



EL MERCADO LABORAL URUGUAYO ANTE LA LLEGADA DE LA PANDEMIA: CAPACIDAD DE TELETRABAJO Y DEBILIDADES DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

Federico Caporale, Matilde Pereira,
Gonzalo Zunino

(CINVE)

Serie Documentos RISEP
Nº 12

Mayo de 2021



SERIE DOCUMENTOS DE RISEP

La Red de investigación en ciencias sociales para enfrentar las secuelas de la pandemia (RISEP) es una iniciativa de la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay (ANCIU), las distintas entidades de las Naciones Unidas que trabajan en el país, representadas por la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay (OCR) y el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) de Uruguay.

Su **objetivo** es promover la investigación y la elaboración de propuestas, apelando a las contribuciones de los diversos centros de investigación existentes y al fluido intercambio de información y análisis entre los mismos. Se persigue una mirada diversa y plural y un espacio para que estas distintas perspectivas dialoguen entre sí. Se busca igualmente promover la mayor articulación posible con las distintas esferas del Estado y los actores económicos y sociales, tanto para recibir y brindar información, como para intercambiar análisis y propuestas para contribuir a una mejor gestión pública y a una economía y organización social fortalecida y al servicio de todos los uruguayos. Si bien el énfasis está en lo económico-social y las políticas en este plano, es claro el vínculo con muchas otras áreas del saber. Se busca, igualmente, conectar con las redes internacionales de conocimiento y el aprendizaje sobre la experiencia internacional, canalizando especialmente, los aportes de la diáspora uruguaya.

La **Serie Documentos de RISEP** presenta versiones sintéticas de trabajos de investigación que se consideran valiosos para nuestros objetivos. Los documentos son seleccionados y evaluados por su pertinencia y por su calidad académica, bajo la responsabilidad de la Coordinación de RISEP. Las opiniones vertidas en los documentos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y en ningún caso comprometen las opiniones del colectivo de investigadores de las áreas de RISEP, ni a las tres organizaciones convocantes, ni la del conjunto de organizaciones que han adherido a la iniciativa.

EL MERCADO LABORAL URUGUAYO ANTE LA LLEGADA DE LA PANDEMIA: CAPACIDAD DE TELETRABAJO Y DEBILIDADES DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

Federico Caporale¹, Matilde Pereira², Gonzalo Zunino³

Resumen

La llegada del COVID-19 y la necesidad de adoptar medidas de distanciamiento social demostró la existencia de grupos relevantes de personas sujetos a un riesgo significativo de insuficiencia de ingresos en el marco de pandemia. Los sectores y trabajadores más afectados por la pandemia han sido aquellos que exhibiendo menor capacidad de teletrabajar, no se encuentran adecuadamente cubiertos por la red de protección social existente. Con el objetivo de identificar y cuantificar a este grupo de trabajadores particularmente vulnerables, en primer lugar, este trabajo propone un índice para medir la capacidad de trabajo a distancia construido a nivel de ocupaciones con información de O*NET. En segundo lugar, se recurre a los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) para identificar a aquellos trabajadores que se insertan en ocupaciones con baja capacidad de trabajo a distancia, al mismo tiempo no son cubiertos por programas de seguro de desempleo, o la asistencia presentaría problemas significativos de suficiencia. Considerando las condiciones previas, el trabajo identifica que, al comienzo de la emergencia sanitaria en Uruguay, existían más de 400 mil trabajadores con riesgo de sufrir insuficiencia de ingresos ante la instauración de medidas de restricción de movilidad.

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de protección social uruguayo presenta un elevado grado de cobertura en la etapa activa, especialmente si se lo compara con otros países de América Latina donde los mercados laborales se caracterizan por elevados niveles de informalidad (IMF 2018, Zunino et al. 2019, Álvarez et al. 2020). En efecto, con un nivel de informalidad que en el 2020 alcanzó, en promedio, al 22% del total de ocupados, Álvarez et al. (2020) señala a Uruguay como el único país de América Latina donde la proporción de trabajadores informales se encuentra alineada a lo esperado, considerando su nivel de ingreso.

A pesar del grado de cobertura del sistema de protección social, la llegada del COVID-19 y la necesidad de adoptar medidas de distanciamiento social demostró la existencia de grupos relevantes de personas sujetos a un riesgo significativo de insuficiencia de ingresos en el marco de pandemia. Si bien la llegada del nuevo coronavirus ya generó, y seguirá generando, efectos macroeconómicos de significación que pueden perdurar en el tiempo -

1 Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Montevideo, Uruguay. Correspondencia a fedecaporale75@gmail.com

2 Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Montevideo, Uruguay. Correspondencia a mpereira@cinve.org.uy.

