

VERÓNICA AMARANTE y RICARDO INFANTE

Editores



hacia un  
**desarrollo  
inclusivo**  
el caso del Uruguay



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# Hacia un desarrollo inclusivo

El caso del Uruguay

Verónica Amarante

Ricardo Infante

Editores



NACIONES UNIDAS



**Organización  
Internacional  
del Trabajo**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Santiago, agosto de 2016

**Alicia Bárcena**

Secretaria Ejecutiva

**Antonio Prado**

Secretario Ejecutivo Adjunto

**Ricardo Pérez**

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este libro es resultado de un trabajo colectivo emprendido en el marco del proyecto “Desarrollo inclusivo”, ejecutado por iniciativa conjunta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El documento fue elaborado bajo la supervisión general de Verónica Amarante, Directora de la Oficina de la CEPAL en Montevideo, y Ricardo Infante, Consultor de la CEPAL, en consulta con la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina en Santiago. La redacción de los capítulos estuvo a cargo de los siguientes especialistas de la CEPAL y consultores: introducción: Verónica Amarante y Ricardo Infante; capítulo I: Luis Bértola; capítulo II: Verónica Amarante y Victoria Tenenbaum; capítulo III: Cecilia Rossel, y anexo metodológico: Victoria Tenenbaum.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

# Índice

Prólogo.....	11
Introducción	
<i>Verónica Amarante, Ricardo Infante</i> .....	13
Capítulo I	
Ciclo económico y heterogeneidad estructural	
<i>Luis Bértola</i> .....	19
Introducción .....	19
A. Crecimiento y ciclos económicos: una mirada de largo plazo.....	22
B. Evolución de la heterogeneidad estructural.....	28
1. El enfoque sectorial de la estructura productiva .....	28
2. El enfoque de la estructura empresarial .....	33
3. El enfoque combinado: estratos de productividad según el tamaño de las empresas y los sectores productivos .....	35
C. Tendencias de la desigualdad productiva .....	42
D. Planteamiento de políticas.....	47
E. Síntesis .....	50
Bibliografía.....	53
Capítulo II	
Mercado laboral y heterogeneidad productiva en el Uruguay	
<i>Verónica Amarante, Victoria Tenenbaum</i> .....	55
Introducción .....	55
A. Evolución del mercado laboral, 2001-2014 .....	56
1. Ocupación, desocupación y actividad.....	56
2. Remuneraciones medias y desigualdad .....	63

B.	Las instituciones laborales uruguayas .....	65
1.	La negociación colectiva .....	65
2.	El salario mínimo .....	66
3.	Medidas para el servicio doméstico .....	68
4.	El monotributo .....	69
5.	El seguro de desempleo .....	71
6.	Jubilaciones, licencias maternales y paternales e inspecciones .....	71
7.	Otras políticas que pueden afectar el mercado laboral .....	73
C.	El empleo y los estratos productivos .....	75
D.	Heterogeneidad estructural, ingresos y desigualdad .....	88
E.	Conclusiones .....	97
	Bibliografía .....	99
	Anexo II.A1 .....	101

### Capítulo III

#### De la heterogeneidad productiva a la estratificación de la protección social

<i>Cecilia Rossel</i> .....	103	
Introducción .....	103	
A.	Elementos básicos del sistema de protección social uruguayo .....	107
1.	Origen, trayectoria y rasgos estilizados .....	107
2.	Pilares y componentes de la protección social en el Uruguay .....	112
3.	Seguridad de ingresos para la población en edad de trabajar .....	112
4.	Seguridad de ingresos en la vejez .....	117
5.	Seguridad de ingresos para la infancia: protección de las familias con hijos .....	121
6.	Salud .....	125
B.	El sistema de protección social uruguayo y los desafíos para una economía política de beneficiarios y excluidos .....	129
1.	El desajuste entre la arquitectura de protección y la estructura de riesgos .....	129
2.	Desigualdad de género: el cambio cultural y las políticas .....	131
C.	De las desigualdades productivo-laborales a la protección social de los trabajadores .....	137
1.	Acceso estratificado al seguro social .....	137
2.	Acceso estratificado a la atención y los beneficios de salud .....	139
D.	Estratos de productividad y protección social de los hogares .....	142
1.	Estratos de productividad y perfil de los hogares .....	142
2.	La traslación de las desigualdades productivo-laborales a la protección social de los hogares .....	146

E. Comentarios finales y discusión de lineamientos de política .....	153
Bibliografía.....	156
Anexo III.A1 .....	160

### Anexo metodológico A1

#### Metodología para la construcción de estratos de productividad

<i>Victoria Tenenbaum</i> .....	165
A. Descripción de las fuentes de datos.....	165
B. Descripción del método para la identificación de estratos de productividad.....	167
C. Limitaciones y ventajas del método .....	172

### Cuadros

I.1 Uruguay: características de los ciclos de la economía, 1872-2003.....	25
I.2 Uruguay: tasas anuales de crecimiento de la ocupación, el VAB y el VAB por ocupado y por hora trabajada (a precios de 2005), 2001-2003 y 2012-2014 .....	29
I.3 Uruguay: composición del VAB y la ocupación y productividad relativa por rama de actividad, 2001-2003, 2009-2011 y 2012-2014.....	31
I.4 Uruguay: cambios de la composición del VAB a precios corrientes y constantes y de la productividad relativa, de 2001-2003 a 2010-2011 .....	32
I.5 Uruguay: comportamiento de la estructura productiva según el tamaño de las empresas, 2001-2014.....	33
I.6 Uruguay: promedio de la estructura de ocupación según tamaño, por ramas de actividad, 2001-2014.....	36
I.7 Uruguay: productividad relativa por sector económico y tamaño de empresa, 2001-2003 y 2012-2014 .....	37
I.8 Uruguay: ubicación de ramas y tamaños de empresas en distintos estratos de productividad, 2014 .....	38
I.9 Uruguay: distribución del VAB, el empleo y el valor agregado por ocupado según estratos, 2001 y 2014 .....	40
I.10 Uruguay: productividad relativa por estratos, 2001, 2007 y 2014.....	41
I.11 Uruguay: tasa de crecimiento anual por estratos de productividad, 2001-2014 .....	42
II.1 Uruguay: descomposición del cambio de la informalidad según categoría ocupacional, 2004-2014 .....	62
II.2 Uruguay: evolución de los ingresos laborales por hora, 2000-2013 .....	63
II.3 Uruguay: índice de Gini de los ingresos laborales, 2001-2013.....	64
II.4 Uruguay: evolución del salario mínimo con relación a la distribución salarial, 2004-2012.....	67

