tendencias estructurales supondrá un proceso ahorrador de ciertas formas de capital físico (oficinas, locales comerciales, lugares físicos para operar) que serán demandadas con menor intensidad y ciertas formas de capital humano, particularmente asociadas a estas inversiones.

Por tanto, esta crisis estimula una mayor descentralización de la producción, un aumento de la productividad global mediante la inversión en I+D y un uso más intenso de capital humano calificado en detrimento de capital físico y capital humano poco preparado para tareas no automatizables, lo cual genera algunas consecuencias a destacar.

Primero, con una mayor automatización de las tareas rutinarias, se tienden a demandar más servicios de sectores intensivos en trabajo en los que prime la innovación, la experiencia y las relaciones interpersonales, por los cuales la sociedad estará dispuesta a pagar mayores precios, lo que junto a las ganancias en productividad daría lugar a mejores niveles salariales. Además, en un escenario donde aumenta la esperanza de vida, es posible de afirmar que sectores como la salud, los cuidados, la educación, la industria del ocio, los servicios digitales y las tecnologías de la información son probablemente ganadores en este proceso. Por el contrario, sectores de fácil automatización como el transporte, la logística o la agricultura, así como el comercio presencial y las actividades vinculadas al turismo sean posibles perdedores de este proceso. Esta visión de ganadores y perdedores estará sujeta a la evolución de múltiples factores, pero lo que nadie puede poner en duda es que los robots, el Internet de las cosas, la inteligencia artificial, el big data y el trabajo a distancia desplazarán trabajadores de algunas actividades mientras se desarrollarán otras nuevas que darán lugar a la creación de nuevos empleos, con un resultado neto positivo en el largo plazo, en línea con otras revoluciones tecnológicas. De hecho, en la actualidad los países con mayores tasas de robotización y más

¹⁶ Agudelo et al., (2020).

avanzados digitalmente como Japón, Singapur o Corea del Sur tienen las tasas de desempleo más bajas a nivel agregado.¹⁷

Segundo, probablemente genere en el corto plazo una readaptación de los procesos productivos y mayores esquemas de adaptabilidad laboral en el sentido que las empresas reconozcan poder funcionar con menos trabajadores, menos horas de estos trabajadores o en sistemas más flexibles de trabajo a distancia. Por su parte, el empleo será menos rutinario y estándar, donde la clasificación tradicional de actividades económicas industriales y no industriales quedará obsoleto. Esto junto al advenimiento de la economía colaborativa y el uso de plataformas digitales como aplicaciones, fomentarán una nueva visión del trabajo por proyectos y encargos, haciendo bastante más flexible la jornada laboral. De esta forma, el empleo estará sujeto a cambios continuos que requerirán de una mayor flexibilidad, capacidad de reinvertirse y una menor sobre especialización.¹⁸

Por último, las megatendencias en el mundo laboral supondrán enormes desafíos en cuanto a la readaptación de los trabajadores a tecnologías que aún no se han inventado y a esquemas de trabajo no convencionales. En este sentido, la reacción de los países en pos de favorecer u obstruir que estos cambios se naturalicen resultarán en incrementos o disminuciones del desempleo estructural de las economías. Sobre este respecto, una de las prioridades de la política pública debería ser la protección del trabajador y no del puesto de trabajo que queda obsoleto por una falta de demanda de sus servicios. Se requerirán políticas de “flexiseguridad” que combinan una alta protección social con contratos laborales flexibles y políticas educacionales y de reinserción laboral muy activas.

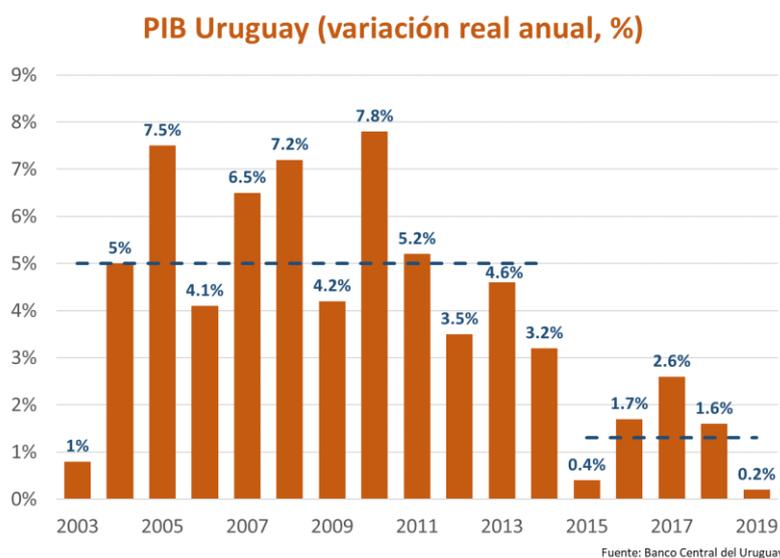
¹⁷ Gonzalez-Paramo (2017).

¹⁸ Gonzalez-Paramo (2017).

3. EL CASO URUGUAYO: FRAGILIDADES, IMPACTOS Y DESAFÍOS EN EL MERCADO LABORAL TRAS EL COVID-19.

3.1. Punto de partida¹⁹

Luego del período de crecimiento económico más largo de la historia moderna (2013-2019), Uruguay no escapará a la realidad de la enorme mayoría de los países y experimentará una recesión en 2020. No obstante, esta etapa de diecisiete años ininterrumpidos no fue homogénea. Entre 2003 y 2014 impulsado por un contexto externo favorable, el país creció a una tasa promedio anual de 5,4%. En contraste, en el último quinquenio, la tasa de crecimiento promedio descendió al 1,3% anual. Durante estos años, Uruguay ya sin un empuje externo, acumuló una serie de desequilibrios macroeconómicos: elevado déficit fiscal, alta inflación, problemas de competitividad en el sector transable y capacidad ociosa en el mercado de trabajo. En particular, el desempeño de este último evidenció un deterioro significativo con importantes pérdidas de puestos de trabajo, aumento del desempleo y condiciones salariales desalineadas con la desaceleración de la economía.

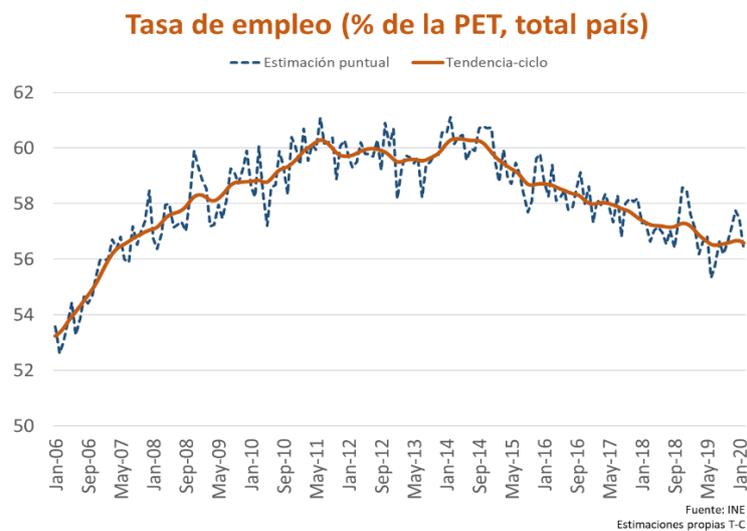


Del análisis de las cifras reportadas regularmente por el Instituto Nacional de Estadística (INE), surge que entre 2015 y 2019 se perdieron aproximadamente 50 mil puestos de trabajo. Luego de alcanzar máximos históricos en 2014, la tasa de empleo

¹⁹ Datos extraídos del INE y del BCU. Cifras del BCU están sujetas a actualización en año base para el cálculo del índice.

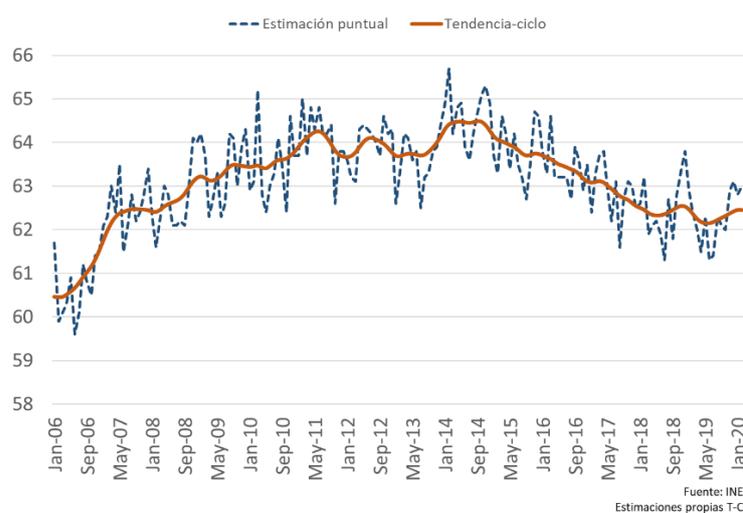
entendida como el porcentaje de ocupados en relación a la población en edad de trabajar (PET), experimentó un descenso constante y antes de desatarse la pandemia a nivel global alcanzó niveles similares a los registrados en 2007.

En 2019 la estimación puntual de dicha tasa se ubicó en promedio en 56,7% de la PET. Por su parte, al analizar los datos en tendencia – ciclo, lo cual permite depurar los componentes estacionales e irregulares de la serie y obtener señales más estables, se observa con mayor claridad la trayectoria bajista que mantuvo desde fines de 2014.

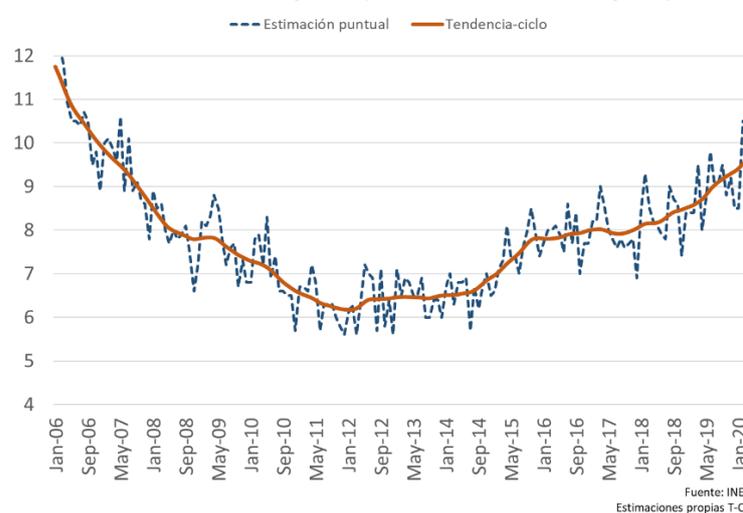


En línea con lo anterior, la tasa de desempleo expresada como el porcentaje de desocupados en relación a la población económicamente activa (PEA) también evidenció señales de fuerte deterioro ubicándose por encima del 9% en 2019 y en niveles que se asemejan hace los de más de una década. Esto se dio a pesar de una caída de 2,5 puntos porcentuales en la participación laboral debido a la salida del mercado de trabajadores desalentados que dejaron de buscar trabajo.

Tasa de actividad (% de la PET, total país)



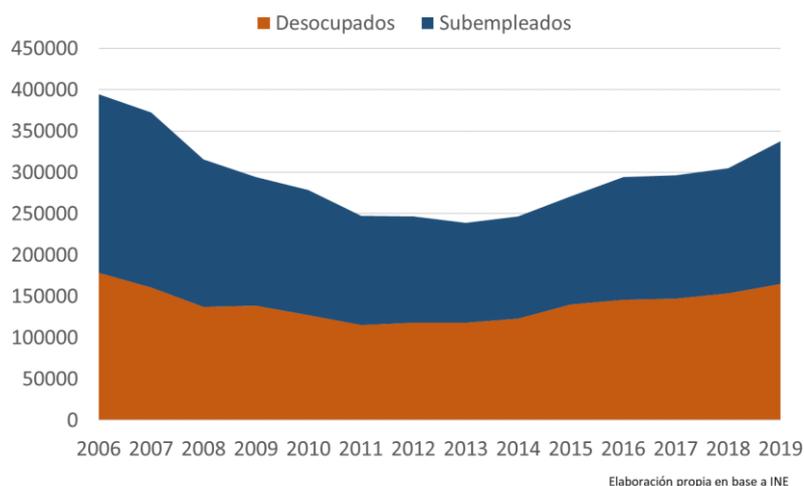
Tasa de desempleo (% de la PEA, total país)



Otros elementos que evidencian el deterioro del mercado laboral en el último quinquenio refieren a los indicadores de calidad del empleo y las características asociadas al desempleo. Sobre lo primero, se destaca el aumento de la población subempleada.