3 Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Montevideo, Uruguay. Correspondencia a zunino.gon@gmail.com

caída de los niveles de actividad, depreciación de las monedas de los países emergentes, disminución de flujos comerciales a nivel internacional, etc.-, durante el 2020, los mayores efectos se registraron sobre el mercado laboral, principalmente como consecuencia de las medidas sanitarias de distanciamiento social durante los meses de marzo, abril y mayo⁴.

La evidencia internacional disponible muestra que el distanciamiento social es, desde el punto de vista sanitario, una medida eficaz para contener la propagación del virus en la población y para evitar el colapso de los sistemas de salud (Mégarbane et al. 2021). Al mismo tiempo, sin embargo, la estrategia de aislamiento y distanciamiento social implica un importante shock de oferta para la economía, en la medida en que se dificulta enormemente la producción y la distribución de ciertos bienes y servicios.

La importante red de conectividad que existe en las economías actuales, y muy particularmente en Uruguay, permite que muchas de las tareas habituales que realizan los trabajadores puedan continuar desarrollándose con relativa normalidad de manera remota. Sin embargo, hay muchas otras tareas que se tornan imposibles de realizar bajo un contexto de distanciamiento social. En este sentido, resulta evidente que los sectores y trabajadores más afectados por las medidas adoptadas son aquellos que tienen menor capacidad de mantener su actividad laboral en un contexto restrictivo en materia de movilidad como el que se instaló en Uruguay principalmente durante los primeros meses de pandemia.

Para aproximar la importancia cuantitativa de este efecto en el mercado laboral de Uruguay, este trabajo propone la construcción del índice de posibilidades de trabajo a distancia (IPTD), en base a información de O*NET (Occupational Information Network). Este programa, desarrollado bajo el patrocinio del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, es la principal fuente de datos laborales en los Estados Unidos, recopilando información sobre el contenido de las tareas realizadas por aproximadamente 1,000 ocupaciones. El uso de la base de datos O*NET para aproximar las características de las ocupaciones se ha utilizado ampliamente en la literatura desde el trabajo de Acemoglu y Autor (2011). Para el nivel de país de América Latina, Apella y Zunino (2017) utilizaron la base de datos O*NET para identificar los componentes cognitivos, manuales, rutinarios y no rutinarios de las tareas realizadas en ocupaciones. Recientemente, algunos trabajos también han aplicado la información O*NET para evaluar la capacidad de trabajo remoto para cada ocupación, por ejemplo, Dingeland and Neiman (2020), Bonavida y Gasparini (2020), Guntin (2020), y Caporale, Pereira y Zunino (2020), el cual es una versión previa de este trabajo.

Una vez construido un índice de capacidad de trabajo a distancia, se procedió a identificar los trabajadores con mayor riesgo de disminución de ingresos en el contexto de pandemia. Estos trabajadores se caracterizan por la baja capacidad de trabajo a distancia, lo que incrementa el riesgo de pérdida de empleo, en conjunto con la falta de una adecuada cobertura de la red de protección social, lo que incrementa el riesgo de una disminución abrupta de los ingresos en caso de perder el empleo. En particular, los trabajadores más vulnerables ante el arribo de la pandemia fueron los trabajadores informales y los trabajadores formales cuentapropistas (quienes a pesar de ser formales no gozan de seguro de desempleo) con baja capacidad de trabajo a distancia. A estos dos grupos, adicionamos en este documento a los asalariados formales del sector privado con baja capacidad de

4 Durante estos meses se concretó la mayor caída en los niveles de empleo y cotizantes a la seguridad social en Uruguay (ver, las últimas ediciones del Monitor mensual del mercado laboral y Monitor de Seguridad Social del Observatorio de Seguridad Social de CINVE disponibles en <https://www.observatorioseguridadsocial.org.uy/index.php/informes>).

trabajo a distancia y salarios reducidos, cuyo nivel de ingreso asociado al seguro por desempleo quedaría por debajo de un umbral de suficiencia dado por el valor de la línea de pobreza per cápita.

Este trabajo identificó que, al inicio de la pandemia, más de 400 mil trabajadores eran vulnerables a la adopción de medidas sanitarias de distanciamiento social. En la medida en que estos trabajadores no están cubiertos por los instrumentos existentes en la red de protección social, se torna particularmente relevante la necesidad de instrumentos ad-hoc que permitan alcanzar a esta población para evitar situaciones de privación de consumo.