II.5	Uruguay: evolución de la cobertura del salario mínimo, 2004-2012 .....	68
II.6	América Latina (países seleccionados): número de inspecciones e inspectores laborales por país, 2009 y 2014 .....	73
II.7	Uruguay: productividad en términos de VAB por ocupado según tamaño y rama de actividad de las empresas, 2001, 2007 y 2014 .....	77
II.8	Uruguay: productividad media por tamaño y rama de actividad de las empresas, 2001, 2007 y 2014.....	78
II.9	Uruguay: productividad media y ratios entre estratos, 2001, 2007 y 2014 .....	79
II.10	Uruguay: tasas de variación del empleo y contribución de cada estrato de productividad, para el total de los trabajadores y solo los trabajadores privados, 2001-2014 .....	82
II.11	Uruguay: variación del empleo por tamaño y rama de actividad de las empresas, 2007-2014.....	84
II.12	Uruguay: características de los ocupados según estratos de productividad, 2014.....	85
II.13	Uruguay: características laborales y de la distribución de ingresos de los ocupados según estratos de productividad, 2007 y 2014 .....	86
II.14	Uruguay: resultados de las ecuaciones salariales, 2007 y 2014 ...	90
II.15	Uruguay: ingresos laborales, impuestos y contribuciones a la seguridad social por estratos de productividad, 2007 y 2014.....	91
II.16	Uruguay: índice de Gini antes y después de impuestos, 2007 y 2014 .....	94
II.17	Uruguay: descomposición del índice de Theil según diferentes agrupaciones, 2007 y 2014.....	96
II.A1.1	Uruguay: ingresos laborales por hora relativos al promedio, 2000-2013 .....	101
II.A1.2	Uruguay: ecuaciones salariales, 2001-2013 .....	102
III.1	Mecanismos de protección del ingreso para trabajadores afiliados al seguro social del Banco de Previsión Social.....	114
III.2	Requisitos para el acceso al seguro de desempleo .....	115
III.3	Requisitos para causales jubilatorias y pensionarias y para la asignación de las prestaciones del Banco de Previsión Social.....	118
III.4	Principales requisitos de las pensiones no contributivas (vejez e invalidez) del Banco de Previsión Social.....	119
III.5	Características de beneficiarios y tributarios de la prestación por asignación familiar .....	122
III.6	Mecanismos de protección del ingreso para trabajadores afiliados al seguro social del Banco de Previsión Social.....	127
III.7	Ocupados que tiene derechos de asistencia de salud en la ASSE, según estratos de productividad y quintiles de ingreso, evolución durante 2001, 2007 y 2014.....	141

III.8	Ocupados que viven en hogares en situación de pobreza, según estratos de productividad, evolución durante 2001, 2007 y 2014 .....	143
III.9	Perfil de tipos de hogar según estratos de productividad, evolución durante 2001, 2007 y 2014 .....	145
III.10	Tipología de protección social en hogares y personas, según estratos de productividad, 2014 .....	152
III.A1.1	Aporte al seguro de enfermedad de trabajadores dependientes .....	160
III.A1.2	Aporte al seguro de enfermedad de titular o cónyuge colaborador de empresas unipersonales rurales .....	160
III.A1.3	Monotributo unipersonal sin dependientes .....	161
A1.1	Resumen de la metodología para la construcción de estratos de productividad .....	169
A1.2	Matriz de productividad promedio por ramas de actividad y tamaños de empresa, 2014 .....	170
A1.3	Límites de los estratos de productividad y productividades promedio, 2014 .....	171
A1.4	Clasificación por estratos de productividad, según ramas de actividad y tamaños de empresa, 2014 .....	171

## Gráficos

I.1	Uruguay: PIB, población y PIB per cápita, 1870-2012 .....	23
I.2	Uruguay: componente cíclico del PIB, 1880-2000 .....	24
I.3	PIB per cápita relativo entre diferentes grupos de países, 1870-2010 .....	27
I.4	Uruguay: productividad media por estratos, 2001-2014 .....	41
I.5	Uruguay: VAB por ocupado anual por estratos de productividad y relación entre las productividades alta y baja, 2001-2014 .....	43
I.6	Uruguay: VAB por ocupado por cuartiles de productividad y relación entre los cuartiles 4 y 1, 2001-2014 .....	44
I.7	Uruguay: desigualdad del VAB por ocupado según diferentes índices de medición, 2001-2014 .....	45
I.8	Uruguay: descomposición de la desigualdad del VAB por ocupado, entre y en el interior de los diferentes estratos de empresas y ramas de actividad, 2001-2014 .....	46
II.1	Uruguay: PIB e indicadores del mercado laboral, 2000-2014 .....	58
II.2	Uruguay: evolución de la ocupación por categoría ocupacional, 2000-2014 .....	59
II.3	Uruguay: PIB y tasa de informalidad, 2001-2014 .....	60
II.4	Uruguay: ocupados formales e informales, 2001-2014 .....	61
II.5	Uruguay: ocupados y productividad media por estratos, 2011 .....	80
II.6	Uruguay: distribución del empleo y del VAB por estratos de productividad, 2001, 2007 y 2014 .....	81



II.7	Uruguay: evolución del número de ocupados por estratos de productividad, 2001-2014.....	81
II.8	Uruguay: descomposición de la variación del empleo por estratos de productividad, 2007-2014.....	83
II.9	Uruguay: evolución del promedio de los ingresos laborales reales por estratos de productividad, 2001, 2007 y 2014.....	89
II.10	Uruguay: promedio de impuestos y contribuciones por estrato de productividad, 2007 y 2014.....	91
II.11	Uruguay: distribución de la masa de ingresos líquidos, nominales, aportes a la seguridad social e IRPF por estratos de productividad, 2007 y 2014.....	92
II.12	Uruguay: evolución de la relación de la masa salarial sobre el VAB en el caso de los asalariados, por estratos de productividad, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2014.....	95
II.13	Uruguay: desigualdad de la productividad y de ingresos, 2001, 2007 y 2014.....	97
III.1	Proporción de hogares con mayores de 65 años que reciben pensiones no contributivas, por decil de ingreso per cápita en años seleccionados, en localidades de 5.000 habitantes y más.....	121
III.2	Cobertura de asignaciones familiares, 2006-2010.....	123
III.3	Cobertura de las AFAM contributivas, según deciles de ingreso.....	124
III.4	Cobertura de las AFAM no contributivas, según deciles de ingreso.....	124
III.5	Lugar de atención más frecuente, según quintiles de ingreso, 2007.....	126
III.6	Prioridad macroeconómica del gasto público social.....	135
III.7	Clasificación funcional del gasto público social, evolución durante 2005-2012.....	136
III.8	Ocupados que aportan a la seguridad social, según estratos de productividad, evolución durante 2001, 2007 y 2014.....	138
III.9	Ocupados que tienen derechos de atención de salud en las instituciones de asistencia médica colectiva, según estratos de productividad, evolución durante 2001, 2007 y 2014.....	139
III.10	Ocupados que tienen derechos de atención de salud en la ASSE, según estratos de productividad, evolución durante 2001, 2007 y 2014.....	140
III.11	Ocupados que tienen derechos de atención de salud en la ASSE, según estratos de productividad y quintiles de ingreso, evolución durante 2001, 2007 y 2014.....	141
III.12	Ocupados que tienen derechos de atención de salud en seguro privado, según estratos de productividad, evolución durante 2007 y 2014.....	142