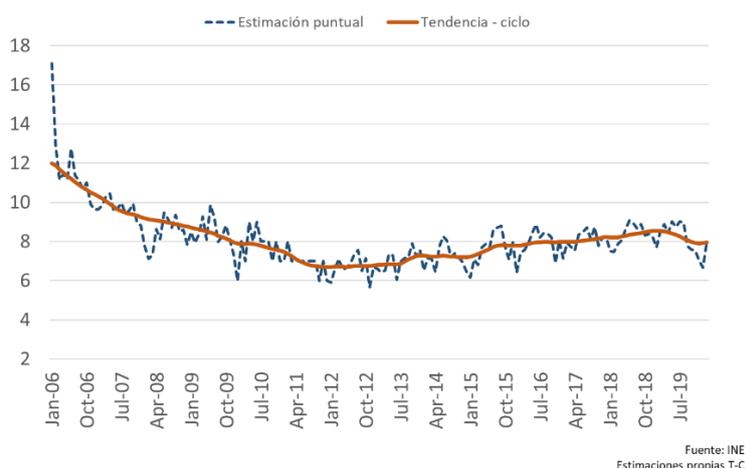
Según la metodología internacional, se considera persona subempleada a aquella que trabaja menos de 40 horas semanales y desea y está disponible para trabajar más horas. La cantidad de trabajadores en esta condición se ubicó en el promedio de 2019 casi tres puntos porcentuales por encima del promedio de 2014. De esta forma, el subempleo abarcó a aproximadamente 170 mil personas el año anterior. Si consideramos una definición una definición de desempleo más amplia que incluya a estos trabajadores, cerca de 340 mil personas presentaron en 2019 problemas de empleo, 90 mil más que en 2014.

PEA con problemas de empleo (promedio anual)

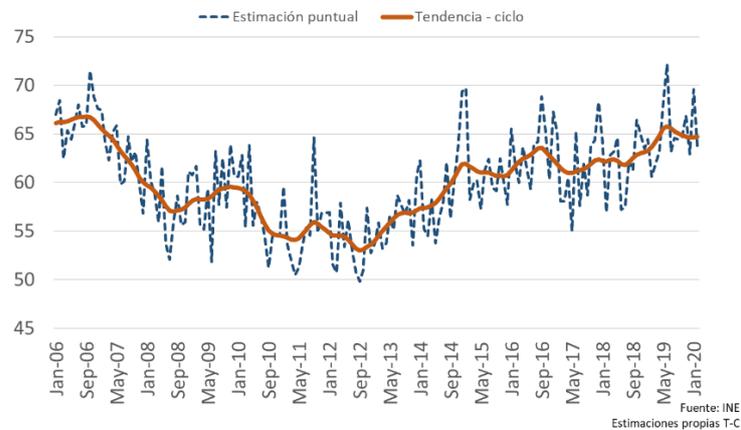


Respecto de lo segundo, se observa en el último quinquenio un aumento de la duración del desempleo en semanas, aunque con una leve caída en el último año y un incremento de la cantidad de personas que se declaran desempleados y no rechazan oportunidades de empleo por insatisfacción con las condiciones ofrecidas. Estos indicadores reflejan que hay mayores dificultades a la hora de encontrar un empleo y por tanto los niveles de exigencia que pone quien lo busca se vuelven más laxos.

Duración del desempleo (en semanas)



Desempleados que declaran no poner condiciones a la hora de aceptar un empleo (% del total)



Luego de esta breve descripción del comportamiento de los principales indicadores del mercado laboral en los últimos cinco años, cabe preguntarse qué factores llevaron a dicho deterioro.

En primer lugar, los resultados en el mercado de trabajo no estuvieron ajenos al desempeño macroeconómico. Como se dijo anteriormente, desde 2015 la economía uruguaya ingresó en un proceso de desaceleración en su tasa de crecimiento y comenzó a transitar por la fase bajista del ciclo económico. Por un lado, a pesar de mantenerse condiciones financieras laxas a nivel global (que reflejaban en el fondo la desaceleración por la que transitaba la economía mundial), el contexto externo se tornó más complejo para las economías emergentes como la uruguaya. En particular, se produjo una normalización de los precios internacionales de los commodities tras su gran “boom” entre 2003 y 2014 influenciados por una fuerte demanda de las economías asiáticas (en especial, China) y una retracción de los flujos de capitales e inversión extranjera directa que impactaron negativamente en su desempeño económico. Estos aspectos mitigaron la expansión de las exportaciones y de la inversión privada, que sufrió una caída sostenida a lo largo de todo el quinquenio y en 2019 se ubicó en niveles de 2005 (17% del PIB). Además, a nivel regional y a pesar de un desacople en el canal financiero, la inestabilidad económica de Brasil y Argentina que atravesaron profundas recesiones supusieron un impacto adicional, principalmente en materia de comercio de bienes con el primero y comercio de servicios turísticos con el segundo. Por otro lado, la economía uruguaya acumuló un

conjunto de vulnerabilidades macroeconómicas que conspiraron contra un crecimiento más cercano a su tasa potencial equivalente al 3% y limitaron la capacidad de la política económica para actuar contracíclicamente. Entre ellas puede destacarse los problemas de competitividad, particularmente en el sector transable que determinaron un desempeño asimétrico a nivel sectorial y reforzaron el ciclo bajista del empleo. Parte de esta problemática se derivó del deterioro del resultado fiscal que conspiró contra una corrección adicional necesaria del tipo de cambio real para corregir el desvío frente a nuestros principales socios comerciales y competidores en terceros mercados. De esta forma, el cuasi estancamiento que atravesó la economía uruguaya en este período repercutió inevitablemente en el deterioro del mercado de trabajo.

Merlo y Porras (2019) analizaron para el caso uruguayo la validez de la ley de Okun que permite evaluar la conexión entre el mercado laboral y el ciclo económico y se utiliza como herramienta de predicción del nivel de desempleo a partir de cambios en la tasa de crecimiento del producto. Esta ley supone la existencia de una relación negativa y significativa entre el crecimiento económico y el desempleo. Las autoras llegaron a la conclusión de que el esfuerzo necesario en términos de PIB (crecimiento normal o potencial) asociado a una tasa de desempleo constante es de aproximadamente 2,5%. Es decir, que una tasa de crecimiento anual que no supere ese umbral estará asociada con un incremento en el número de desocupados. A su vez, establecen que por cada punto porcentual que el PIB crece por debajo de su nivel normal el desempleo aumenta en 0,27 puntos porcentuales. En este sentido, la economía uruguaya pasó de registrar tasas de crecimiento por encima de su nivel potencial entre 2003 y 2014 (5,4% en promedio anual) que permitió la recuperación del empleo post crisis de 2002 a tasas más deprimidas y por debajo de su crecimiento potencial (1,3% anual promedio) lo que supuso un incremento del número de desocupados como la evidencia empírica sugiere.

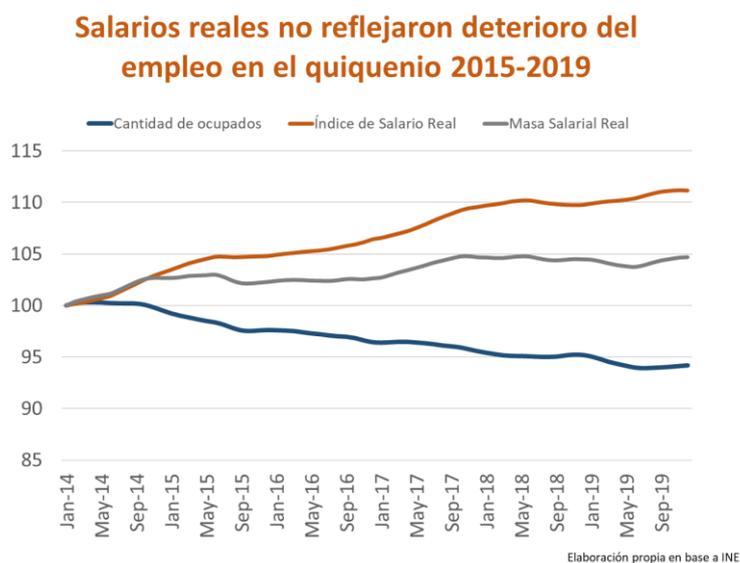
En segundo lugar, el magro desempeño del mercado laboral en el último quinquenio se dio a partir de una inconsistencia entre el crecimiento económico y la evolución de los salarios reales. Esto últimos no reflejaron el deterioro del empleo vinculado a la fase bajista del ciclo económico y por tanto el ajuste del mercado de trabajo se procesó por cantidad (con una continua caída de la población ocupada) en lugar de procesarse por precio (las remuneraciones).

En esta línea, los sectores de actividad más intensivos en mano de obra como la industria manufacturera, el comercio, las actividades primarias y la construcción sufrieron importantes pérdidas de puestos de trabajo.



Por un lado, la regularidad empírica para Uruguay y otros países, así como la evidencia teórica sugieren que la masa salarial crece en sintonía con la expansión del PIB lo cual refleja que la remuneración del trabajo es relativamente estable en el ingreso. Por otro lado, y derivado de lo anterior, el empleo varía a la par del diferencial entre el crecimiento del PIB y los salarios reales. En este sentido, desde 2003 al 2014, el PIB y la masa salarial aumentaron a una tasa promedio de 5% real anual distribuyéndose de forma aproximadamente igual entre el aumento del empleo y las remuneraciones reales. No obstante, entre 2015 y 2019 la masa salarial mantuvo su tendencia respecto al PIB, pero con una mayor expansión de los salarios y menor de la ocupación. En efecto, si bien los salarios reales también mostraron una desaceleración, estos crecieron a una tasa promedio cercana a 2% real anual por encima del promedio de la expansión de la economía, esta falta de coincidencia se materializó en una pérdida de empleos. Este punto de inflexión significativo supuso un cambio de tendencia en el comportamiento del mercado de trabajo ya que la economía uruguaya transitó desde una época de niveles de ocupación cercanos al

pleno empleo del factor productivo capital humano a otra de capacidad ociosa del mismo.²⁰



En conclusión, el punto de partida del mercado laboral antes de desatarse la pandemia del COVID-19 ya reflejaba una situación de fragilidad y deterioro. De hecho, más allá de presentar estacionalidad y un intervalo de confianza relativamente amplio, el dato observado de desempleo para el mes de febrero fue de 10,5% de la PEA (último dato disponible), su registro más alto desde mayo de 2007. La estimación en tendencia ciclo presentada anteriormente confirma dicha tendencia (con especial afectación en los jóvenes) aunque atenuada por una reducción de la participación laboral. A su vez, el magro desempeño se observó en otro conjunto de indicadores vinculados a la calidad del empleo y las características del desempleo tales como su duración, el subempleo y las condiciones requeridas a la hora de aceptar un puesto de trabajo. Por su parte, la cantidad de ocupados disminuyó en aproximadamente en 50 mil en los últimos cinco años con particular incidencia en sectores como la industria, el comercio, las actividades primarias y la construcción. Este deterioro del mercado laboral reflejó la desaceleración del crecimiento de la economía, la falta de alineación entre los niveles de productividad y salario real, y empezó a reflejar cierta sustitución de los factores en actividades fácilmente automatizables.

²⁰ Agradecemos profundamente los aportes de Aldo Lema en este tema.

De esta manera, y aún sin conocerse los primeros datos oficiales en materia de comportamiento del mercado laboral post surgimiento de los primeros casos positivos de coronavirus en Uruguay, puede afirmarse partir de una serie de indicadores adelantados que la afectación de este será significativa y con impactos más profundos que en la actividad.

3.2. *Impactos en el mercado de trabajo*²¹

Luego de confirmarse los primeros casos positivos de COVID-19 en Uruguay (13/3), las autoridades decretaron el Estado de Emergencia Sanitaria y adoptaron una serie de medidas de distanciamiento social con el fin de evitar la propagación del virus tales como el cierre de fronteras, la suspensión de espectáculos públicos, la clausura de centros comerciales, la suspensión de las clases en todos los niveles educativos, entre otras. Asimismo, se ha hecho un exhorto a la población a reducir al mínimo indispensable su desplazamiento y su contacto social cotidiano tanto laboral como de esparcimiento. No obstante, hasta el momento de elaborado este documento las medidas no supusieron restricciones obligatorias de confinamiento de la población como en otros países, sino que se ha recurrido al uso de la libertad responsable de la misma.