Lo que resta de este documento se organiza de la siguiente forma. En la siguiente sección se presenta el índice de posibilidades de trabajo a distancia (IPTD) propuesto y las fuentes de datos utilizadas para su construcción. En la tercera sección se presenta una breve descripción del mercado laboral en Uruguay atendiendo a la capacidad de trabajo a distancia. En cuarto lugar se analiza la correlación entre las solicitudes de seguro de desempleo recibidas por BPS durante el mes de marzo y los indicadores de IPTD a nivel sectorial. La quinta sección identifica y cuantifica los grupos de individuos con mayor riesgo de sufrir insuficiencia de ingresos durante los períodos de distanciamiento social. Finalmente, la sexta sección presenta algunas reflexiones a modo de conclusión.

2. UN INDICADOR PARA EVALUAR LA CAPACIDAD DE TRABAJO A DISTANCIA

El índice de posibilidades de trabajo a distancia (IPTD) que se propone en este informe se construye en base a información de O*NET. El IPTD se desarrolla a nivel de ocupaciones, lo que nos permite adjudicarle un valor concreto de capacidad de trabajo a distancia a cada trabajador ocupado de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

El índice se calcula en base a 12 medidas recopiladas para cada una de las ocupaciones de la base O*NET: i) análisis de datos e información; ii) pensamiento creativo; iii) establecimiento y mantenimiento de relaciones personales; iv) guía, dirección y motivación de subordinados; v) operación de vehículos, equipos o aparatos mecanizados; vi) asistencia y cuidados de otros; vii) trabajo directo con público; viii) inspección de materiales, equipo o estructuras; ix) manejo y movimiento de objetos; x) interacciones cara a cara; xi) uso de teléfono; xii) uso de email. Mientras las primeras 9 son clasificadas por O*NET como actividades laborales, las últimas 3 hacen referencia al contexto laboral.

En las 9 medidas referidas a actividades laborales, se consideró la escala de “importancia”. Esta indica el grado de importancia que una actividad particular tiene dentro de cada una de las ocupaciones, tomando valores entre 1 (“no importante”) y 5 (“extremadamente importante”). Las medidas de contexto laboral presentan una escala e interpretación similar⁵.

Dependiendo del ítem seleccionado, una mayor importancia puede facilitar o dificultar el desarrollo de trabajo a distancia. Por ejemplo, los trabajadores para quienes las tareas iii) a x) sean muy importantes en sus respectivas ocupaciones, presentarán mayores dificultades

⁵ Si bien la importancia de cada una de estas dimensiones es determinada para Estados Unidos, se espera que las actividades y el contexto laboral de cada ocupación sea similar en Uruguay.

para continuar desarrollando su trabajo en un contexto de aislamiento. Lo opuesto ocurre con los ítems restantes.

Dado lo anterior, el primer paso para la construcción del índice IPTD consistió en invertir las escalas de las medidas iii) a x). De esta forma, se logra que todas las variables reflejen un grado creciente de posibilidad de trabajo a distancia. Utilizando las categorías descritas, se calculó el índice como el promedio simple de la importancia de realización de cada uno de los ítems mencionados para cada ocupación. De esta forma, un valor de 1 en el aproximaría la imposibilidad de realizar trabajo a distancia, mientras que un valor de 5 indicaría la inexistencia de impedimentos para el teletrabajo. Estableciendo una correspondencia entre la clasificación SOC, utilizada por O*NET y la clasificación CIUO 08 utilizada por el INE para las ocupaciones relevadas en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), es posible obtener un valor del índice para cada uno de los empleos en Uruguay.

Forzando un poco la interpretación, se podría inferir que un valor del índice menor a 3, su valor medio, indica que menos de la mitad de las tareas habituales de cierta ocupación podrían realizarse a distancia, y, por lo tanto, la misma enfrentaría serias dificultades para ser desarrollada vía teletrabajo. Lo contrario se podría inferir cuando el índice es superior a 3, ya que los trabajadores tendrían la posibilidad de realizar más de la mitad de las tareas requeridas a distancia, y por tanto no se verían tan afectados como los anteriores por las medidas de distanciamiento social.