III.13	Distribución de ocupados de distintos estratos en deciles de ingreso per cápita del hogar, evolución durante 2001, 2007 y 2014 .....	143
III.14	Hogares con jefatura femenina en cada estrato, evolución durante 2001, 2007 y 2014 .....	146
III.15	Hogares con jefe que aporta a la seguridad social, según estratos de productividad, evolución durante 2001, 2007 y 2014.....	147
III.16	Hogares que reciben asignaciones familiares, por tipo, según estratos de productividad, 2014 .....	148
III.17	Hogares que reciben asignaciones familiares del Plan de Equidad, según estratos de productividad y quintiles de ingreso per cápita, 2014 .....	148
III.18	Hogares que reciben la Tarjeta Uruguay Social, según estratos de productividad, 2014 .....	149
III.19	Hogares que reciben la Tarjeta Uruguay Social, según estratos de productividad y quintiles de ingreso, 2014 .....	149
III.20	Tipología de protección social en hogares, según estratos de productividad, 2014 .....	152

#### **Recuadro**

III.1	Tipología de protección social.....	150
-------	-------------------------------------	-----



## Prólogo

Este libro es resultado de una iniciativa conjunta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>1</sup>, dirigida a ampliar el debate y fortalecer el marco analítico en relación con el diseño de una estrategia de desarrollo inclusivo en el Uruguay. El objetivo final es apoyar la formulación de políticas que impulsen la convergencia productiva, el crecimiento económico para la igualdad y la justicia social.

La orientación prioritaria del desarrollo inclusivo es lograr una mayor inserción tanto productiva como social de las personas en la estructura y funcionamiento del sistema socioeconómico, para asegurar una mejor distribución primaria del ingreso, arraigada en el proceso productivo mismo. Se trata de adoptar una estrategia renovada, que promueva un crecimiento económico que atenúe la heterogeneidad estructural y haga más denso, complejo y diversificado el sistema productivo, y que ejerza mayor tracción sobre el empleo, la distribución del ingreso y la inclusión social. Tal estrategia se enmarca, por lo tanto, en las recientes propuestas de la CEPAL, contenidas en los documentos de la denominada “trilogía de la igualdad”, así como en la visión de la OIT de promoción del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Esta es también la visión expresada en el Objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

---

<sup>1</sup> Esta iniciativa se inscribe en el marco del proyecto “Desarrollo inclusivo”, en el que se han realizado estudios sobre la situación de América Latina y el Caribe, y se han abordado los casos nacionales de la Argentina, el Brasil, Chile, El Salvador y el Perú.

En la formulación de políticas consecuentes con este enfoque del desarrollo, este estudio se propone conjugar tres líneas de actuación. La primera es un cambio estructural en el sistema productivo, que transforme la dinámica productiva y de la productividad, elementos centrales para corregir las fuentes primarias de la desigualdad en el largo plazo. Como resultado de la convergencia productiva inherente a este proceso, se tendrá una estructura económica más integrada, compleja y diversificada, que constituya la base de un crecimiento más rápido y balanceado, con aumentos genuinos de productividad. La segunda línea de actuación se refiere al mercado de trabajo, espacio en el que se genera la mayor parte del ingreso de los hogares, así como las desigualdades propias de su distribución. Esta línea se basa en iniciativas para avanzar en materia de igualdad en el acceso a los resultados del progreso productivo alcanzado, que contribuyan a crear el escenario propicio para la mejora de las condiciones laborales, tanto salariales como no salariales, esto es, para la creación de trabajo decente. Ambos factores son indispensables para mejorar en forma sostenida la distribución del ingreso y la inserción social. La tercera línea de actuación se refiere a la protección social. Su función en el nuevo patrón de crecimiento inclusivo es, por una parte, prestar apoyo durante la transición hacia una estructura económica más convergente, que atenúe las desigualdades y, por otra, proteger y capacitar a las personas para su incorporación a mercados formales de trabajo modernos, contribuyendo así a impulsar la demanda agregada y el crecimiento.

Estas tres líneas de acción son las que estructuran este libro, en que se analiza el funcionamiento del aparato productivo y su heterogeneidad, el desempeño del mercado laboral y la protección de los trabajadores. La principal lección que surge de la experiencia del Uruguay es que, aun en condiciones de desigualdad productiva creciente, las políticas laborales y tributarias pueden contrarrestar hasta cierto punto estas tendencias regresivas y contribuir a reducir de forma significativa la desigualdad de los ingresos laborales. Sin embargo, se mantiene el principal desafío de promover un cambio estructural progresivo, que sitúe en el centro de la dinámica económica los cambios cualitativos en la estructura productiva, que permita crear más y mejores empleos y que genere un crecimiento sostenible e inclusivo tanto económica como socialmente. Que nos acerque, en definitiva, hacia el horizonte del desarrollo con igualdad.

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe (CEPAL)

**José Manuel Salazar Xirinachs**  
Director Regional  
para América Latina y el Caribe  
Organización Internacional  
del Trabajo (OIT)

# Introducción

Verónica Amarante<sup>1</sup>  
Ricardo Infante<sup>2</sup>

El desarrollo inclusivo consiste en lograr un crecimiento económico basado en una menor heterogeneidad estructural y en un mayor desarrollo productivo, cuyo dinamismo tenga efectos positivos sobre el empleo, la distribución del ingreso y la inclusión social. Una estrategia de este tipo se enmarca en las recientes propuestas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), contenidas en los documentos que conforman la llamada “trilogía de la igualdad”<sup>3</sup>, así como en la visión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de promoción del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Implica la conexión virtuosa entre el ámbito productivo y el social en la búsqueda de mayor competitividad, mayor equidad y más inclusión social. En este libro se exploran, en el caso del Uruguay, los cambios ocurridos en la estructura productiva y en la esfera social, intentado comprender las sinergias entre ambos, así como el papel que han desempeñado las políticas públicas.