Como contracara de estas medidas, es ineludible que la actividad económica en Uruguay se ha visto muy resentida. Aun suponiendo un shock transitorio de un trimestre, el impacto de la pandemia sobre el desempeño económico y el mercado de trabajo será significativo. Sobre este último, si bien no se conocen cifras oficiales que recojan el impacto de la pandemia, la evolución de las solicitudes por desempleo aportados por el Banco de Previsión Social (BPS) permiten tener una aproximación parcial a lo que viene sucediendo y realizar algunos supuestos sobre el

²¹ Para esta temática no se hace referencia al sector público ya que se considera que de no existir un cambio en la normativa vigente y más allá de las altas y bajas por causas naturales, la cantidad de empleos se mantendrá estable en el corto y mediano plazo. Sin embargo, esto no significa que la afectación de la actividad pública no derive en pérdida de empleos en empresas del sector privado que se vinculen directa o indirectamente con el sector público ya sea por suministrar mano de obra para infraestructura, servicios tercerizados u otro tipo de contratos.

comportamiento del empleo en el corto plazo. En Uruguay, el también llamado seguro de paro representa la prestación contributiva por excelencia destinada a cubrir parcialmente la eventualidad de la pérdida de ingresos frente a una situación de despido, suspensión del vínculo laboral o reducción de las horas trabajadas. Con dicho subsidio también se busca amortiguar la caída del gasto agregado relacionado a una reducción total o parcial del ingreso disponible. En este sentido, son beneficiarios todos los trabajadores dependientes de la actividad privada en situación de formalidad.

En concreto, los datos dan cuenta de un crecimiento exponencial de las solicitudes por seguro de desempleo a raíz de la paralización de la actividad y la reducción en las horas trabajadas. En el mes de marzo, las solicitudes se multiplicaron por más de siete respecto al promedio mensual de los últimos dos años (aproximadamente 11.200 solicitudes) llegando a 81.779.



En el mes de abril, las solicitudes mostraron un comportamiento similar al de marzo en los primeros quince días, pero luego se dio una desaceleración en su crecimiento, alcanzando las 67.411 solicitudes. Además, tras la declaración de emergencia sanitaria (13/03) el gobierno creó un seguro de paro especial flexible, que en marzo y abril abarcó a 26.969 trabajadores. Por tanto, incluyendo ambos regímenes en estos dos meses 176.159 asalariados formales del sector privado fueron enviados al seguro de paro en alguna de sus causales, lo que representa un 22,5% del total de trabajadores elegibles para esta prestación.

Para poner en perspectiva histórica estas cifras, es importante tener presente que, durante la última gran crisis de la economía uruguaya en el año 2002, las altas por seguro de desempleo registraron un pico en el entorno de 11.541 solicitudes (agosto de 2002),²² lo cual demuestra que el impacto actual en la órbita del mercado laboral de la pandemia es inédito y significativo. Sin embargo, la comparación con la crisis de 2002 no es directa por dos motivos. Primero, porque la naturaleza de la crisis es distinta. La crisis del coronavirus proviene de una paralización transitoria de la producción, un shock de oferta a nivel global causado por un fenómeno sanitario que deprime simultáneamente la demanda y derivada en problemas de liquidez y crédito. La crisis del 2002, supuso un shock en la órbita regional cuyas consecuencias se amplificaron por las debilidades internas que la economía uruguaya había acumulado a nivel fiscal, cambiario y financiero. Segundo, debido a que desde aquella crisis Uruguay registró un importante proceso de formalización de su economía que dio lugar a que un mayor número de trabajadores tenga cobertura por subsidio de desempleo.²³

Otra manera de realizar esta comparación, es analizar ya no las solicitudes por seguro de paro sino la evolución de los beneficiarios de este en relación a los ocupados formales del sector privado. En 2002 el porcentaje promedio de beneficiarios respecto a los asalariados privados cotizantes a la seguridad social superó levemente el 8% aunque la relación ya se encontraba en valores elevados en los años previos por lo que este nivel se alcanzó de forma progresiva. Entre 2015 y 2019, dicha relación se ubicó entre el 4% y 6%. Según señalan Bai et al (2020), el cambio en dicha ratio entre lo observado en 2019 y lo proyectado para el promedio de 2020 es de una magnitud de entre 3 y 8 puntos porcentuales mayor y a su vez se produce en un período muy corto de tiempo, lo cual supone que el efecto del shock asociado a las medidas de distanciamiento y restricciones a la movilidad sería superior al registrado en 2002.

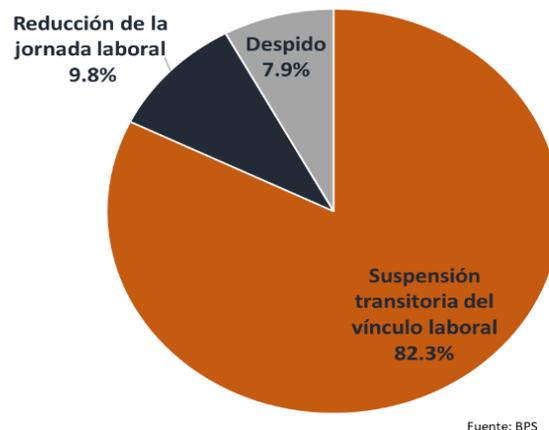
Por su parte, es importante realizar un relevamiento de las causales del seguro de desempleo utilizadas hasta el momento a los efectos de interpretar el horizonte temporal que perciben los empleadores sobre la duración del shock y las medidas sanitarias. En este sentido, la causal suspensión (hasta cuatro meses) del vínculo

²² Bai, Carrasco, Dean y Perazzo (2020).

²³ Bai, Carrasco, Dean y Perazzo (2020).

laboral se utilizó en más del 80% de los casos, mientras que el causal despido ha sido empleado en menos del 10% de las solicitudes. Por tanto, en nueve de cada diez casos existe una continuidad en el vínculo laboral. Esto establece que los empleadores perciben un choque de magnitud fuerte pero transitorio.²⁴

Solicitudes de seguro de paro por causal (Marzo-Abril 2020)



Adicionalmente, otro elemento importante a considerar es el desglose de las solicitudes de desempleo por sector de ocupación ya que como se expuso anteriormente si bien todas las ramas de actividad de la economía sentirán de alguna manera la afectación por el shock recibido, los efectos se distribuirán asimétricamente en términos de profundidad y duración. De hecho, la mayor parte de las solicitudes del mes de marzo y abril se distribuyeron entre sectores particularmente más afectados por la pandemia como Comercio, Restaurantes y Hoteles, Industria Manufacturera y Transporte y Comunicaciones con un peso relativo en el total de este universo por encima de su peso relativo en el empleo formal privado.

²⁴ Bai, Carrasco, Dean y Perazzo (2020).

Rama	Solicitudes seguro de paro Mar-Abr 2020 (% del total)	Peso en empleo formal sector privado
Comercio, Restaurantes y hoteles	34%	25%
Servicios comunales, sociales y personales	20%	28%
Industria manufacturera	17%	14%
Trasporte y comunicaciones	11%	10%
Servicios a empresas	10%	10%
Construcción	4%	5%
Agropecuaria y minería	3%	8%
Electricidad, gas y agua	0%	1%
	100%	100%

Fuente: BPS, INE

Estos últimos dos puntos dejan en evidencia que la cantidad de puestos de trabajo con probabilidad de perderse una vez se agote el tiempo límite máximo del derecho dependerá de ciertos factores. Primero, de la evolución de la pandemia y del período de transición hacia la “nueva normalidad” económica y social. Segundo y derivado de lo anterior, al período en que los sectores más afectados mencionados anteriormente retomen su nivel “normal” de actividad y logren adecuar su funcionamiento a los protocolos sanitarios para la prevención del contagio, así como su capacidad de adaptación a los nuevos patrones de consumo, tecnologías y costumbres sociales. Tercero y no menos importante, la capacidad de la política económica de generar estímulos para evitar que las empresas no puedan retomarlos y para que la actividad se recupere con mayor rapidez.

Por otro lado, los impactos de la pandemia han puesto de relieve la situación de otro conjunto importante de trabajadores que carecen de protección social. En base a la Encuestas Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), aproximadamente 405 mil trabajadores son considerados informales, es decir declaran no aportar a ninguno de los subsistemas de seguridad social existentes, a pesar que Uruguay se posiciona como el país con mayor cantidad de trabajadores formales en América Latina y los guarismos de informalidad han experimentado un fuerte descenso entre 2005 y 2014. Sobre esto último, en línea con el deterioro observado en los indicadores laborales mencionados anteriormente, los niveles de informalidad se han mantenido estables en torno al 25% de la población ocupada en los últimos cinco años, lo cual ya refleja dificultades adicionales.

No obstante, en este momento particular del mercado laboral es relevante enfocar la importancia de la protección social a los efectos del subsidio por desempleo de

manera de amortiguar la caída del ingreso. Como se expuso previamente, del total de trabajadores de la economía no todos cuentan con dicho beneficio. En particular, se destaca la situación de los cuentapropistas con y sin local, y de los asalariados en situación de informalidad. Estos constituyen un grupo de particular interés donde todavía resulta necesario avanzar desde la política pública procurando ampliar los niveles de cobertura del sistema de seguridad social.

Ocupados según categoría principal - 2019		
	Personas	% del total
Asalariados privados formales	780.875	48%
Asalariados privados informales	131.363	8%
Asalariados públicos	250.834	15%
Patrones	60.444	4%
Cuentapropistas con local o inversión	345.051	21%
Cuentapropistas sin local o inversión	40.842	3%
Otros*	18.769	2%
Fuente: ECH - INE	1.628.178	100%

* Incluye trabajo de miembro de hogar no remunerado, programa social de empleo y miembros de cooperativas.

En el caso de los cuentapropistas, el riesgo de pérdida del empleo o reducción drástica del ingreso son mayores debido a una serie de factores.

En primer lugar, algunos estudios recientes Caporale, Pereira y Zunino (2020), de los Santos y Fynn, (2020) y Guntín, (2020) confirman que los trabajadores informales presentan altas restricciones para realizar trabajos a distancia. Dado que dentro de la categoría cuentapropistas la informalidad entendida como el no aporte a la seguridad social asciende al 66%, por transitiva se puede afirmar que la posibilidad de suplir el trabajo presencial se torna más dificultosa para este conjunto, particularmente para aquellos sin local o inversión donde uno de cada dos realiza su trabajo a domicilio y uno de cada diez lo hace en la calle desplazándose (trámites, ventas).

En segundo término, los sectores más perjudicados por la pandemia presentan un gran porcentaje de trabajadores por cuenta propia: en el Comercio representan un 28%, en el sector Restaurantes y Hoteles un 21%, en Arte, Entretenimiento y Recreación un 34%, en la Industria un 22% y en el Transporte un 19%. ²⁵

²⁵ Datos tomados de la ECH 2019 – INE.

Tercero, el riesgo de perder el empleo no solo obedece a las restricciones en la producción sino a una afectación desde el punto de vista de la demanda. En este sentido, la actividad de los cuentapropistas está más expuesta a la volatilidad del ciclo económico y en épocas de reducción del ingreso de los hogares y la consecuente disminución del gasto agregado puede afectar con mayor severidad a un trabajador independiente que a una empresa con capacidad de diversificación de clientes y por ende de riesgos de incumplimiento en el cobro del servicio o bien producido.

En cuarto lugar, si bien la evidencia señala que existe una relación negativa entre el empleo por cuenta propia y el ciclo económico, es decir que esta modalidad de trabajo presenta un comportamiento contracíclico ²⁶ las actuales restricciones en materia de circulación de personas y bienes podrían dificultar este tipo de mecanismo de supervivencia y por tanto no parece razonable que esta evidencia se cumpla al menos en el corto plazo. Esto no quita que no se cumpla en el mediano plazo si la recesión se vuelve más profunda y duradera y se pierden una enorme cantidad de empleos de trabajadores dependientes.

Por último, el trabajo independiente es un tipo de ocupación que se concentra más en los extremos de la distribución de la edad. En los últimos años, los grupos etarios que más incrementaron su participación dentro de los trabajadores por cuenta propia son los del tramo entre 14 y 17 años y los del tramo de más de 60 años. Por tanto, podría derivarse de la recesión económica que los adultos mayores de 60 años adelanten su jubilación (en caso de haber aportado a la seguridad social y cumplir con los requisitos) y los jóvenes se vean desestimulados y abandonen la actividad.

En conclusión, tras dos meses del surgimiento de los primeros casos de COVID-19 en Uruguay, el mercado laboral experimenta un impacto adicional al deterioro que había observado en el último quinquenio. En este sentido, una de las fortalezas que presenta Uruguay refiere al nivel de cobertura de la protección social que permite amortiguar estos efectos en buena parte del conjunto de trabajadores ante la paralización de la actividad y la reducción de las horas trabajadas.

²⁶ Bertranou y Maurizio, (2011)

No obstante, un importante número de trabajadores informales e independientes aún carece de esta posibilidad, lo cual genera un mayor riesgo de pérdida del empleo.