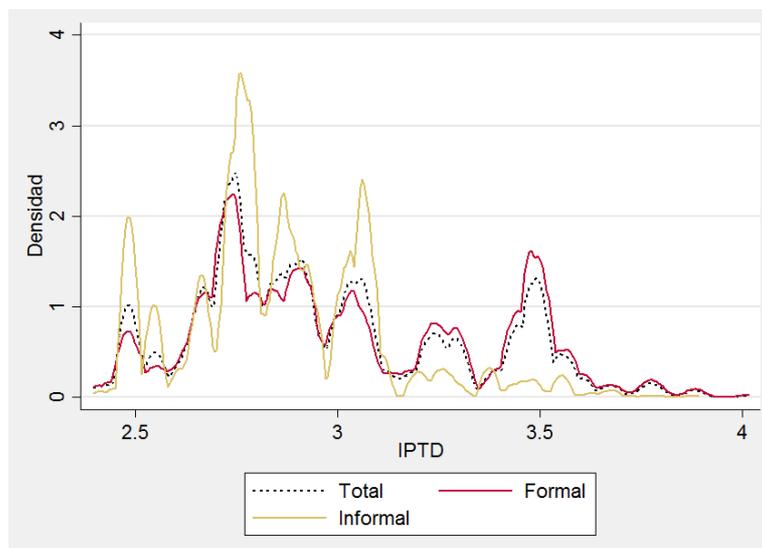
3. EL IPTD EN URUGUAY

A continuación, se presenta la distribución del IPTD el total de los trabajadores uruguayos con la información de la ECH 2019, esto es, capturando las posibilidades de trabajo a distancia en el momento previo al arribo de la pandemia. Se incorpora adicionalmente, la distribución del IPTD para los subconjuntos de trabajadores formales e informales. Se puede observar que existe una proporción mayoritaria de trabajadores que se desempeñan en ocupaciones con un valor del índice inferior a 3, a pesar de que un número importante alcanza valores en el entorno de 3,5 (ver Figura 1).

A su vez, la proporción de trabajadores que se verían imposibilitados para realizar teletrabajo es notoriamente 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 formales⁶.

⁶ Se excluye del análisis a quienes presentan ingreso de la ocupación principal igual a cero.

FIGURA 1. Distribución del IPTD



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

Como se observa en la Tabla 1, el IPTD promedio de los trabajadores uruguayos según los datos de la ECH 2019 es de 2,98, aunque el 50% de ellos presenta un índice menor a 2,91. Además, si bien es muy baja la proporción de trabajadores que presentan valores del índice extremos, casi 6 de cada 10 trabajadores presentarían dificultades para desarrollar sus tareas laborales de forma remota.

En promedio, las mujeres trabajan en ocupaciones con mayor IPTD que los hombres. No obstante, mientras son 10 mujeres de cada 100 las que tienen un valor del índice menor a 2,5, lo que es señal de importantes limitaciones para trabajar en un contexto de distanciamiento social, esa cifra es de apenas 2 en el caso de los hombres. El valor promedio del índice se ve fuertemente influenciado por lo que ocurre en las demás franjas: mientras el 63% de los hombres presentan valores entre 2,5 y 3 y sólo el 28% tienen índice entre 3 y 3,5; estas proporciones son bastante más equilibradas entre las trabajadoras mujeres, siendo 41% y 43% respectivamente.

Por otra parte, la Tabla 1 muestra que tanto el promedio como la mediana del índice aumenta al crecer el nivel de ingresos. El quintil de menores ingresos es el único en el cual la proporción de trabajadores con IPTD menor a 2,5 supera el 10%. Además, más del 50% de los trabajadores presentarían dificultades para trabajar a distancia en los cuatro primeros quintiles. En contraste, casi el 50% de los trabajadores del último quintil tienen un índice entre 3 y 3,5, y más del 65% tendrían posibilidades de continuar trabajando aún en contextos de aislamiento. Esta evidencia preliminar nos permite anticipar que los shocks asociados a medidas de distanciamiento social implican importantes consecuencias distributivas en sentido regresivo, dado que afectan en mayor medida a quienes tienen menores niveles de ingreso.

TABLA 1. IPTD medio, mediano y su distribución según sexo, ingreso y edad

	% de cotizantes con IPTD					
	Media	Mediana	IPTD<2.5	2.5<IPTD<3	3<IPTD<3.5	IPTD>3.5
Total	2.98	2.91	6%	53%	35%	6%
Sexo						
Masculino	2.95	2.85	2%	63%	28%	7%
Femenino	3.01	2.94	10%	41%	43%	6%
Quintiles de ingreso						
I	2.86	2.84	13%	59%	27%	2%
II	2.89	2.84	8%	62%	27%	2%
III	2.95	2.86	4%	61%	32%	3%
IV	3.02	2.93	2%	51%	40%	6%
V	3.17	3.23	1%	32%	49%	18%
Edad						
14-29	2.96	2.88	4%	61%	30%	5%
30-44	3.00	2.91	5%	51%	36%	7%
45-59	2.97	2.91	7%	51%	36%	6%
60 o más	2.97	2.92	7%	48%	40%	5%

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

Finalmente, no se observan grandes diferencias en los índices de los distintos grupos etarios. En todos los casos, la proporción de trabajadores con IPTD menor a 3 supera el 50%, lo que refleja que más de la mitad de los trabajadores presenta ciertas dificultades para trabajar a distancia. Esta proporción es algo mayor entre los trabajadores de entre 14 y 29 años que en los demás grupos etarios.

4. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL MERCADO LABORAL Y EL IPTD

Realizar una correcta evaluación sobre la relevancia del indicador propuesto a los efectos de anticipar el riesgo de pérdida de empleo en el contexto de pandemia no es sencillo con la disponibilidad de datos existentes. Las restricciones derivadas de la pandemia llevaron al INE a realizar un cambio metodológico para el relevamiento de la Encuesta Continua de Hogares, la que pasó a desarrollarse de forma telefónica desde el inicio de la pandemia, reduciendo el cuestionario realizado⁷. Por este motivo, la ECH 2020 no incluye el código de ocupación de los trabajadores, lo que impide analizar según la metodología desarrollada la capacidad de trabajo a distancia de los trabajadores encuestados en 2020.

7 Ver "Cambios en la operativa y formulario de la Encuesta Continua de Hogares a partir de la emergencia sanitaria" disponible en: https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=8648fe79-14dc-403f-986f-9cc2157b57cf&groupId=10181.

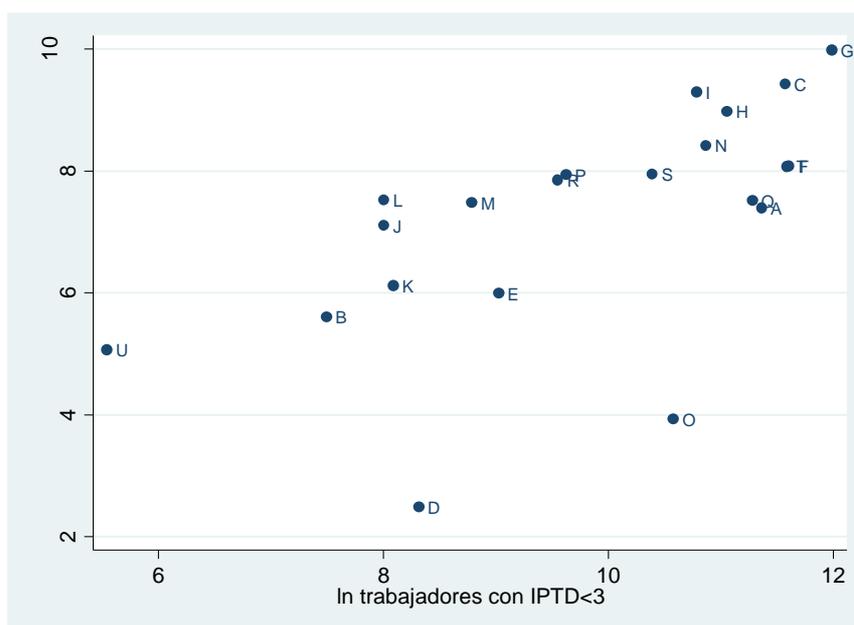
Adicionalmente, cabe señalar que el impacto de la pandemia en el mercado laboral también se da por razones ajenas a las restricciones de movilidad social. A modo de ejemplo, el impacto generalizado a nivel internacional de la pandemia generó un impacto negativo sobre la demanda externa que enfrenta Uruguay, impactando sobre sectores con independencia de sus posibilidades de adaptar su producción al contexto de restricciones de movilidad. De igual forma, el cierre temporal de fronteras y la imposición de cuarentenas a los individuos que arribaban del exterior limitó de forma muy significativa la entrada de turistas al Uruguay, impactando sobre todos los sectores que se favorecen de esa demanda, ya sea que tengan o no capacidad de trabajo a distancia. Finalmente, el relativo control de la propagación del virus en Uruguay durante 2020 determinó que solamente durante los primeros meses de pandemia existieran restricciones importantes de movilidad. En este contexto, la limitada capacidad de trabajo a distancia posiblemente fue un componente importante pero no necesariamente predominante de los impactos observados en el mercado laboral.

Aun considerando las limitaciones anteriormente mencionadas, con los datos disponibles se intentó realizar un análisis empírico que aporte algunos indicios respecto de la importancia del IPTD propuesto como forma de anticipar el riesgo de empleo en el contexto de pandemia.

Una forma preliminar de evaluar si el IPTD propuesto resulta relevante a la hora de anticipar dificultades para mantener las actividades laborales durante etapas de distanciamiento social fue analizar su correlación con las solicitudes de subsidio por desempleo recibidas por BPS durante el mes de marzo de 2020, cuando las restricciones de movilidad fueron más significativas en Uruguay. Cabe señalar que las solicitudes de subsidio por desempleo en dicho mes llegaron a una cifra nunca antes alcanzada de 81.779, de las cuales, 68.095 fueron solicitudes por suspensión de actividades, 6.689 por despido y 6.995 por reducción horaria.