En el libro se analiza la experiencia del Uruguay en términos de crecimiento económico, dinámica del mercado laboral y protección social, tres pilares fundamentales del desarrollo inclusivo. La idea orientadora es

---

<sup>1</sup> Directora de la Oficina de la CEPAL en Montevideo.

<sup>2</sup> Consultor de la CEPAL y coordinador del proyecto “Desarrollo inclusivo”.

<sup>3</sup> CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, 2010; *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, 2012, y *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, 2014.

que en el centro de la dinámica del crecimiento deben estar los cambios cualitativos de la estructura productiva o, como lo denomina la CEPAL, el cambio estructural. Ese cambio tiene lugar cuando la oferta corresponde a bienes y servicios de mayor demanda en la economía interna e internacional, y a la vez se identifica y fortalece el potencial de distintos tipos de especialización productiva para irradiar el cambio tecnológico y la innovación al conjunto del sistema productivo. Si se difunde el progreso técnico a nuevos sectores, es posible entrar en una lógica virtuosa en que se extiendan el empleo formal y la protección social por la vía contributiva.

En la misma lógica, el empleo es el promotor del cambio, como tantas veces se ha subrayado en la visión de la OIT, y constituye al mismo tiempo el camino más eficaz para superar la desigualdad y la pobreza. Ese trabajo debe ser libremente elegido, productivo, adecuadamente remunerado y respaldado por una protección social apropiada —debe tratarse, en definitiva, de trabajo decente—. Es posible lograr altos niveles de empleo y crecimiento incluso a través de una combinación de políticas de apoyo macroeconómico y empleo, y de políticas de mercado laboral y de protección social diseñadas para extender los beneficios del crecimiento. En este proceso, el rol del diálogo social es crucial como mecanismo de gobernanza democrática.

Finalmente, la protección social se entiende como el tercer eslabón de esta cadena, que operaría sobre los condicionamientos estructurales que resultan de la combinación de los dos eslabones anteriores (la estructura productiva y el mercado laboral). La protección social no actúa en un terreno neutro, sino que su orientación puede redefinir un modelo de sociedad, a través de las opciones concretas sobre cómo distribuir y redistribuir recursos.

A lo largo de los tres capítulos en que se estructura el libro, se desarrolla un análisis enfocado en las diferencias de productividad, identificando distintos estratos productivos y su rol en el proceso de crecimiento económico, su dinámica laboral y su vínculo con la protección social. Para ello, se realiza un esfuerzo metodológico por clasificar los distintos segmentos productivos de la economía del Uruguay, combinando criterios que consideran tanto las ramas de actividad como los tamaños de empresa (véase el anexo metodológico).

En el capítulo I se indaga en el nexo entre el crecimiento económico del último ciclo, comprendido entre 1998 y 2014, y los cambios de la estructura productiva del Uruguay. El reciente ciclo expansivo de la economía del país presenta características que lo asemejan en parte al fuerte ciclo expansivo del período posterior a la Segunda Guerra Mundial: rápido crecimiento, bonanza externa y mejora de la distribución del ingreso. Este último aspecto lo diferencia de otros ciclos, como los que tuvieron lugar en las primeras décadas del siglo XX y las olas de crecimiento de las décadas de 1970 y 1990, en que la distribución del ingreso se deterioró.

La primera década del siglo XXI ha estado marcada por dos períodos diferenciados en la actividad económica del Uruguay. En 1999, la economía uruguaya comenzó una fase de declive que culminó con la crisis de 2002. Esta crisis se reflejó de inmediato en la economía real: el producto interno bruto (PIB) cayó un 8% en 2002. A pesar de la magnitud de la caída, la senda de crecimiento sostenido se retomó relativamente rápido. Los años posteriores a la crisis de 2002 se caracterizaron por la revitalización de la economía, con aumentos de la producción y mejoras en diversos indicadores económicos y sociales. Hasta fines de 2014, el Uruguay acumuló 11 años ininterrumpidos de crecimiento económico, a tasas superiores a la media histórica de los últimos 50 años del siglo XX. Interesa, por lo tanto, estudiar cómo cambió la productividad laboral —entendida como el valor agregado por ocupado— en los distintos estratos productivos durante este ciclo de alza económica. La pregunta orientadora es qué ha sucedido con la desigualdad en términos productivos, también llamada heterogeneidad estructural. El análisis que se desarrolla a lo largo del capítulo muestra que la diferencia de productividades de los estratos se ha incrementado durante el período analizado. Los distintos indicadores de desigualdad productiva así lo evidencian. Frente a la imperiosa necesidad del Uruguay de reducir distancias productivas con los líderes de la economía mundial, surge el riesgo de que ese proceso de convergencia genere una brecha de productividad entre sectores más competitivos a nivel internacional y el resto, siguiendo la lógica de la llamada “enfermedad holandesa” (*Dutch disease*), o procesos de dualismo y heterogeneidad estructural. Más aún, puede afirmarse que ese proceso de convergencia no puede tener lugar sobre la base de economías fuertemente heterogéneas, ya que las capacidades competitivas de los países suponen procesos de creciente diversificación productiva, que deben basarse en lo que se ha llamado la competitividad sistémica, es decir, un tejido productivo diversificado y eficiente, con una densa trama de transacciones intersectoriales, en la que los productos de exportación se apoyan en importantes cadenas con alta productividad en muchos de sus eslabones.

En el capítulo II se analiza la evolución reciente del mercado laboral y sus fluctuaciones en los últimos 15 años. Frente a las buenas noticias relativas a la dinámica de la última década, se indaga sobre la posibilidad de que estén ocurriendo cambios profundos en la estructura del mercado laboral del Uruguay. Esta exploración se centra en dos ejes: las instituciones laborales y la productividad laboral.

En el caso de las instituciones, los cambios de la última década han sido de suma relevancia. Entre la batería de políticas implementadas, se destaca la reinstauración de la negociación colectiva, el incremento del salario mínimo, las regulaciones específicas para el servicio doméstico, el régimen de monotributo, la reforma de la salud y los avances en licencias paternales y maternales. En términos de productividad, se detectan



importantes diferencias en las características de los ocupados de los distintos estratos productivos, así como una evolución diferenciada del empleo. Los ocupados del estrato de baja productividad presentan mayores niveles de informalidad, menores niveles educativos y mayor proporción de trabajadores por cuenta propia. A su vez, el estrato de productividad media baja se caracteriza por una gran proporción de trabajadores públicos (el 82% del total de asalariados públicos se ubican en este estrato), lo que se traduce en mayores niveles educativos, menor informalidad y menores niveles de pobreza. Los estratos de productividades media alta y alta presentan similitudes en cuanto a la importancia de los asalariados privados, la concentración de trabajadores más jóvenes y la mayor proporción de hombres. Los niveles educativos más altos se presentan en el estrato de alta productividad. El aumento del empleo ha sido diferente entre estratos. Se detecta un desplazamiento significativo del empleo desde el estrato de productividad baja al de productividad media baja, como consecuencia fundamentalmente del incremento de la productividad de algunas ramas, que cambiaron de estrato. El estrato de productividad media baja es el que más contribuye a la variación del empleo total en el período, en particular entre los años 2007 y 2014.