3.3. *Perspectivas en el corto plazo*

Bajo un freno abrupto de la actividad económica en un contexto de gran incertidumbre sobre la profundidad y duración de la recesión, parece claro que el empleo tendrá una muy fuerte caída en el segundo trimestre del año y el desempleo una marcada suba. A su vez, indicadores de calidad del empleo como el subempleo y la informalidad sufrirán un deterioro significativo. En efecto, el gobierno estima que el desempleo podría llegar al 16%.²⁷ Por su parte, la mediana de respuestas de diversos analistas sobre la variación del nivel del PIB en 2020 asociadas a la Encuesta de Expectativas Económicas del Banco Central del Uruguay (BCU) indica una contracción de la economía de 3,55% y un crecimiento de 4% en 2021. Bajo un escenario de shock relativamente corto (un trimestre), los indicadores del mercado de trabajo podrían observar una gradual mejora en la segunda mitad del año, aunque sin recuperar los niveles previos a la crisis.

Un elemento que merece destacarse respecto a las cifras vinculadas al mercado laboral refiere a la situación de los miles de trabajadores dependientes del sector privado que se encuentran en seguro de paro. A los efectos de la metodología utilizada por el INE para relevar el mercado de trabajo, quienes perciben el subsidio por las causales reducción de horas de trabajo, suspensión del vínculo laboral o el nuevo régimen de seguro parcial no serán considerados como desempleados ya que no hay ruptura del vínculo laboral. En esta línea, tampoco se ubicarán en esta situación aquellos trabajadores despedidos que manifiesten no buscar trabajo activamente (y por tanto pasarían a ser considerados inactivos). Por tanto, a la hora de realizar conclusiones sobre el comportamiento de las tasas de actividad, empleo y desempleo será relevante observar el comportamiento de dichos subsidios (es decir, si una vez cumplidos los plazos legales máximos del beneficio los trabajadores retoman o no con normalidad sus tareas, particularmente aquellos enviados al seguro

27 Según el Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) Mario Aritzi, las autoridades trabajan en un escenario donde el desempleo podría llegar al 16%. La presente nota de prensa se puede encontrar en el siguiente link:

<https://www.elobservador.com.uy/nota/el-gobierno-pronostica-que-el-desempleo-llegue-a-16--202051913317>

de paro por la causal suspensión), así como la gradualidad del retorno a la “nueva normalidad” de la actividad en los diferentes sectores de la economía para visualizar el comportamiento de las personas en edad de trabajar respecto a la búsqueda del empleo.

La recuperación del empleo en el corto plazo estará determinada entre otros factores por el desempeño de la economía y el comportamiento de los salarios reales. Sobre el primer punto, resulta relevante retomar (una vez superada la pandemia y siempre suponiendo que los efectos de la misma en el país se acentúan en un trimestre) tasas de crecimiento significativamente más elevadas que las del quinquenio previo. Para este objetivo se considera importante que la economía corrija la serie de desequilibrios macroeconómicos a los que se hizo mención anteriormente, se generen estímulos atractivos para la inversión con fuerte foco en la generación de puestos de trabajos y establezca una agenda ambiciosa de reformas estructurales que le permitan aumentar su producto potencial. Sobre el segundo aspecto, se torna relevante el establecimiento de una política salarial que evite distorsiones lesivas para el mantenimiento y la creación de empleo. Una condición necesaria (pero no suficiente) para la recuperación del mercado de trabajo será la prudencia a nivel salarial. Es decir, que los lineamientos referidos a las remuneraciones internalicen la situación de mayor fragilidad tras la pandemia y reflejen la heterogeneidad de la problemática por empresas y regiones, tanto en la órbita intrasectorial como intersectorial.

Por último, considerando este análisis y retomando la evidencia para el caso uruguayo sobre la evolución del empleo en función de la tasa de crecimiento económico y la tasa de variación de los salarios reales, en los próximos años se requiere que el aumento del PIB sea superior al de los salarios reales. Cuanto mayor sea esa diferencia, mayor sería la probabilidad de recuperación de puestos de trabajo y menor la tasa de desempleo. Una evolución similar entra ambas variables dificultaría la creación de empleos al tiempo que podría aumentar la tasa de desempleo teniendo en cuenta el aumento natural de la población económicamente activa (PEA).

3.4. *Perspectivas en el mediano plazo: el desempleo estructural.*

Como se expuso anteriormente, una de las consecuencias sobresalientes del fenómeno sanitario que enfrenta la humanidad refiere a la aceleración de los cambios tecnológicos que se desarrollaban en el marco de la Cuarta Revolución Industrial.

En este sentido, uno de los mayores desafíos para la economía uruguaya es acompañar este proceso de cambios acelerados y evitar un desempleo estructural mayor asociado a los procesos de automatización e incorporación de capacidades tecnológicas. Esto es, evitar que la crisis tenga un impacto permanente en la cantidad de puestos de trabajo de la economía de manera que en el equilibrio general posterior ocurra lo que indica la evidencia de todos los procesos tecnológicos de la historia moderna: se perderán empleos en algunos sectores y se generarán puestos de trabajo en otros a los cuales habrá que estimularlos y potenciarlos, pero en el resultado neto el cambio tecnológico conlleva incrementos de productividad, mayor crecimiento y por ende mayor generación de empleo. La discusión relevante no debe centrarse en la defensa del puesto de trabajo, sino en la del trabajador, teniendo dos enfoques para los cuáles se han realizado importantes estudios: la adaptabilidad de las tareas y los riesgos de automatización.

Relacionado al enfoque de tareas, un estudio elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), observó cambios en los empleos uruguayos entre 2000 y 2014 donde se produjo un descenso de la intensidad de las tareas manuales rutinarias y un incremento de las tareas cognitivas, particularmente aquellas analíticas no rutinarias²⁸. Además, estos cambios que se visualizan para el promedio de los trabajadores responden más a una modificación de la composición del nivel educativo de los ocupados, hacia categorías de mayor calificación formal, que a un movimiento de la intensidad de las tareas dentro de cada grupo educativo (con la excepción de los trabajadores con educación secundaria). Esto presenta una estrecha vinculación con las características de los empleos más catapultados tras la pandemia.

Por otro parte, según un estudio de Aboal y Zunino (2017) para el BID dos tercios (66,4%) de las ocupaciones de la economía uruguaya estarían en riesgo de ser

²⁸ OPP (2017)

reemplazadas²⁹, en líneas con los resultados de OPP (2019). En dichos estudios, los autores estiman una correlación negativa y significativa entre el desempleo tecnológico y el nivel educativo alcanzado.

Estos dos enfoques nos permiten realizar algunas consideraciones. Por un lado, Uruguay no escapa a la realidad mundial sobre el cambio tecnológico y los cambios inherentes en el mercado laboral. Por otro lado, en este proceso existen sectores intensivos en empleo que experimentarán reconversiones o directamente empleos que dejarán de existir tal como los concebimos hoy, pero también surgirán nuevas demandas y con ellas nuevos empleos.

Las tareas inherentes a los sectores más impactados por la pandemia del COVID-19 presentan un alto riesgo de automatización (comercio, transporte, restaurantes y hoteles), lo cual podría suponer una aceleración de este proceso. En cambio, rubros ganadores en esta crisis como información y comunicaciones, salud, educación y actividades profesionales, científicas y técnicas, presentan empleos menos automatizables. De este modo, establecer una política laboral de corto plazo únicamente enfocada en asistir a los sectores más dañados puede a la larga ser contraproducente con el cambio estructural que se está desarrollando y se acentuará en el futuro. En este sentido, es importante que las políticas laborales y educacionales tengan capacidad de permitir una readaptación e inserción laboral más rápida y menos vulnerable, así como la suficiente flexibilidad para adaptarse a los cambios imperantes.

4. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Como se analizó anteriormente, previo a la irrupción del COVID-19 el mercado laboral en Uruguay evidenciaba un gran deterioro en línea con la desaceleración del crecimiento económico y la acumulación de algunos desequilibrios macroeconómicos que restringían la capacidad de revertir dicha situación. Concretamente, se perdieron aproximadamente 50 mil puestos de trabajo, la tasa de desempleo aumentó a niveles de hace más de una década y todos los indicadores relaciones a la calidad del empleo

²⁹ Aboal y Zunino (2017)

mostraron un retroceso. En efecto, la situación previa era compleja y establecía enormes desafíos para los próximos cinco años.

Con la llegada del coronavirus, la situación de la economía supondrá un deterioro adicional transitorio pero significativo, generando una caída del producto por tres trimestres consecutivos (último del 2019 y primeros dos del 2020). Esto configura técnicamente que la economía uruguaya experimentará una recesión en su nivel de actividad y pondrá fin al período de crecimiento económico ininterrumpido más largo de su historia moderna.

En particular, de acuerdo a las estimaciones de impacto realizadas, el mercado de trabajo experimentará un shock agudo y con efectos más profundos que en el producto en el sentido que recuperar los niveles de empleo y desempleo pre COVID-19 llevará más tiempo que retomar los niveles previos de actividad.

De este modo, como resultado del impacto en la órbita del mercado laboral, la articulación de políticas económicas supondrá enormes desafíos tanto en el corto como en el mediano plazo. Este capítulo tiene como objetivo abordar algunas de las principales herramientas que los autores consideran relevantes para reactivar la generación de puestos de trabajo en los “días después” así como para evitar que la economía salga de esta crisis con un desempleo estructural más elevado que previo a ella. Para el primer caso, se proponen una serie de estímulos que permitan recuperar tasas de crecimiento más elevadas que en el quinquenio anterior con un fuerte foco en la creación de empleos. En segundo lugar, se plantea una agenda de mediano plazo que contribuya a catalizar los nuevos desafíos estructurales del mundo laboral derivados de la Cuarta Revolución Industrial que se aceleraron con el surgimiento de la pandemia de modo de evitar un desempleo estructural mayor. Esta agenda abarca temas relacionados con las nuevas formas de adaptabilidad laboral, relaciones laborales, innovación, reconversión laboral y educación.

4.1. Corto plazo: estímulos para la generación de empleos tras la crisis

Además de las medidas adoptadas hasta el momento para amortiguar el impacto inicial de los shocks sobre empresas y trabajadores, se vuelve relevante el establecimiento de otro paquete de medidas que apuntalen la fase de recuperación de la economía en los próximos trimestres. En este sentido, entendemos necesario

que las mismas tengan como objetivo principal impulsar la demanda agregada, estimulando la inversión y la generación de puestos de trabajo. A este respecto, el documento se propone adaptar a la nueva coyuntura las leyes de Inversiones y Promoción Industrial (N° 16.906) y Promoción al Empleo (N° 19.689).

Por un lado, la Ley de Inversiones podría ser un instrumento que realizándole algunas modificaciones en su reglamentación favorezcan al objetivo señalado anteriormente. La misma declara (...) *“de interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional”* (...).³⁰ La norma reviste un carácter general y de acuerdo al último decreto 143/018 que la modifica establece beneficios fiscales del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE) para empresas que posean ingresos gravados por dicho impuesto, en función de una serie de objetivos: generación de empleo, aumento de las exportaciones, descentralización de la actividad, inversión en tecnologías limpias, desarrollo e innovación e indicadores sectoriales (estos últimos dependientes del Ministerio que evalúe el proyecto). Por su parte, la ley establece otros beneficios como exoneraciones del Impuesto al Patrimonio (IP) sobre los bienes de activos fijos que componen la inversión del proyecto, de tasas a la importación de activos fijos declarados no competitivos con la industria local y la devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en la adquisición para adquisición de materiales y servicios que se destinen a la construcción de infraestructura en todos sus rubros. Para la implementación del régimen, funciona la Comisión de Aplicación (COMAP), que funciona en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que asesora al Poder Ejecutivo en el otorgamiento efectivo de los beneficios para un proyecto de inversión presentado.

Con el objetivo de acelerar el proceso de recuperación económica sería deseable que se flexibilicen algunas restricciones vigentes en cuanto a montos y tamaño de empresas de modo que un mayor número de pequeñas y medianas empresas que representan más del 90% del empleo en Uruguay puedan acceder al instrumento, se haga especial énfasis en la generación de empleo por encima de objetivos ambientales y de descentralización, se establezcan regímenes transitorios de carácter sectorial siempre y cuando sean intensivos en mano de obra y tengan un

³⁰ Ley 16.906 art.1. Disponible en:
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3145737.htm>

efecto derrame sobre otros sectores de la actividad que también generan empleo, se amplíen los beneficios fiscales para empresas con algún proyecto promovido en los últimos años, así como se facilite el acceso a la herramienta minimizando los tiempos burocráticos para la recomendación de proyectos y asegurando el efectivo control y seguimiento de los indicadores.