En la medida en que no se cuenta con información sobre el código de ocupación de los trabajadores para los que se solicitó el subsidio por desempleo, el análisis se realizó a nivel sectorial utilizando 21 sectores de actividad (según la clasificación CIU 4). Para cada uno de estos sectores, se estimó, a partir de la ECH de 2019, la cantidad de trabajadores que presentaban un IPTD menor a 3 y se analizó la correlación de estos valores con las solicitudes de subsidio por desempleo a nivel sectorial.

GRÁFICO 2. Solicitudes de Subsidio por desempleo y trabajadores con IPTD<3 por sectores de actividad (en logaritmos)



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

Sectores de actividad: A-Producción agropecuaria, forestación y pesca; B-Explotación de minas y canteras; C-Industrias manufactureras; D-Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; E-Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento; F-Construcción; G-Comercio al por mayor y al por menor; reparación de los vehículos de motor y de las motocicletas; H-Transporte y almacenamiento; I-Alojamiento y servicios de comida; J-Información y comunicación; K-Actividades financieras y de seguros; L-Actividades inmobiliarias; M-Actividades profesionales, científicas y técnicas; N-Actividades administrativas y servicios de apoyo; O-Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; P-Enseñanza; Q-Servicios sociales y relacionados con la salud humana; R-Artes, entrenamiento y recreación; S-Otras actividades de servicio; T-Actividades de los hogares en calidad de empleadores, actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para uso propio; U-Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales.

Como se observa en el Gráfico 2, existe una clara correlación positiva entre la cantidad de trabajadores con IPTD menor a 3 en cada sector de actividad y la cantidad de solicitudes de subsidio por desempleo realizadas a nivel sectorial. Los únicos sectores donde la cantidad de solicitudes de subsidio por desempleo parecería no estar en consonancia con la cantidad de trabajadores con IPTD menor a 3 son “Administración pública y defensa, planes de seguridad social de afiliación obligatoria” y “Suministro de agua, alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento”. Este resultado no sorprende debido a la predominancia de empleo público en dichos sectores.

Una aproximación alternativa fue generar diferentes grupos de trabajadores considerando su vínculo con el mercado laboral (trabajadores dependientes formales del sector privado, independientes formales del sector privado, trabajadores públicos y trabajadores informales), sexo y edad. En base a estas variables se construyeron 32 grupos de trabajadores a los cuales se les computó la mediana del IPTD considerando sus ocupaciones en 2019 lo que permite aproximar cuáles serían los grupos con menores posibilidades de trabajo a distancia. Seguidamente, se utilizaron las ECH 2019 y 2020 para calcular la participación de cada uno de los grupos considerados en el total del empleo en cada año. Finalmente, se calculó la variación en las participaciones relativas en el total del empleo entre 2020 y 2019 para cada uno de los grupos construidos.

El IPTD mediano de cada grupo y la variación en su participación en el empleo se incluyen en la Tabla 2. El análisis realizado muestra que todos los grupos cuya participación en el empleo muestra una mayor reducción se caracterizan por tener una mediana del IPTD menor a 3 y

prácticamente en todos los casos menor a la mediana del total de ocupados (2,91). Por el contrario, los grupos que ganan participación en el total del empleo, lo que muestra que comparativamente fueron menos afectados por la pandemia, presentan mayores valores del índice IPTD en términos relativos, siendo en la mayor parte de los casos superiores a 3.

Tabla 2. IPTD y cambio en la participación en el empleo por grupos de trabajadores

	IPTD (mediana por grupos de trabajadores)							
	Trabajadores privados formales con derecho a SD*		Trabajadores privados formales sin derecho a SD*		Trabajadores públicos		Trabajadores Informales	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Entre 14 y 30 años	2.85	2.91	3.01	3.08	2.88	3.30	2.78	2.93
Entre 30 y 45 años	2.85	2.91	3.05	3.06	3.00	3.23	2.78	2.88
Entre 45 y 60 años	2.84	2.86	3.01	3.06	3.01	3.27	2.78	2.88
Mayor de 60 años	2.91	2.78	3.01	3.06	3.10	3.31	2.81	2.89
	Cambio en la participación en el total del Empleo (por grupos de trabajadores)							
Entre 14 y 30 años	-0.8%	-0.5%	0.0%	0.0%	-0.2%	0.0%	-0.7%	-0.7%
Entre 30 y 45 años	0.2%	0.5%	0.1%	0.0%	0.2%	0.8%	-0.4%	-0.7%
Entre 45 y 60 años	0.3%	1.0%	0.2%	0.3%	0.5%	0.8%	-0.4%	-0.4%
Mayor de 60 años	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	0.2%	-0.5%	-0.3%

*Nota: SD refiere a Subsidio por desempleo

Fuente: Elaboración propia en base a datos de O*NET y de las ECH de 2019 y 2020.