Este cambio detectado en la estructura del mercado laboral uruguayo es, sin duda, positivo. Aún cuando no parece haberse configurado un cambio estructural virtuoso como el que sería deseable en términos teóricos —es decir, un aumento sostenido de la productividad derivado de una mayor intensidad tecnológica y diversificación productiva—, se ha avanzado en un aspecto fundamental para la superación de la heterogeneidad estructural: la reducción del peso del estrato de baja productividad. El cambio en la composición del empleo, con la mayor importancia del estrato de productividad media baja, implica mayores niveles salariales y de protección social para algunos trabajadores y debe, por tanto, visualizarse como un avance relevante en la estructura productiva del país. Se deben realizar esfuerzos por consolidar este cambio y darle sostenibilidad en el tiempo, a la vez que se siguen impulsando políticas públicas que contribuyan al desarrollo productivo.

La heterogeneidad de la distribución del empleo y sus características tiene su correlato en la desigualdad salarial, tanto entre estratos como dentro de cada uno. La evolución del ingreso real total y de cada uno de los estratos presenta un descenso entre 2001 y 2007, producto de la crisis de 2002. Sin embargo, la recuperación comienza a partir de 2005, aunque con importantes diferencias entre los estratos. El cálculo de un indicador de desigualdad de ingresos estrictamente comparable con el de desigualdad de productividades que se presenta en el capítulo I arroja resultados interesantes. Por un lado, tanto la desigualdad de ingresos como la de productividades aumentan entre 2001 y 2007; no obstante, entre 2007 y 2014 la primera disminuye y la segunda continúa en ascenso. Es decir, a pesar

del incremento de la desigualdad de productividades, las diferencias de ingresos disminuyen significativamente entre 2007 y 2014. Estos resultados sugieren que, aún cuando la estructura productiva ha impulsado una mayor desigualdad, esta no se ha concretado en los ingresos de los trabajadores, lo que probablemente se explica por el efecto de las distintas políticas públicas que se analizan en detalle en este capítulo y en el siguiente.

Finalmente, en el capítulo III se argumenta que el acceso al sistema de protección social del Uruguay está altamente estratificado, y que esa estratificación está en alguna medida asociada con las desigualdades productivo-laborales. Sin embargo, la estratificación en el acceso y en los beneficios o prestaciones de la protección social uruguaya también responde a una arquitectura de políticas de protección social que, lejos de atenuar las diferencias estructurales, históricamente ha tendido a acentuarlas.

Además de describir los principales rasgos del sistema de protección social del Uruguay, se exploran empíricamente los vínculos entre las desigualdades productivo-laborales y el rol de las políticas de protección social para garantizar el acceso al bienestar. El análisis ilustra cómo el sistema de protección social se basa en el supuesto del acceso al empleo formal. Esta arquitectura se ha mantenido relativamente estable en el tiempo, aún cuando algunos de los pilares básicos sobre los que se apoyaba han cambiado drásticamente. La estructuración del sistema sobre la base del empleo formal y de un modelo de familia biparental con un hombre como sostén de la familia y una mujer cuidadora entra en crisis con los cambios productivos, laborales, demográficos y culturales experimentados por la sociedad uruguaya en las últimas cuatro décadas. Estos cambios estructurales modificaron el terreno sobre el que operaba la protección social y esta se encuentra lejos —aunque más cerca que hace diez años— de haberse acompasado a las nuevas necesidades que esta realidad impone.

El vínculo entre productividad y protección social se aborda a través del análisis de la cobertura de los principales beneficios y prestaciones sociales según los estratos de productividad. Este análisis da cuenta de una clara línea divisoria entre los trabajadores del estrato de baja productividad y los que están ocupados en los estratos de productividades media baja, media alta y alta. Mientras que el acceso al pilar contributivo de la protección social en estos últimos estratos llega a ser prácticamente universal (en el caso del estrato de productividad alta) o alcanza a la gran mayoría de los trabajadores (en los estratos de productividades media alta y media baja), la mitad de los ocupados del estrato bajo no tienen vínculo con el pilar contributivo.

Estas diferencias confirman a una parte importante de los trabajadores del estrato de baja productividad como excluidos del componente fundamental —en términos de estabilidad y beneficios actuales o posibles en el futuro— de la protección social en el Uruguay. Aunque las diferencias del estrato de productividad baja respecto al resto son hoy menores que las

observadas en 2007 (cuando, por ejemplo, la cobertura contributiva de los trabajadores del estrato de productividad alta era equivalente a casi dos veces y media la del estrato de productividad baja), la situación de 2014 no se equipara todavía a la de 2001. La cobertura de salud en las instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC) también es mucho menor en el estrato de productividad baja que en los demás estratos, entre los cuales el nivel de cobertura es muy similar. En contraste, la cobertura de salud en el sistema público en el estrato de productividad baja duplica la registrada en el estrato de productividad media alta y prácticamente triplica la observada en los estratos de productividades media baja y alta.

Al revisar los esfuerzos de los últimos años se observan señales de que el sistema de protección social del Uruguay ha intentado ir al encuentro de la estructura de riesgos de una sociedad que está bastante alejada de aquella para la cual las políticas fueron construidas. En este sentido, el reforzamiento de las políticas no contributivas, la flexibilización de ciertos requisitos para el ingreso a la dinámica contributiva o el acceso a algunos de sus beneficios y los esfuerzos por reconocer la desigualdad de género en ciertos instrumentos de política son, sin duda, buenas noticias. Más allá de esto, también es innegable que se mantiene una lógica dual, en la que se busca que el pilar no contributivo opere como un instrumento compensatorio de lo que el pilar contributivo no logra captar. De no existir modificaciones profundas en la estructura productiva, se mantendrá la necesidad de ampliar el polo no contributivo para poder superar la lógica dual y avanzar hacia un modelo más universal de protección social. En la actualidad, la porción del gasto destinada al fortalecimiento del pilar no contributivo sigue siendo extremadamente menor. Frente a esto, vale la pena tener en cuenta que los ejercicios en que se simula el costo de cerrar brechas de cobertura por la vía no contributiva, al menos en su versión más acotada (completando cobertura sobre la base de las prestaciones ya existentes), indican que avanzar en esta dirección es viable desde el punto de vista fiscal. También debe considerarse la unificación de beneficios no contributivos para la protección a la infancia, que permita superar la lógica dual del sistema que, aunque con altos niveles de cobertura, otorga prestaciones de distinta naturaleza, calidad y suficiencia a distintos tipos de ciudadanos. Es especialmente importante alcanzar por esta vía a los ocupados del estrato de menor productividad que no están cubiertos por el pilar contributivo, así como al contingente de inactivos (básicamente, las mujeres en edad reproductiva) que pertenecen a los primeros deciles de ingreso.