Por otro lado, la Ley de Promoción de Empleo también podría ser una herramienta vigente que mediante algunas flexibilizaciones estimulen la recuperación de la demanda laboral. Actualmente, la norma tiene como objetivo promover la creación de puestos de trabajo mediante mecanismos de subsidio al salario a las nuevas contrataciones (25% de las retribuciones mensuales sujetas a Montepío para trabajadores de 15 a 44 años y del 40% para trabajadores desde 45 años en adelante, que perciban un sueldo base máximo equivalente a 2,5 Salarios Mínimo Nacional por un período de dieciocho meses).

Con el objetivo de estimular la demanda de trabajo y dada la situación actual, sería deseable migrar hacia un esquema que haga más flexible algunas condiciones para aplicar al programa como por ejemplo la disposición de que empresas que realizaron envíos al seguro de paro (en todas las causales menos despido) puedan acogerse a los beneficios de la norma en los próximos dieciocho meses condicional a que mantenga el vínculo laboral de dichos trabajadores o para empresas que defirieron sus obligaciones con el BPS y la DGI a causa de la pandemia, pero establezcan un compromiso de pago en los próximos meses. Por su parte, en sectores altamente afectados podrían establecerse tasas diferenciales más elevadas de subsidios siempre y cuando las mismas sean de carácter temporal.

En suma, algunas de los lineamientos presentados podrían suponer una renuncia fiscal para las cuentas públicas. Sin embargo, en ausencia de dichos estímulos podrían no generarse una inversión o la creación de un empleo que redundaría en un aumento de la demanda. Por tanto, es de suma importancia que cualquier política de corto plazo mantenga un carácter temporal y no permanente, y exista una evaluación de impacto de sus resultados que permita modificarla, potenciarla o descartarla.

Por último, es importante señalar que cualquier política aislada sería poco significativa sin un plan macroeconómico creíble y sostenible que la respalde. Esto es, recuperar la sostenibilidad fiscal, converger a niveles inflacionarios más bajos, recomponer la

competitividad del sector transable, establecer criterios que mejoren la eficiencia del sector público y acordar lineamientos salariales que reflejan la heterogeneidad de las distintas empresas y mantengan sintonía con los niveles de productividad y empleo. Una mayor solidez macroeconómica basada en estos objetivos podría sostener un crecimiento más sostenido y menos volátil que converja a niveles al menos superiores a los registrados en el último quinquenio.

4.2. Agenda de mediano plazo: el desafío de adaptarse a los cambios estructurales

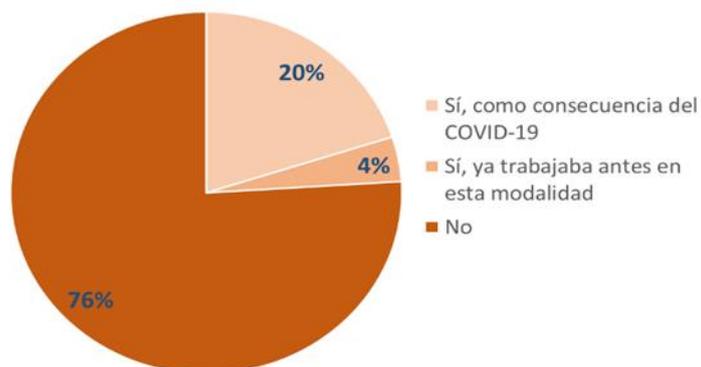
En lo que viene, se presentan un conjunto de propuestas de mediano plazo que permitan acompasar el proceso de Revolución y evitar efectos permanentes de la crisis en el mercado laboral.

4.2.1. *Nuevas formas de adaptabilidad laboral: el teletrabajo*

Como se expuso anteriormente, el surgimiento de la pandemia del COVID-19 ha acelerado algunos procesos que venían desarrollándose con relativa lentitud. Uno de ellos es la posibilidad de trabajo a distancia. En Uruguay, una encuesta de Equipos Consultores en su relevamiento habitual del Monitor de Trabajo señaló que menos de un cuarto de los ocupados en marzo de 2020 se encontraba realizando teletrabajo y de estos más de 8 de cada 10 lo hacían a consecuencia de la emergencia sanitaria. A su vez, de esta encuesta se desprenden algunos datos interesantes como que casi el 100% de los teletrabajadores tenía claro cuáles eran sus tareas lo que garantiza en cierta forma un buen grado de comunicación con sus superiores, en 6 de cada 10 teletrabajadores se les había proporcionado los equipos y materiales de trabajo y en el 75% de los casos una plataforma de trabajo en línea.³¹

³¹ Equipos Consultores, 2020. Datos disponibles en: <https://equipos.com.uy/el-mundo-del-trabajo-no-perdona/>

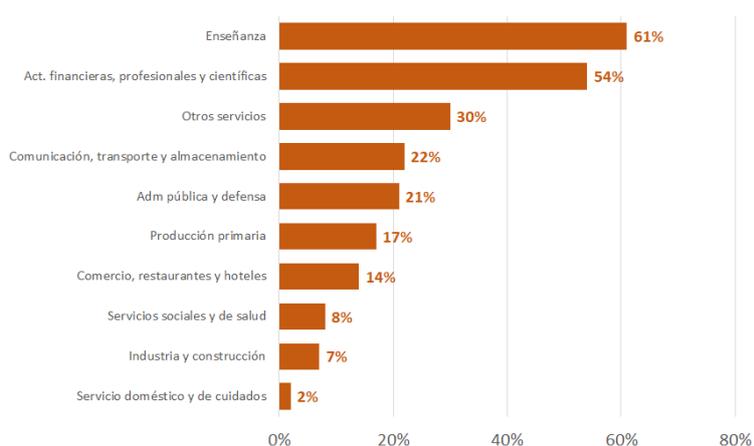
Ocupados que teletrabajaron en Marzo de 2020 (% del total)



Fuente: Monitor de Trabajo de Equipos Consultores (Marzo 2020)

Por su parte, las características de quienes han manifestado trabajar bajo esta modalidad difiere según el sector de actividad al cual pertenecen. A este respecto, se destacan que los sectores con mayor potencialidad de empleo a distancia son la enseñanza y las actividades financieras, profesionales y científicas que cuentan con un alto grado de digitalización. Sin embargo, sectores intensivos en empleo como el comercio, el turismo, la construcción o la industria presentan mayores dificultades a la hora de realizar teletrabajo dada la propia naturaleza de sus actividades que requieren en su mayoría una presencialidad necesaria.

Ocupados que teletrabajan por sector de actividad en Marzo de 2020



Fuente: Monitor de Trabajo de Equipos Consultores (Marzo 2020)

Si bien los números son alentadores dentro de la población que se encuentra teletrabajando, aún la utilización de esta herramienta está poco potenciada en la cotidianeidad de las formas de trabajo, lo cual nos lleva a plantearnos la siguiente

pregunta: ¿Los factores que llevan a una subutilización de este instrumento se reducen únicamente al tipo de trabajo o existen factores exógenos como la falta de regulación en la materia, la ausencia de recursos para invertir en el equipamiento necesario para llevarla adelante y las diferencias por nivel educativo?

Sobre estos aspectos la última encuesta de marzo de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS) reportó que solo un 21,1% de las empresas del sector utilizó esta modalidad alternativa al trabajo presencial³². Por su parte, la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) en su encuesta de marzo reportó que el 65% de las empresas contaban con personal trabajando desde su casa, aunque solo esta medida abarcaba al 20% de los trabajadores del rubro³³. Entre las principales restricciones, detallaron la falta de equipamiento (esencialmente computadores y software) y dificultades en el manejo de los dispositivos tecnológicos por parte de los empleados, así como en la conectividad.

Las estadísticas mencionadas anteriormente son puestas en evidencia por diversos autores que identifican la capacidad de desarrollar las actividades productivas de forma remota. Entre ellos se destacan los aportes realizados por Caporale, Pereira y Zunino (2020), de los Santos y Fynn (2020), y Guntín (2020). Estos estudios emplean los datos correspondientes a la Red de Información Ocupacional desarrollada por el Departamento de Empleo de Estados Unidos (O*NET) y son adaptados para el caso de Uruguay utilizando la Encuesta Continua de Hogares (2019) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En el primer caso, se elaboró el Índice de Posibilidades de Trabajo a Distancia (IPTD) para aproximar la importancia cuantitativa de este efecto en Uruguay e identificar las limitantes de esta modalidad entre aquellos que cuentan con mayor situación de vulnerabilidad. El IPTD indica qué tan difícil resulta adaptar esta modalidad a la fuerza laboral tomando en cuenta diferentes características para cada una de las ocupaciones y toma valores entre 1 (no pueden trabajar de forma remota) y 5 (no tienen limitación alguna), por lo que definen como vulnerables aquellos cuyo valor es inferior a 3. Es decir, este valor indicaría que menos de la mitad de las tareas habituales de cierta ocupación podrían realizarse a distancia, y por tanto la misma

³² CNCS, (2020)

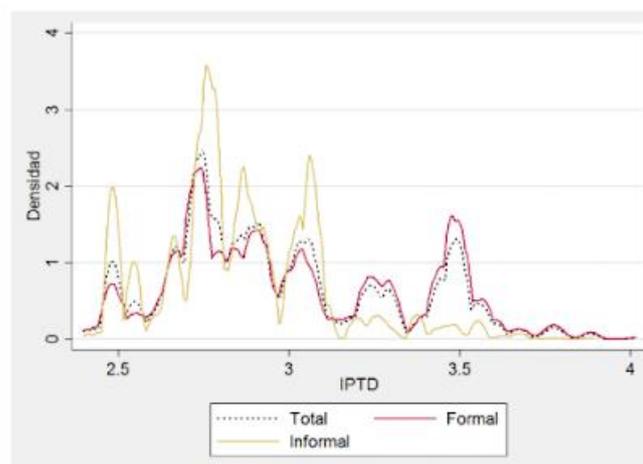
³³ CIU, (2020)

presenta dificultades para ser desarrollada mediante teletrabajo. Por su parte, un índice superior a 3 supondría que los trabajadores tendrían la posibilidad de realizar más de la mitad de las tareas requeridas a distancia.

Del estudio surge que una gran parte de la población trabajadora en Uruguay se ubica en valores inferiores a tres, lo cual infiere que menos de la mitad de las tareas realizadas habitualmente en el espacio de trabajo podrían ser efectuadas desde el hogar. Además, todas las ocupaciones en nuestro país enfrentan algún tipo de restricción relacionada a esta modalidad de trabajo. A su vez, la proporción de trabajadores que se verían imposibilitados para realizar teletrabajo es muy superior entre los trabajadores informales. Mientras el 72% de los trabajadores informales presenta un índice IPTD menor a 3, dicha proporción desciende a 54% entre los formales.

Distribución del IPTD

(Extraído del informe: “Coronavirus y las vulnerabilidades de la Red de Protección Social en Uruguay”- Observatorio de Seguridad Social de Cinve)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de O*NET y de la ECH de 2019.

En el segundo caso, De los Santos y Fynn (2020) construyeron un indicador de posibilidad de trabajo a distancia que contempla una variable que observa la necesidad de proximidad física con otras personas para trabajar y dos variables indicativas de la posibilidad de teletrabajar (nivel de independencia y frecuencia del uso del correo electrónico). Este índice busca mostrar en forma aproximada la distribución de los trabajadores en función de si son o no informales y se pueden o no trabajar a distancia. En relación a esto, las autoras encuentran que casi siete de cada

diez trabajadores informales (25% de los ocupados) no estarían en condiciones de ejercer tareas de forma remota, mientras que en el sector formal la cifra desciende a 48%. No obstante, como se advierte en dicho trabajo, por más que las características de la ocupación del trabajador pueden (en teoría) trabajar a distancia desde su hogar, existen factores endógenos a la vida del mismo que relativizan los resultados obtenidos. A modo de ejemplo, uno de cada cuatro de los trabajadores informales con posibilidad de trabajar a distancia no cuenta con conexión a internet en el hogar y el 36% no tiene computadora frente al 11% y 15% respectivamente para los formales con posibilidad de teletrabajar.

Posibilidad de trabajo a distancia			
	Informal	Formal	Total
No puede trabajar	17%	36%	53%
Puede trabajar	8%	39%	47%
Total	25%	75%	100%

Fuente: De los Santos y Fynn (Abril de 2020). "COVID-19: Los límites a la informalidad en tiempos de distancia social".

En línea con lo anterior, Guntín (2020) afirma que el 77% de los trabajadores tiene dificultades para teletrabajar y un 22% de los mismos hacen trabajos de proximidad (en el entendido que requieren una cercanía menor a un brazo de distancia con otra persona). Asimismo, los trabajadores pobres o informales tienen mayores dificultades para realizar teletrabajo con una afectación de entre 87% y 88% y realizan más trabajos de contacto que el promedio de todos los ocupados (24%-27%).