Atendiendo a los resultados anteriores, en la siguiente sección, utilizaremos el IPTD propuesto para identificar y cuantificar tres grupos de individuos que presentarían un riesgo importante de enfrentar una situación de insuficiencia de ingresos mientras perduren las medidas sanitarias de distanciamiento social.

5. GRUPOS DE TRABAJADORES VULNERABLES

En este sentido, para poder cuantificar a este último grupo de trabajadores, se consideraron tres escenarios distintos. En cada uno de estos escenarios, se calculó para todos los asalariados formales del sector privado con IPTD menor a 3, el valor correspondiente al subsidio por desempleo en cada una de las causales de subsidio existentes. Luego de esto, se cuantificó en cada caso el número de trabajadores que percibiría un ingreso menor al valor de la línea de pobreza per cápita.

En el primer escenario se considera el subsidio por suspensión total de la actividad (causal predominante entre las solicitudes realizadas desde la declaración de emergencia sanitaria). En este caso, el BPS otorga una prestación equivalente al 50% del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los últimos seis meses previos a la configuración de la causal, o a 12 jornales en caso de trabajadores jornaleros suspendidos. La cobertura es por 4 meses o 48 jornales. En el segundo escenario se considera la causal de despido. Las remuneraciones tomadas como base de cálculo son las mismas que en el caso anterior, aunque se abona por 6 meses, con un monto que decrece en el tiempo: en el primer mes corresponde un porcentaje de 66% o 16 jornales, finalizando en el sexto mes en 40% o 9 jornales. El tercer y último escenario refiere a la modalidad especial de subsidio creada en el marco de la pandemia, destinada a cubrir la reducción de las actividades de los

trabajadores dependientes con remuneración mensual⁸. En este caso, el monto que recibe el trabajador no puede ser menor al 75% del promedio de las remuneraciones mensuales percibidas en los últimos seis meses, correspondiendo al empleador la suma nominal asociada al tiempo efectivamente trabajado^{9 10}.

Utilizando la información de la base de datos construida, es posible determinar la cantidad de trabajadores que, al momento de arribo de la pandemia, se encontraban en una situación vulnerable en un contexto de distanciamiento social, identificándolos de acuerdo a cada uno de los grupos y escenarios antes definidos.

En primer lugar, se calculó que cerca de 270.000 trabajadores informales presentan un valor del IPTD menor a 3. Estos representan más de un 70% del total de trabajadores informales y aproximadamente el 60% de todos los trabajadores vulnerables identificados, indicando un contingente importante de trabajadores sin cobertura que se encontraban en situación de riesgo significativo de cese de su actividad laboral sin ser beneficiarios de ninguna prestación por desempleo.

TABLA 3. Cantidad de trabajadores vulnerables según grupo

	Cantidad de trabajadores
Trabajadores con problemas de cobertura	311400
Informales con IPTD<3	268155
Cuentapropistas formales con IPTD<3	43245
Trabajadores con problemas de suficiencia (escenarios alternativos)	
Dependientes formales con IPTD<3 y con subsidio por suspensión debajo de la línea de pobreza	134644
Dependientes formales con IPTD<3 y con subsidio por despido debajo de la línea de pobreza	72696
Dependientes formales con IPTD<3 y con subsidio por reducción horaria debajo de la línea de pobreza	57126

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

Dentro de los trabajadores formales vulnerables, y tal como se describió anteriormente, se realiza una distinción entre quienes enfrentarían problemas de cobertura y quienes aún con cobertura, tendrían problemas de suficiencia en sus prestaciones en caso de perder el empleo. Los primeros refieren a los trabajadores cuentapropistas, entre quienes se identifica la existencia de algo más de 43 mil trabajadores vulnerables, dado que se

8 La normativa vigente desde antes de la declaración de emergencia sanitaria prevé la cobertura ante suspensión parcial de la actividad o reducción horaria únicamente en el caso de trabajadores jornaleros o personas con más de un empleo. En estos casos, corresponde un subsidio por el monto necesario para igualar lo que se percibiría en la causal suspensión total.

9 Resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del 3 de abril de 2020.

10 En esta primera aproximación, ninguno de los tres escenarios considera el suplemento de 20% que la Ley N° 18.399 establece para los trabajadores casados, que viven en concubinato, o que tienen a cargo familiares incapaces menores de 21 años.

desempeñan en ocupaciones con altas restricciones al teletrabajo, y que, por su condición de no dependientes, no se encuentran cubiertos por el subsidio por desempleo.