En un escenario alternativo, si se consiguiera avanzar en la senda del desarrollo inclusivo, logrando una mayor complejidad y diversificación de la estructura productiva, una mayor parte de la población tendría acceso a la protección social contributiva. A pesar de los numerosos avances alcanzados, el Uruguay está aún lejos de esa situación ideal en que el pilar no contributivo pueda tener un rol mínimo.

## Capítulo I

# Ciclo económico y heterogeneidad estructural

*Luis Bértola*<sup>1</sup>

## Introducción

En este capítulo se indaga el nexo entre el crecimiento económico del último ciclo (entre 1998 y 2014) y los cambios de la estructura productiva del Uruguay. En particular, se estudia cómo ha cambiado la productividad laboral —entendida como el valor agregado por ocupado— en distintos sectores económicos y tamaños de empresa, con el fin de contribuir a analizar los cambios de la desigualdad. En otras palabras, se trata de analizar la heterogeneidad de la estructura productiva para posteriormente estudiar de qué forma contribuye a explicar la desigualdad en la distribución del ingreso.

En el último siglo y medio, el Uruguay ha experimentado un proceso de crecimiento relativamente lento que ha hecho que se distancie cada vez más de las principales economías del mundo, a la vez que ha visto con perplejidad cómo otros países que hace 50 años eran mucho más pobres pasaban a superar ampliamente los niveles de ingreso del país.

En su larga trayectoria, el Uruguay ha pasado por distintos modelos. Hasta inicios del siglo XX fue una economía abierta que presentaba un

---

<sup>1</sup> Consultor del proyecto “Desarrollo inclusivo”.

gran dinamismo demográfico, producto del crecimiento natural y de la inmigración, y una creciente desigualdad. En las décadas centrales del siglo XX, al igual que el resto de América Latina, registró un crecimiento introvertido impulsado por las políticas públicas, que estaban orientadas a diversificar la estructura productiva y a expandir la demanda interna y que redujeron sensiblemente los niveles de desigualdad. Su población ya había iniciado la transición demográfica, y el país dejó de resultar atractivo para los inmigrantes. En las décadas finales del siglo XX, el país se abrió de nuevo y volvió a poner en juego sus recursos naturales, la población protagonizó una emigración masiva y la desigualdad aumentó de manera notoria.

A lo largo de estos tres grandes períodos, independientemente del modelo, persistió una fuerte volatilidad de la economía. Su patrón cíclico se asemeja a los ciclos de 15 a 20 años de duración identificados por Simon Kuznets. En las fases ascendentes de los ciclos, la economía uruguaya parece iniciar procesos de convergencia con las principales economías del mundo, y se diseñan políticas a partir del supuesto de que permanecerán esas tendencias. Sin embargo, estos ciclos expansivos tienden a ser relativamente breves y a culminar en profundas crisis que dejan al país en peor posición de la que ocupaba al comienzo del ciclo anterior.

Al examinar las causas de estas tendencias de largo plazo, los investigadores proponen varias explicaciones posibles. Una de las interpretaciones apunta, al igual que en el caso de la mayoría de los países de América Latina, a las características de la estructura productiva. Los recursos naturales, provenientes de una tierra de relativamente alta calidad, han sido el sustento de la canasta exportadora, que ha sufrido los vaivenes de la demanda y de los precios internacionales a los que han afectado, en algunos períodos, las políticas proteccionistas de los mercados de destino. A lo largo de la historia, los bienes primarios han sufrido una volatilidad mucho mayor que las manufacturas, los servicios u otros bienes producidos en otros sectores. Así, se generan estructuras productivas en las que no solo el producto es cambiante, sino que también lo es la productividad, ya que esta depende más de los niveles de ocupación y explotación de las capacidades instaladas que del cambio tecnológico y sus tendencias. En este sentido, América Latina es el continente que más volatilidad muestra, tanto respecto al producto como a los niveles de productividad de sus diferentes sectores económicos (Bértola, 2015); la fuerte dependencia de la competitividad de sus recursos naturales ha inhibido la transformación de la estructura productiva hacia sectores más dinámicos, ya sea en términos de demanda o de cambio tecnológico.

Por otra parte, los esfuerzos por cambiar la estructura productiva que se hicieron en la época de la industrialización dirigida por el Estado se basaron en gran medida en sistemas de protección y subvención que reposaban en la posibilidad de apropiar rentas de los recursos naturales,

y no lograron asentar una competitividad anclada en mejores capacidades científicas, tecnológicas, institucionales o empresariales.

En síntesis, es posible que el bajo dinamismo de largo plazo de la economía radique en su incapacidad para diversificar su estructura productiva y ahondar las bases de su entramado productivo, lo que la deja expuesta a amplias y frecuentes fluctuaciones que suelen conducir a fuertes cambios de las políticas.

Una de las características de las estructuras productivas basadas en recursos naturales es la llamada heterogeneidad estructural: la existencia de sectores competitivos de alta productividad que se encuentran relativamente encapsulados mientras el resto del tejido productivo presenta bajos niveles de productividad y escasos vínculos con el sector competitivo. Por el contrario, los países más desarrollados cuentan con sectores exportadores cuya competitividad tiene características sistémicas que emanan de un amplio tejido productivo y una amplia capacidad científico-tecnológica. Lo más probable es que en estos países las diferencias de productividad sean muy inferiores.

Otra de las características de las estructuras productivas basadas en recursos naturales es la mayor volatilidad mencionada anteriormente. Los sectores que compiten a escala internacional dependen en gran medida del nivel de la demanda y de precios que sufren fuertes fluctuaciones. Eso afecta a la productividad de varias maneras: el incremento de los precios promueve inversiones y aumentos de productividad, fomenta el empleo de factores antes des o subocupados y el encadenamiento de diversas actividades conexas e induce el desarrollo de otras actividades por vía de la expansión del consumo. Si bien las capacidades de arrastre son muy dispares, cabe esperar que en el inicio de las fases ascendentes existan mayores diferencias de productividad.