Por último, en Ventura (2016) se plantea que los teletrabajadores en Uruguay son en general jóvenes categorizados como nativos digitales pues su desarrollo personal ha interactuado en las nuevas tecnologías. En concreto, un 64,7% tienen menos de 40 años. Por su parte, en términos educativos mayoritariamente cuentan con estudios terciarios ya que un 55,5% de los mismos posee formación de grado y un 7,6% formación de postgrado. El estudio demuestra la relación positiva entre la formación y la utilización de esta herramienta. Asimismo, la gran mayoría de teletrabajadores son dependientes (54%) mientras que un 19,2% independientes. Por su parte, es de destacar la importancia que posee el acceso a internet para este tipo de trabajadores,

pues mientras un 43,8% de los trabajadores en general lo necesita para trabajar, en el caso de los teletrabajadores la cifra asciende a 91,7%. A su vez, el 39,8% de los teletrabajadores se considera autodidacta, es decir que tienden a aprender sobre herramientas informáticas por cuenta propia.

Estos documentos de investigación permiten arribar a ciertas conclusiones respecto a nuestro interrogante. En primer término, la modalidad de teletrabajo tiene un potencial de crecimiento y utilización que aún no ha sido explotado. Segundo, si bien existen diferencias importantes tanto sectoriales como entre trabajadores formales e informales, así como por edad y nivel educativo, en la medida que exista una regulación que apunte a estimular el desarrollo tecnológico de las empresas y una política educativa que tienda a generar un mayor nivel de formación, la modalidad de teletrabajo puede resultar enormemente utilizada, en particular en rubros vinculados a los servicios e industrias que desarrollen la teleoperación. Por último, es una herramienta que dota de mayor flexibilidad laboral tanto al trabajador como al empleador.

Para el caso de los empleadores, la aplicación de esta modalidad de trabajo implica una reducción de sus costos de capital fijo (y costos operativos asociados al mismo) y la posibilidad de invertir dichos recursos en mejorar la formación y capacitación de su personal, así como innovar en el uso de tecnologías de vanguardia.

Para el caso de los teletrabajadores, implica un mecanismo que permite una mejor optimización de su tiempo, la posibilidad de adaptar su jornada laboral a otras actividades y obligaciones, así como estimular el uso de tecnologías innovadoras. En este sentido, es una buena medida para incluir al mercado laboral a individuos que por variadas razones no pueden integrarse al mismo: personas en situación de discapacidad para trasladarse, aquellos que se encuentran a cargo del cuidado de familiares, jóvenes estudiantes o mujeres embarazadas³⁴. Por su parte, en tiempos de enormes cambios en el mercado de trabajo, la posibilidad de teletrabajar permite una mayor apertura de la demanda laboral de empleos, en particular en rubros vinculados a servicios con potencial exportador³⁵.

³⁴ Alaimo, Chaves y Soler (2019)

³⁵ Leiva Márquez (2011)

De esta forma, sería deseable avanzar en una regulación de este esquema de trabajo que contemple algunas disposiciones básicas. Primero, que se establezca en los contratos de trabajo la modalidad de teletrabajo y se estimule a adaptar condiciones que combinen el trabajo a distancia con el trabajo presencial. Segundo, que se determine de común acuerdo entre empleador y trabajador el lugar donde se desarrollarán las actividades inherentes al puesto de trabajo que se lleven a cabo fuera del lugar habitual de trabajo. Tercero, que el teletrabajador puede distribuir su jornada laboral en los horarios que mejor se adaptan a sus necesidades de forma de dotar de mayor flexibilidad la herramienta. Cuarto, que se establezcan de común acuerdo entre las partes mecanismos de monitoreo para el cumplimiento efectivo de la jornada laboral, así como que se desarrollen sistemas innovadores de evaluación a distancia como primas por productividad o por tareas realizadas. En quinto lugar, que se mantengan los derechos y obligaciones a cualquier relación de trabajo vigentes. Por último, que el empleador sea quién disponga del equipamiento y equipos necesarios para llevar adelante el trabajo a distancia (y el sector público estimule mediante créditos blandos la adquisición de los mismos), así como el trabajador se comprometa a utilizarlos exclusivamente a los efectos laborales y responsabilizarse de su cuidado. Por su parte, sería deseable incluir en los contratos de trabajo que adopten esta modalidad acuerdos de seguridad informática para evitar una exposición al riesgo de datos y documentos privados inherentes a la empresa contratante.

La relación de la innovación con el crecimiento y desarrollo económico es un hecho ampliamente aceptado a nivel global, lo cual se vincula a un aumento de la productividad de los factores productivos. La crisis del COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de la inversión en innovación e investigación y supondrá en el futuro un enorme desafío para los países aumentar su potencial tecnológico en el marco de la Revolución 4.0 y el cambio estructural que sufrirá el mercado de trabajo.

4.2.2. Relaciones laborales

Maximizar el potencial económico e impulsar el bienestar de un país requiere, entre otras cosas, contar con procesos de determinación salarial eficientes. Dado que el mercado no se rige bajo el paradigma competitivo, los mecanismos de regulación y cooperación son claves para evitar que la determinación de los salarios derive en

distorsiones lesivas para el crecimiento y empleo. En efecto, el funcionamiento del mercado constituye un elemento central sobre el que giran las decisiones de inversión, de modo que una estructura rígida que alberga ineficiencias, restringe la capacidad de potenciar la productividad y generar empleos.

En esta línea, es fundamental la comprensión y madurez por parte de los actores involucrados (sindicatos, empresarios y gobierno) de que los incrementos nominales de salarios no pueden establecerse sin atender la problemática competitiva tanto a nivel intersectorial como intrasectorial. Sobre este respecto, se propone tomando como ejemplo la experiencia española la creación en la órbita del Consejo Superior Tripartito de una comisión consultativa de carácter independiente y profesional con integrantes de todas las partes involucradas con el fin de realizar estudios de corto y largo plazo sobre los fundamentos macroeconómicos y microeconómicos a nivel sectorial (contribución en el crecimiento económico y el empleo, cadenas de valor, competitividad, acceso a mercados, productividad, potencial tecnológico, diversificación productiva, porte e internalización de empresas, entre otros relevantes), que serán tomados como base a la hora los lineamientos de la negociación salarial.

En línea con lo anterior, para garantizar el empleo y favorecer la creación nuevos puestos de trabajos sería deseable tender hacia una negociación colectiva más descentralizada donde una vez fijados los laudos mínimos por categorías acordes a la realidad económica, empresas y trabajadores puedan de acuerdo a su realidad particular convenir aumentos salariales diferenciales. De esta forma, empresas en dificultades podrán acordar salarios por debajo de la inflación con el objetivo de mantener el empleo, así como empresas en mejor posición podrán incluso mejorar las condiciones salariales pautadas anteriormente. Esto podría realizarse a través de mecanismo de descuelgues o mediante el establecimiento de negociaciones salariales secuenciadas y coordinadas, donde se le dé prioridad a aquellos sectores cuya competitividad y rentabilidad se vea afectada de modo que tengan un mayor grado de flexibilidad para adecuarse a cambios de contexto. A su vez, también podría establecerse que, en estos sectores, los salarios varíen en función de alguna variable como la tasa de empleo.

Por último, sería conveniente tender hacia negociaciones que recojan la variable productividad sectorial y para esto es de vital importancia contar con un seguimiento sistemático sobre su evolución, encomendada en el consejo consultativo.

4.2.3. Innovación, investigación y desarrollo

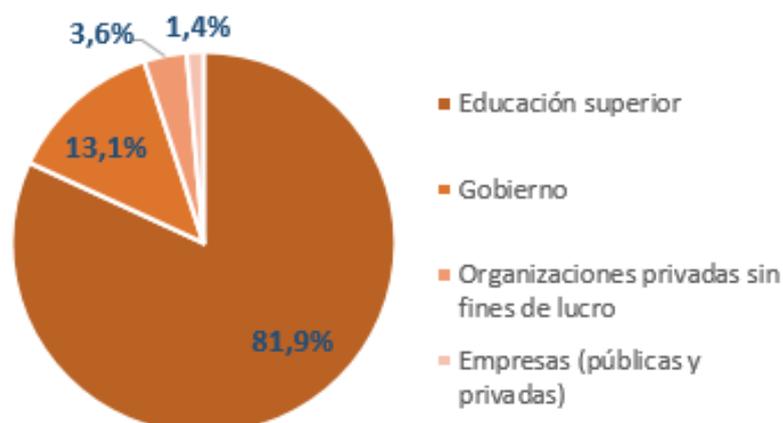
La relación de la innovación con el crecimiento y desarrollo económico es un hecho ampliamente aceptado a nivel global, lo cual se vincula a un aumento de la productividad de los factores productivos. La crisis del COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de la inversión en innovación e investigación y supondrá en el futuro un enorme desafío para los países aumentar su potencial tecnológico en el marco de la Revolución 4.0. y el cambio estructural que sufrirá el mercado de trabajo.

En Uruguay la inversión pública y privada en Investigación y Desarrollo (I+D) representa apenas el 0,4% del PIB, cifra por debajo del promedio de la región (0,7%) y de la OCDE (2,5%).³⁶ Por su parte, los incentivos fiscales a la I+D empresarial (subsidios directos e incentivos tributarios) representan resultados muy inferiores al promedio de los países de la OCDE (0,02 % del PIB versus 0,26% del PIB). Las principales causas de esta escasa inversión pueden referirse al escaso desarrollo del mercado financiero, la falta de capital humano capacitado, la baja participación de estos sectores innovadores en la producción global del país, la poca potencia de los estímulos que se aplican actualmente y el desarrollo de una política pública que favorece más la importación de tecnología que la creación de innovación y conocimiento. Por su parte, solamente un 1,4% de todos los investigadores trabajaban en empresas.³⁷

³⁶ Aboal et al.,(2015)

³⁷ MIDES (2017)

Investigadores por sector de empleo (% personas físicas, 2015)



Fuente: MIDES, Reporte Uruguay 2017

Tomando el ejemplo de Estados Unidos (Casalet, 2018), se propone crear una estrategia de innovación orientada en dos fases. En una primera, para propiciar el desarrollo de conocimiento científico y activos que desarrollen la biotecnología, nanotecnología, química, ciencias físicas y biología sería adecuado fortalecer el esquema de incentivos tributarios a la inversión en innovación y establecer un esquema de subsidios para aquellas pequeñas y medianas empresas que desean innovar y dada su reducido tamaño no tienen posibilidad de aplicar a las exoneraciones anteriores. En particular, estas políticas deberían focalizarse a aquellas actividades y rubros capaces de insertarse en cadenas de valor global y colocar su servicio o producto en el exterior. A su vez, en esta fase se crearía una red de investigación mediante la coordinación entre los actores públicos y privados: Academia, empresas y estado. La segunda etapa consistiría en el desarrollo de una institucionalidad encargada de acoplar la investigación, el nuevo conocimiento y el capital humano de manera de desarrollar una industria digital de vanguardia que amplíe su frontera de posibilidad de producción y se transforme en un sector relevante en la estructura productiva del país.

Para ello se propone a mediano plazo y siguiendo con la tendencia Latinoamérica la utilización de herramientas y sectores pre-existentes que han adquirido importancia debido a la crisis por el COVID-19.

De hecho, en Uruguay la emergencia de los startups³⁸ constituye uno de los procesos más innovadores de la economía digital. Según el BID en Uruguay se encuentran ocho startups relacionadas a la telemedicina, salud mental y otros rubros. Sin embargo, “por su naturaleza, no son elegibles para los esquemas financieros de apoyo a pymes”³⁹. Por lo tanto, las hace vulnerables ante crisis como la del COVID-19.

Por tanto, se propone la creación de una red de potenciales startups, investigadores e inversores para realización de proyectos de innovación. Para poder estimular a los inversores se propone mantener el otorgamiento de créditos a proyectos relacionados a la innovación y para aquellas ideas con mayor potencial, innovador y productivo sería deseable que se realicen eventos de difusión que permiten conocer el potencial e incentivar a otros emprendedores.

Actualmente existen factores que obstaculizan el desarrollo de actividades de innovación. Por un lado, gran parte de las empresas encuentran como gran dificultad el tamaño del mercado, por tanto, se vuelve imprescindible generar acuerdos para la venta de patentes y proyectos relacionados a las TIC's a nivel global. Esto último también podría implicar un menor período de retorno de la inversión, lo cual alienta a la proliferación de nuevos proyectos. Por otro lado, existen enormes deficiencias en el financiamiento. En efecto, si bien Uruguay realiza esfuerzos para el estímulo de actividades innovadoras como el programa Exploración Creativa⁴⁰ que permite crear redes entre sectores tradicionales y creativos para que estos últimos generen innovaciones en los primeros y así poder re-inventar el sector ya sea en términos de procesos, productos y servicios, el subsidio consta de un 100% hasta UYU 160 mil. El esfuerzo sigue sin ser de gran magnitud para poder financiar proyectos como startups, en especial por el riesgo que conllevan.