Finalmente, considerando al sector privado, son casi 135 mil los asalariados formales con dificultades para realizar sus tareas laborales a distancia que, en caso de ser enviados al seguro de paro por causal suspensión, percibirían ingresos inferiores al umbral de línea de pobreza per cápita correspondiente a su hogar. Considerando la causal despido¹¹, la cantidad de asalariados formales con problemas de suficiencia (durante el primer mes) disminuye a casi 73.000, mientras que, si el escenario es el de la causal reducción horaria, el grupo de vulnerables se reduce a 57.000 trabajadores.

6. CONCLUSIONES

El sistema de seguridad social uruguayo suele ser destacado por su elevado nivel de cobertura de la población activa, en particular en la comparativa regional. No obstante, el arribo de la pandemia y las medidas de distanciamiento social adoptadas dejaron en evidencia la existencia de ciertos grupos vulnerables con un riesgo significativo de ver seriamente afectada su capacidad de consumo.

En este sentido, el presente informe identifica y cuantifica estos grupos de trabajadores, señalando a su vez, cuáles de ellos quedarían excluidos de la cobertura del sistema, y cuáles, a pesar de estar cubiertos, recibirían prestaciones insuficientes. En base a la información provista por la ECH de 2019, se encuentra que, previo al comienzo de la pandemia, más de 310.000 trabajadores con muy baja capacidad de teletrabajo quedarían por fuera de la cobertura que ofrece el subsidio por desempleo en caso de perder el empleo, mientras que otros 135.000, a pesar de contar con la cobertura del sistema, percibirían prestaciones que los situarían por debajo de la línea de pobreza per cápita.

Esta situación alertaba sobre la necesidad de desarrollar un esquema de transferencias ad-hoc a los efectos de evitar situaciones graves de privación de consumo durante el tiempo que duren las medidas sanitarias. La falta de un esquema alternativo de transferencias pudo haber determinado que las políticas públicas no cubrieran adecuadamente a trabajadores vulnerables, favoreciendo el incremento de la pobreza ocurrido durante 2020. Al mismo tiempo, un esquema ad-hoc de transferencias focalizado en estos trabajadores vulnerables podría haber colaborado con la reducción de la movilidad necesaria en los momentos donde la propagación del virus se aceleró, esto es, sobre finales del 2020 y, particularmente, en lo que va de 2021.

BIBLIOGRAFÍA

Apella I. y G. Zunino, (2017). Technological Change and the labor Market in Argentina and Uruguay. A task content Analysis. Revista de Economía del Banco Central del Uruguay. Volumen 24. Nº 2. Noviembre 2017.

Acemoglu, D. y D. Autor, (2011). Skills, Task and Technologies: Implications for Employment and Earning. Handbook of Labor Economics. Elsevier, pp: 1043-1171

11 El ejercicio aquí presentado considera el porcentaje correspondiente al primer mes de subsidio (66%).

- Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D., Daude, C. (2020). RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad. Caracas: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>
- Bonavida, C., y L. Gasparini (2020). El impacto asimétrico de la cuarentena. Documento de trabajo 261. CEDLAS. Universidad de La Plata.
- Caporale, F., M. Pereira y Zunino, G. (2020). Coronavirus y las vulnerabilidades de la red de protección social en Uruguay. Informe N°8. Observatorio de Seguridad Social. CINVE.
- Dingeland, Jonathan and Brent Neiman (2020). "How Many Jobs Can be Done at Home?" BFI White Paper.
- Guntin, R. (2020). Trabajo a distancia y con contacto en Uruguay. http://www.rguntin.com/research/employment_uru_covid_new.pdf
- IMF (2018). Growing pains. Is Latin America prepared for population aging?
- Mégarbane B, Bourasset F, Scherrmann JM. Is Lockdown Effective in Limiting SARS-CoV-2 Epidemic Progression?-a Cross-Country Comparative Evaluation Using Epidemiokinetic Tools. *J Gen Intern Med.* 2021;36(3):746-752. doi:10.1007/s11606-020-06345-5
- Observatorio de Seguridad Social. CINVE (2021). Monitor mensual del mercado laboral. Abril 2021. Disponible en: <https://www.observatorioseguridadsocial.org.uy/index.php/24-observatorio-de-seguridad-social/111-monitor-laboral-abril-2021>
- Observatorio de Seguridad Social. CINVE (2021b). Monitor mensual de Seguridad Social. Marzo 2021. Disponible en: <https://www.observatorioseguridadsocial.org.uy/index.php/24-observatorio-de-seguridad-social/110-monitor-de-seguridad-social-marzo-2021>
- Zunino, G.; Caporale, F.; Souto, A.; y Pereira, M. (2019). "Presente y Futuro del Sistema de Seguridad Social en Uruguay". Centro de Investigaciones Económicas.