América Latina presenta niveles muy altos de desigualdad. Según una hipótesis, la gran desigualdad de ingresos podría estar basada en la diversidad de la estructura productiva (la heterogeneidad estructural). No obstante, no existe un vínculo claro entre la desigualdad de la estructura de la productividad sectorial y de su tamaño y la desigualdad del ingreso. Varios mecanismos pueden mediar entre la productividad y la distribución: los salarios mínimos, las instituciones del mercado de trabajo, los niveles de sindicalización y las políticas sociales, entre otros. Por otro lado, niveles similares de productividad pueden obtener resultados distributivos diferentes según las características de las empresas y del sector, el nivel de calificación de la mano de obra, el equilibrio de poder entre empleadores y empleados, los entornos territoriales u otros.

Pueden identificarse dos presunciones, complementarias o alternativas, sobre dónde radica la heterogeneidad productiva: en la diversidad sectorial

—asentada en la dispar productividad de distintos sectores— o en la diversidad de tamaño, es decir, en las diferencias de escala de las empresas, con un espectro que va desde las grandes corporaciones hasta las pymes, sobre la base de la existencia de economías de escala y de diferentes grados de poder de mercado.

El reciente ciclo expansivo de la economía uruguaya presenta características algo similares al fuerte ciclo expansivo ocurrido tras la Segunda Guerra Mundial: un rápido crecimiento, bonanza externa y la mejora de la distribución del ingreso. Este último aspecto lo diferencia de otros ciclos como los que se produjeron en los primeros decenios del siglo XX o las olas de crecimiento de las décadas de 1970 y 1990, en que la distribución del ingreso se deterioró.

Cuando este ciclo fuertemente expansivo empieza a desacelerarse o incluso llega a su fin, es el momento de evaluar sus características y los cambios que ha generado en los rasgos estructurales de la economía, tanto desde el punto de vista productivo como el distributivo. Entender estos cambios y sus mecanismos puede contribuir a identificar posibles trayectorias futuras y a definir las políticas adecuadas.

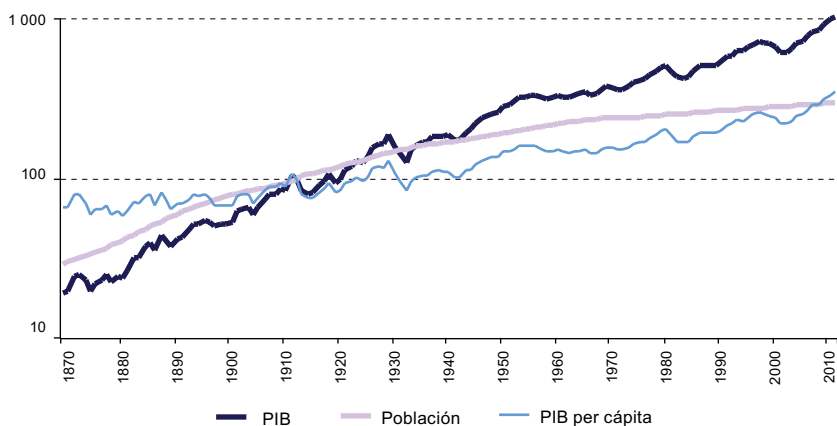
En la próxima sección se estudian las tendencias económicas del ciclo 1998-2011, con especial atención al crecimiento del producto y el empleo. En la sección B se realizan mediciones, a partir de distintos enfoques, de la heterogeneidad estructural y de sus cambios; en la sección C se muestran las tendencias de la desigualdad productiva de la última década, y, por último, se discuten algunos aspectos de políticas y se presenta una síntesis del capítulo.

## **A. Crecimiento y ciclos económicos: una mirada de largo plazo**

De acuerdo con las estimaciones disponibles, el Uruguay ha mostrado un crecimiento relativamente estable, levemente superior al 1% anual. Sin embargo, detrás de esta aparente estabilidad se esconden tres situaciones altamente cambiantes (véase el gráfico I.1).

A pesar de su escaso tamaño, el Uruguay muestra una aguda pérdida de dinamismo demográfico. Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, presentaba una alta tasa de crecimiento natural de la población y un saldo migratorio marcadamente positivo. Más tarde, registró un crecimiento natural más lento y un corte del flujo inmigratorio, para luego convertirse, ya a partir de los años sesenta, en un país de emigración. Detrás del crecimiento estable del PIB per cápita se esconde, por lo tanto, una economía que pierde dinamismo económico: el PIB del Uruguay se ha ido desacelerando a medida que se ha ralentizado el aumento de la población.

**Gráfico I.1**  
**Uruguay: PIB, población y PIB per cápita, 1870-2012**  
 (Índice base 100=1913)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de L. Bértola y otros, *El PBI de Uruguay 1870-1936 y otras estimaciones*, Montevideo, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC)-Facultad de Ciencias Sociales, 1999, y datos del Banco Central del Uruguay.

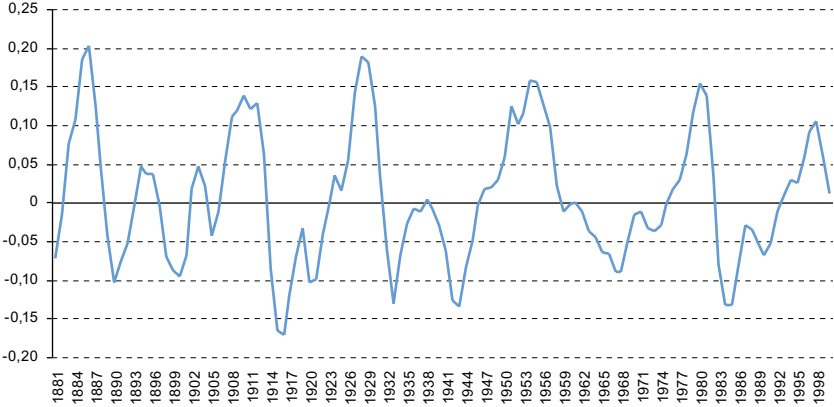
La economía uruguaya se ha mostrado muy volátil (véase el gráfico I.2), rasgo que el Uruguay comparte con el conjunto de las economías latinoamericanas. La alta volatilidad de América Latina no guarda relación con el nivel de ingreso per cápita (no ha tendido a disminuir con el tiempo) ni con el ritmo de crecimiento económico (no es resultado de la aceleración económica). Este fenómeno parece más bien vinculado a las características de la estructura productiva y a la alta correlación positiva existente entre los empujes de expansión económica y los movimientos de capital (Bértola y Ocampo 2012). En este sentido, Pérez, Titelman y Minzer (2008) y la CEPAL (2012) agregan que los ciclos de las economías latinoamericanas también se diferencian por la brevedad de sus fases de alza. América Latina no da muestras de una incapacidad para crecer, sino para mantener el crecimiento económico más allá de empujes que a menudo culminan en profundas crisis.