³⁸ Se trata de emprendimientos asociados con el mundo digital que tienen un gran potencial de crecimiento, se caracterizan por su contenido innovador, global y por atender necesidades de cierto sector de la demanda. De todos modos, aún no hay una definición mundialmente aceptada. Lo cual hace difícil la medición de desempeño de este tipo de emprendimientos. (OCDE,2016)

³⁹ CEPAL (2020).

⁴⁰ En el siguiente link se puede ampliar información sobre los apoyos de la ANII:
<https://www.anii.org.uy/apoyos/innovacion/184/exploracion-creativa/>

Por otro lado, es necesario seguir otorgándole un papel de centralidad a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) como administradora de instrumentos avocados al desarrollo tecnológico, aunque es importante que mantenga mayor coordinación con el sistema terciario como gran difusor de tecnología.

También es necesario que el Uruguay explore el potencial exportador del comercio electrónico, el cual hace un largo tiempo está instalado en el país mediante plataformas, que acercan consumidores con proveedores de servicios o productos, y en particular tras la pandemia muchas empresas han realizado inversiones para vender en línea. Sería deseable tender a mecanismos que eliminen barreras para su desarrollo, basados en los problemas de financiamiento, agilidad de los procesos aduaneros y logísticos, y la interoperabilidad de las reglamentaciones digitales. En este sentido, se torna necesario visualizar al comercio electrónico no solamente como un impulsor del consumo interno, sino como un gran potencial exportador, siempre que se den las flexibilidades y ventajas correspondientes.

El programa ProExport+⁴¹ es un insumo importante a la hora de potenciar esta herramienta, sin embargo, no todas las empresas son elegibles y el monto máximo son USD 30.000. Por lo tanto, se propone extender los esfuerzos para que más empresas sean elegidas y seguir con los mismos lineamientos de elegir aquellas empresas que tengan potencial innovador. Además, es importante que este programa también realice esfuerzos de coordinación junto con la herramienta ExportaFacil.⁴²

4.2.4. Educación

La educación constituye uno de los elementos fundamentales que le permitirán a Uruguay el desarrollo de un capital físico capacitado y en sintonía con las nuevas demandas sociales, así como adaptado a los nuevos requerimientos del mundo laboral y la Cuarta Revolución Industrial. Dado que existe una retroalimentación entre el subdesarrollo, la formación y las capacidades científicas, la adopción de cambios educativos profundos supone uno de los mayores desafíos para dar paso al cambio

⁴¹ Proexport+ es un programa de Uruguay XXI que tiene como cometido ayudar a las empresas a exportar, asesorándolas, de acuerdo a sus necesidades.

⁴² Es un servicio del Correo Uruguayo que le ofrece a las PYMES mediante un sistema de exportación simplificado para que pueda acceder al comercio exterior. Este servicio tiene múltiples beneficios como un descuento entre un 80% y 90% en la emisión de certificados de origen otorgados por las cámaras empresariales.

estructural y promover el desarrollo⁴³. Por su parte, el desarrollo de una política educativa de calidad debe poner foco en reducir las desigualdades de oportunidades inherentes al nivel socioeconómico y cultural de los individuos, de modo de transitar hacia una sociedad más justa, igualitaria y formada.

En este sentido, es necesario otorgarle a la educación un rol central con perspectiva de futuro que forma a los individuos en pos de potenciar los más aspectos más humanos, es decir aquellos que no podrán ser automatizados como la innovación, las relaciones personas y la creatividad, de manera que desarrollen la capacidad de resolver problemas con alto grado de abstracción. Para ello se propone un modelo de educación que se enfoque en Ciencia, Tecnología, Ingeniería, Arte y Matemáticas (STEAM por sus siglas en inglés). La organización de técnicos y profesionales de la educación EDUY21 ha realizado una serie de propuestas respecto al compromiso político y moral que debe existir en el país para realizar cambios imperantes en la estructura educativa.

El foco central de la propuesta de EDUY21 a la cual adherimos implica un enfoque por competencias que transversaliza toda la formación educativa, desde los tres a los dieciocho años. Estas competencias son: Alfabetizaciones fundamentales, maneras de pensar, actuar y trabajar, autocuidado, autonomía y responsabilidad y ciudadanía global y local. Estas competencias tienen por cometido formar individuos que puedan resolver problemas e innovar mediante la creatividad (requerimiento necesario en la formación para el mundo digital), formación en valores democráticos, sensibilidad y empatía social, fomento del espíritu emprendedor, crítico y de servicio, negociación, flexibilidad cognitiva, entre otras muchas características que se adhieren a las competencias mencionadas anteriormente y resultan imprescindibles para la adaptarse a las nuevas realidades laborales.⁴⁴

Por su parte, sería deseable tomar la situación de emergencia sanitaria derivada del COVID-19 como una oportunidad de catapultar y mejorar la utilización de recursos preexistentes como las plataformas del Plan Ceibal ya que la combinación de educación a distancia y presencial ya no será excepcional sino una forma distinta de aprendizaje multididáctico. En esta línea, Holanda tiene un plan similar que implica la

⁴³ CEPAL (2016)

⁴⁴ EDUY21 (2018)

focalización del iPad (Tableta electrónica) como elemento principal donde los niños aprenden mediante entornos virtuales, fomentan su creatividad y habilidades junto a docentes que tienen un rol orientador.⁴⁵

En relación a formación terciaria, es importante destacar el rol de la Universidad de la República (UDELAR) y de la reciente Universidad Tecnológica (UTEC) como proveedores de innovaciones e investigaciones científicas. En este sentido, es necesario llevar a cabo una política de prestigio institucional a los efectos de incentivar y fomentar la creación de contenido, seminarios y jornadas de exposición docentes en áreas muy vinculadas al desarrollo tecnológico propio de la Revolución 4.0. Por otro lado, se propone generar mecanismos para una mayor coordinación entre la UDELAR, UTEC y la Universidad del Trabajo (ex UTU – hoy Consejo de Educación Técnico Profesional-) en carreras de tenor científico y tecnológico de modo de evitar la superposición de carreras similares que generen efectos disruptivos en términos de acceso al mercado laboral.

Por otro parte, es importante que el sistema universitario público ofrezca carreras de alto uso de insumos tecnológicos, como biotecnología, la creación e marketing como carrera y no como pos-grado. Si bien se han hechos múltiples esfuerzos, en especial en la UTEC y también los recientes posgrados en Facultad de Ingeniería sin perjuicio de lo anteriormente mencionado, se entiende necesario hacer hincapié en carreras que implique insumos tecnológicos intensivos, si bien es complejo debido al costo es una inversión en capital humano de alto redito, debido al contexto tecnológico presente y futuro. Asimismo, también es necesario darle mayor preponderancia a la Facultad de Comunicación e Información (FIC) como epicentro de carreras relacionadas a las TIC's. Actualmente, esta última presenta dificultades a la hora de estimular la producción audiovisual y multimedia, que será de gran importancia en el futuro. De hecho, uno de los pilares de la educación que se viene, es la concepción de su concepción dual, que combine los elementos prácticos y teóricos, mediante pasantías o practicas presenciales para el mundo empresarial con el fin formar a los jóvenes para los desafíos del mundo laboral.

Se entiende entonces que el Uruguay posterior al COVID-19 dentro de un marco de revolución tecnológica, tome lineamientos en miras de un aprendizaje integral en las

⁴⁵ Patiño (2015)

áreas mencionadas anteriormente y, además, le otorgue un rol central al uso de las laptops en el salón de clase de modo que se pueda combinar la presencialidad con la virtualidad. Asimismo, es necesaria la capacitación de los docentes en todos los niveles educativos, incluyendo el terciario en áreas como: evaluaciones a distancia, pedagogía en línea y manejos básicos de herramientas tecnológicas.

Para Opertti (2020)⁴⁶, la educación posterior a la emergencia sanitaria no será la misma, sino que nos encontraremos con un modelo híbrido que use indefectiblemente el aprendizaje en línea. Destaca, además, lo positivo que implican estos modelos, pues una educación presencial y en línea fomentan el espíritu crítico e interrogante permitiéndole a los estudiantes seguir ahondando en los conocimientos aprendidos mediante la búsqueda en línea.

Por último, es de destacar la real importancia de la educación y los procesos de reconversión laboral estimulando que el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) adquiera una institucionalidad más relevante en la materia. Si bien ya existen programas para aquellos que se encuentran en situación de desempleo, es necesario que los cursos tengan un carácter de tecnicatura para que así los egresados puedan competir en el mercado laboral con los egresados de otras instituciones. Asimismo, otorgarles mayor prioridad a aquellos trabajadores que por franja etaria o situación socio-económica su reconversión sea aún más urgente. De hecho, *“acceder a la formación y cambiar de empleo en una fase intermedia de una carrera profesional debería ser tan normal como acceder a la universidad después de la educación secundaria.”*⁴⁷ Los cursos tecnológicos deberían poseer un carácter tecnológico e ir en el mismo sentido que el sistema educativo, en especial en lo que tiene que ver con la formación de capital humano en software, programación, hardware, entre otras áreas.

⁴⁶ Este documento pertenece a una columna de “El Observador” que no es de acceso libre. Sin embargo, se encuentra publicada en la página web de EDUY21. Disponible en el siguiente link: [http://www.eduy21.org/Documentos/El%20Observador%20Columna%20Renato%20Opertti%20Trans%20formar%20la%20educaci%C3%B3n%20\(1\).pdf](http://www.eduy21.org/Documentos/El%20Observador%20Columna%20Renato%20Opertti%20Trans%20formar%20la%20educaci%C3%B3n%20(1).pdf)

⁴⁷ Gonzalez-Paramo, (2017, p.20)

5. CONCLUSIONES

El mundo enfrenta una crisis sin precedentes en los últimos setenta años. Se trata de una crisis económica muy particular, pues tiene origen en un fenómeno no económico como es una pandemia, la cual es atípica por su naturaleza ya que combina un shock de oferta y demanda simultáneamente. En efecto, presenta efectos muy disruptivos para la economía global en su conjunto. En este sentido, los impactos sobre los mercados de trabajo en el mundo también han sufrido daños significativos que se traducen en aumento del desempleo, pérdida de empleos, reducción de horas trabajadas, disminución de los salarios, crecimiento exponencial de las solicitudes por seguro de paro, así como el cierre de empresas y la paralización parcial o total de muchos sectores de actividad. No obstante, también pone de manifiesto otro tipo de consecuencias que tienen que ver con las repercusiones de la pandemia en los mercados de trabajo desde el punto de vista estructural. A este respecto, este fenómeno sanitario viene a acelerar un conjunto de cambios y transformaciones tecnológicas que derivan de la Cuarta Revolución Industrial. Nuevas formas de adaptabilidad laboral (como el teletrabajo), la proliferación de trabajos cuyas tareas son más intensivas en capacidades cognitivas por sobre capacidades manuales y los cambios desde la óptica sectorial son algunos ejemplos de este proceso.

En esta línea, la economía uruguaya no escapa a dicha realidad. Los primeros impactos en el mercado laboral tras el surgimiento de los primeros casos positivos de COVID-19 se han visualizado en el aumento sin precedentes de las solicitudes por seguro de desempleo en BPS (para trabajadores formales dependientes), una drástica caída de los ingresos de trabajadores por cuenta propia e informales, así como una afectación significativa de la actividad. Asimismo, esta crisis agudiza un deterioro en el mercado de trabajo que tuvo lugar en los últimos cinco años debido principalmente a dos factores: i) la pérdida de dinamismo de la economía y ii) los desajustes entre el crecimiento de los salarios reales y la productividad, lo que determinó una pérdida de 50 mil empleos en el quinquenio.

Frente a esta situación, nos preguntamos ¿Qué rol debe cumplir la política económica para enfrentar esta crisis laboral y estimular la reactivación de dicho mercado? En base a esta pregunta, resaltamos la importancia de discernir entre los impactos cíclicos y los impactos estructurales asociados a esta pandemia.

A partir de dicha interrogante, observamos una serie de desafíos que entendemos que el Uruguay debe encarar para i) reactivar su mercado de trabajo en el corto plazo y promover la creación de empleos genuinos y ii) enfrentar los cambios estructurales inevitables derivados de la Cuarta Revolución Industrial con impactos en el mediano plazo.

Respecto a lo primero, el principal desafío radica en retomar el crecimiento económico y para ello resulta de vital importancia generar estímulos para elevar los niveles de inversión, los cuales enfrentaban una caída sistemática en los últimos años y probablemente resulten más deprimidos post- crisis. A este respecto, visualizamos que las leyes de Promoción de Inversión y Empleo respectivamente, son dos instrumentos relevantes que podrían apuntalar dicho objetivo si se realizan algunas modificaciones tendientes a flexibilizar el acceso a los beneficios que allí se consagran a un mayor número de empresas y proyectos. Por su parte, otro de los elementos a considerar debería ser la mayor prudencia salarial en las negociaciones colectivas. Esto no significa considerar al empleo y el salario real como variables dicotómicas, sino tender hacia acuerdos salariales que reflejen una mayor heterogeneidad de realidades económicas a nivel de empresas, ramas y sectores.

En relación a lo estructural, cómo el país logre adaptarse a los cambios tecnológicos inevitables será determinante para establecer si luego del coronavirus presentará un desempleo estructural más elevado que previamente. Nuevamente, entendemos de vital importancia la adopción de políticas económicas activas que promuevan naturalmente estos cambios: políticas laborales, educacionales y de innovación; y tengan como premisa defender al trabajador y no al puesto de trabajo. La evidencia empírica de las anteriores revoluciones industriales ha marcado que las transformaciones inherentes a cada una de ellas se tradujeron en mayor crecimiento económico, mayor productividad y un nivel de empleo más elevado. Entremedio, hay empleos que se destruyen y otros nuevos que se generan, pero el resultado neto en el mediano plazo ha sido positivo. En este sentido, es de vital importancia para el caso uruguayo mirar este proceso desde una óptica de equilibrio general: ¿potenciar a los sectores ganadores o apoyar a los sectores perdedores? Más allá de ayudas transitorias a los segundos, el principal foco entendemos debería estar orientado al cometido de lo primero. Esto es, estimular a aquellos con mayor potencial y capacidad de apuntalar el crecimiento en el futuro. En este sentido, visualizamos que Uruguay

presenta un enorme potencial en servicios no turísticos capaces de exportarse a distancia: telemedicina, telemedicina, tecnologías de la información, comercio electrónico, servicios profesionales, entre otros.

Para lograr este cometido, proponemos una agenda de mediano plazo que logre acompañar los cambios estructurales propios de la revolución tecnológica. En primer término, la adopción y la regulación del teletrabajo como motor de adaptabilidad y flexibilidad laboral. En segundo lugar, el rol de la innovación que permita potenciar su efecto desbordamiento y generar puestos de trabajo calificados, así como lograr un mayor crecimiento potencial. En tercer lugar, la importancia de los procesos de reconversión laboral y la relevancia de profundizar en la institucionalidad en la materia. Por último, visualizamos en la educación el principal desafío que presenta el país de forma de adaptarse a las tendencias desconocidas del futuro del mercado de trabajo. Entendemos que esta debe brindar las herramientas y capacidades para que los jóvenes puedan desempeñarse en un ámbito que será dinámico y cambiante, para que así el impacto de la revolución sea aún más provechoso para todos los sectores y ciudadanos.

En resumen, la pandemia del COVID-19 representa para el mercado laboral uruguayo un impacto significativo y de mayor escala que en la actividad. No obstante, también surge como una oportunidad para dar el salto tecnológico y comenzar a implementar reformas estructurales de vital importancia. El rol que ocupe la política económica será una vez más determinante.

6. BIBLOGRAFÍA

6.1. Publicaciones

Aboal, D., Angelelli, P., Crespi, G., López, A., Vairo, M., & Pareschi, F. (2015). Innovación en Uruguay: diagnóstico y propuestas de política. Documento de Trabajo N°11, Uruguay, 25. Obtenido en:

<http://www.cinve.org.uy/wp-content/uploads/2015/05/Documento-de-Trabajo-11.pdf>

Aboal, D. y Zunino, G. (2017). Innovación y habilidades en América Latina en Robotización: el Futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina. BID. Obtenido en:

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Revista-Integraci%C3%B3n--Comercio-A%C3%B1o-21-No-42-Agosto-2017-Robot-luci%C3%B3n-el-futuro-del-trabajo-en-la-integraci%C3%B3n-40-de-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

Alaimo, V., Chaves, M., y Soler, N. (2019). El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe. ¿Cómo garantizar los derechos de los trabajadores en la era digital? Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Obtenido en:

<https://publications.iadb.org/es/el-futuro-del-trabajo-en-america-latina-y-el-caribe-como-garantizar-los-derechos-de-los-0>

Bai, H., Carrasco, P., Dean, A. y Perazzo, I. (2020). Los seguros de desempleo ante un mercado laboral en terapia intensiva. Insumos para enfrentar la pandemia. Obtenido en:

https://www.enperspectiva.net/wp-content/uploads/2020/04/IECON_Cuesta-Duarte-Seguros_de_desempleo_ante_un_mercado_laboral_en_terapia_intensiva.pdf

Bertranou, F., y Maurizio, R. (2011). Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina. Buenos Aires: OIT. Obtenido en:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_55.pdf

Corporale, F., Pereira, M. y Zunino, G. (2020). Coronavirus y las vulnerabilidades de la Red de Protección Social en Uruguay. CINVE. Obtenido en:

http://www.observatorioseguridadsocial.org.uy/images/8_Informe_trimestral_-_Coronavirus.pdf

Casalet, M. (2018). La digitalización industrial: un camino hacia la gobernanza colaborativa. Estudios de casos. Obtenido en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44266/1/S1800941_es.pdf

CEPAL, N. (2020). Respuestas al COVID-19 desde la ciencia, la innovación y el desarrollo productivo. Obtenido en:

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Respuestas-al-COVID-19-desde-la-ciencia-la-innovacion-y-el-desarrollo-productivo.pdf>.

CEPAL, N. (2016). Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital: la situación de América Latina y el Caribe. Obtenido en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40530/3/S1600833_es.pdf

Dingel, J. I., y Neiman, B. (2020). How many jobs can be done at home? (No. w26948). National Bureau of Economic Research. Obtenido en:

<https://bfi.uchicago.edu/working-paper/how-many-jobs-can-be-done-at-home/>

Dos Santos, A y Fernandez, A (2013). Desarrollo de la telesalud en América Latina: Aspectos conceptuales y estado actual. Obtenido en:

<https://teleiberoamerica.com/publicaciones/TelesaludAmericaLatina-2013.pdf>

De los Santos, D. y Fynn, I (2020) Informalidad y COVID19. Obtenido en:

<https://danidlsa.github.io/COVID-informalidad-teletrabajo/>

De Planeamiento, O. Presupuesto (2019). Automatización y empleo en Uruguay. Una mirada en perspectiva y en prospectiva, Serie de Divulgación, 2. Obtenido en:

<https://uruguayempreendedor.uy/otro-recurso/automatizacion-y-empleo-en-uruguay/>

Dunn, J (2019). Mecanismos de financiamiento para pymes a través del mercado de valores: La experiencia internacional y recomendaciones para Uruguay. Obtenido en:

https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1531/Mecanismos_de_financiamiento_para_pymes_a_traves_del_mercado_de_valores.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Frey, C. B., & Osborne, M. (2013). The future of employment. Obtenido en:

https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf

EDUY21 (2018). Libro abierto. Propuestas para apoyar el acuerdo educativo. Obtenido en:

<http://eduy21-2.net.com.uy/Documentos/Libro%20abierto%20EDUY21.pdf>

González-Páramo, J. (2017). Cuarta revolución industrial, empleo y estado de bienestar. Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas. Obtenido en:

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-2018-10008900113_ANALES_DE_LA_REAL_ACADEMIA_DE_CIENCIAS_MORALES_Y_POL%C3%8DTCAS_Cuarta_Revoluci%C3%B3n_Industrial,_Empleo_y_estado_de_Bienestar

Gourinchas, P. O. (2020). Flattening the pandemic and recession curves. Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever, 31. Obtenido en:

<https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes>

Guntin, R (2020). Trabajo a Distancia y con Contacto en Uruguay. Obtenido en:

http://www.rguntin.com/research/employment_uruguay_covid_new.pdf

International Monetary Fund. (2020). World Economic Outlook April 2020: The Great Lockdown. International Monetary Fund. Obtenido en:

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

Leiva Marquez, G (2011). El mundo del trabajo en la sociedad uruguaya. Estudio exploratorio y/o descriptivo del teletrabajo. Tesis de grado, Universidad de la Republica (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social.

Merlo, G., & Porras, S. (2019). Crecimiento del PIB y desempleo: validez de la ley de Okun para Uruguay. Serie Documentos de Trabajo. Obtenido en:

<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/23107>

MIDES (2017). Reporte Uruguay 2017. Obtenido en:

<https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-08/ReporteUruguay2017.pdf>

Patiño, J (2015). La educación en Uruguay: desafíos, líneas de acción y propuestas de mejora para el quinquenio 2015-2020. Primer premio ACADECO. Obtenido en:

http://www.acadeco.com.uy/files/2015_premio_Patino.pdf

Suominen, K. (2019). El comercio digital en América Latina ¿Qué desafíos enfrentan las empresas y cómo superarlos? Obtenido en:

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44976-comercio-digital-america-latina-que-desafios-enfrentan-empresas-como-superarlos>

OECD, O. (2016). Estudios del Centro de Desarrollo Startup América Latina 2016 Construyendo un futuro innovador. Síntesis y recomendaciones de política. Obtenido en:

https://www.oecd.org/dev/americas/Startups2016_Si-ntesis-y-recomendaciones.pdf

OIT, P. (2020a). El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas. Obtenido en:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_739158.pdf

OIT, P. (2020b). Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición Estimaciones actualizadas y análisis. Obtenido en:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf

OIT, P. (2020c). Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición Estimaciones actualizadas y análisis. Obtenido en:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf

Operti, R (2020). Transformar la educación post COVID-19 (1). Obtenido en:

[http://www.eduy21.org/Documentos/EI%20Observador%20Columna%20Renato%20Operti%20Transformar%20la%20educaci%C3%B3n%20\(1\).pdf](http://www.eduy21.org/Documentos/EI%20Observador%20Columna%20Renato%20Operti%20Transformar%20la%20educaci%C3%B3n%20(1).pdf)

Ventura, D. (2019). Estudio exploratorio del fenómeno del teletrabajo en Uruguay. Obtenido en:

<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/22302>

World Economic Forum. (2018). Harnessing the Fourth Industrial Revolution for Life on Land. Obtenido en:

http://www3.weforum.org/docs/WEF_Harnessing_4IR_Life_on_Land.pdf

Zuñiga, P. (2010). La necesidad de innovar: el camino hacia el progreso de América latina y el Caribe. Inter-American Development Bank. Obtenido en:

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-necesidad-de-innovar-El-camino-hacia-el-progreso-de-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-2da-Edici%C3%B3n.pdf>

6.2. *Notas de prensa*

El Observador. (2020). El gobierno pronostica que el desempleo llegue a 16% [en línea]. Disponible en:

<https://www.elobservador.com.uy/nota/el-gobierno-pronostica-que-el-desempleo-llegue-a-16--202051913317> [Obtenido el 29 de abril de 2020].

El País. (2020). Seguro de paro fue solicitado por más de 22.000 empresas [en línea].

Disponible en:

<https://negocios.elpais.com.uy/noticias/seguro-paro-solicitado-empresas.html> [Obtenido el 3 de mayo de 2020].

Equipos Consultores. (2020). El mundo del trabajo no perdona [en línea].

Disponible en:

<https://equipos.com.uy/el-mundo-del-trabajo-no-perdona/> [Obtenido el 30 de abril de 2020].

Subrayado (2020). En marzo y abril fueron enviados al seguro de paro 176.159 trabajadores. [En línea]. Disponible en:

<https://www.subrayado.com.uy/en-marzo-y-abril-fueron-enviados-al-seguro-paro-176159-trabajadores-n626688>

6.3. *Encuestas*

ANII (2015). INDICADORES DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN URUGUAY. Obtenido en:

https://www.anii.org.uy/upcms/files/listado-documentos/documentos/1439216561_boletin-de-indicadores-2015-2-.pdf

CIU (2020). EL COVID-19 Y SUS EFECTOS EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA URUGUAYA. Abril 2020. Obtenido en:

<http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/89871/1/encuesta-covid-19-industria---2020.03.%2030.pdf>

CNCS (2020). Impacto económico del COVID-19. Marzo 2020. Obtenido en:

<https://www.cncs.com.uy/admin/uploads/estatico/Informe%20Encuesta%20COVID%2019.pdf>

6.4. *Recolección de datos*

- <http://www.ine.gub.uy/>
- <https://www.bcu.gub.uy/Paginas/Default.aspx>