El ejemplo uruguayo está bien documentado (Bértola y Lorenzo, 2004). Más allá de la ocurrencia de ciclos más breves, se observa un patrón que se ajusta a los llamados ciclos de Kuznets, de una duración de entre 15 y 25 años. En las economías desarrolladas, estos ciclos se manifestaron con nitidez hasta el período de posguerra de la Segunda Guerra Mundial y luego tendieron a desaparecer. Nunca existió una teoría sólida para explicarlos, pero se llegaron a relacionar con los cambios demográficos y con ciclos de inversión en el sector residencial. Se identificaron, incluso, ciclos simétricos en ambos márgenes de la economía atlántica. En América Latina, estos ciclos no se han estudiado



en profundidad, a pesar de aparecer como un hecho estilizado pronunciado en numerosos países. En estos casos, la explicación apunta al movimiento de los términos de intercambio.

Gráfico I.2  
Uruguay: componente cíclico<sup>a</sup> del PIB, 1880-2000



Fuente: L. Bértola y F. Lorenzo, "Witches in the South: Kuznets-like swings in Argentina, Brazil and Uruguay since the 1870s", *The Experience of Economic Growth*, J.L. van Zanden y S. Heikenen (eds.), Aksant, Amsterdam, 2004.

<sup>a</sup> Componente cíclico estimado a través de modelos estructurales univariados de series de tiempo.

Estas bruscas fluctuaciones económicas dejan huellas muy profundas en el conjunto del tejido social: empujes emigratorios, cierres de empresas, cambios drásticos en las reglas del juego, falta de previsibilidad de la situación económica y muchos otros efectos adversos. Todo ello inhibe la toma de decisiones de largo plazo y genera falta de credibilidad institucional y cambios frecuentes de las orientaciones políticas. Como se muestra en el cuadro I.1, las crisis recurrentes que sobrevienen durante estos ciclos van acompañadas de cambios políticos de importancia. A menudo, las crisis económicas son profundas y los cambios políticos ocurren en los primeros cuatro o cinco años posteriores a las crisis. Excepcionalmente, la crisis de mediados de la década de 1950 no condujo a una fuerte contracción económica, sino a un prolongado estancamiento durante el cual se acumularon tensiones que, unos 15 años después, habrían de desembocar en la dictadura militar. Esto no quiere decir que las crisis generen de por sí estos cambios políticos. En la vida social y política, es normal que se produzca la coexistencia de diversos intereses, partidos políticos e ideologías en estado de conflicto más o menos abierto. No obstante, cabe afirmar que las crisis agravan dichos conflictos y a menudo pueden acelerar o generar grandes cambios.

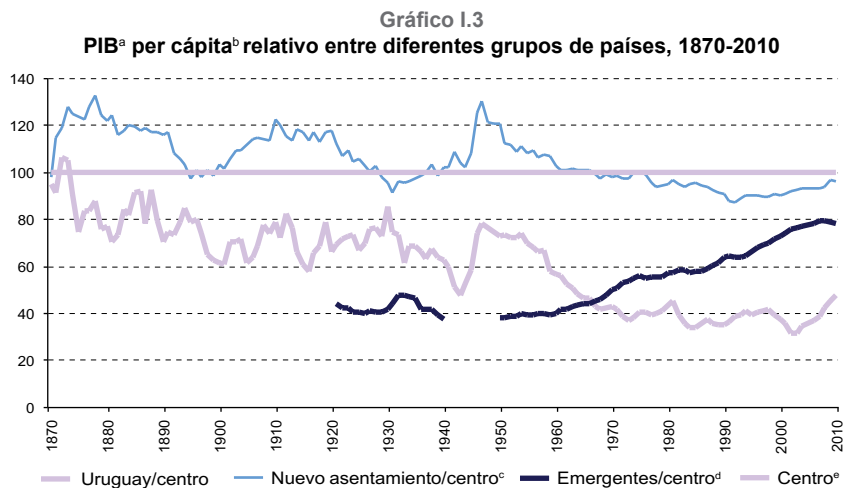
Cuadro I.1  
Uruguay: características de los ciclos de la economía, 1872-2003

	Caída del PBI (en porcentajes)	Caída del PBI per cápita (en porcentajes)	Años de caída	Años de recuperación hasta el nivel precrisis	Años hasta la siguiente crisis	Años por encima del nivel precrisis	Crecimiento sobre el nivel precrisis (en porcentajes)	Cambios políticos asociados a la crisis
1872-1875	19	26	3	15	16	1	4	Militarismo
1888-1890	15	21	2	19	25	6	29	Aparición del estatismo
1912-1915	23	30	3	15	19	4	23	Interrupción de las reformas
1930-1933	33	36	3	17	27	10	24	Dictadura de Terra
1954-1957/59	6	9	2-5	18	27	9	25	Dictadura militar
1981-1984	16	17	3	11	17	6	30	Democratización
1998-2003	14	16	5	9			32	Primer triunfo de la izquierda

Fuente: Elaboración propia.

A largo plazo, el Uruguay muestra una tendencia de divergencia con respecto a los niveles de ingreso per cápita de los países más desarrollados (véase el gráfico I.3). En algunos análisis se ubica el inicio de esta tendencia en las primeras décadas del siglo XX, cuando el modelo agroexportador de lo que se considera la primera globalización comienza a agotarse y finalmente colapsa, en la crisis de 1929 (Bértola y otros, 1999; Bértola y Porcile, 2006; Gerchunoff y Llach, 2010). En otros estudios, se postula que este proceso se inicia con las leyes proteccionistas de la década de 1870 (Díaz, 2003). Oddone (2010), por su parte, a partir de una muestra más amplia de países que no se limita a las principales economías mundiales, sino que incluye otras economías que aceleraron su desarrollo en la segunda mitad del siglo XX, entiende que es justamente en dicho período cuando se produce esta tendencia del Uruguay a retrasarse en el concierto mundial. En el gráfico I.3 se muestra el desempeño de distintos grupos de países y del Uruguay en relación con los principales países de la economía mundial. Se aprecia una tendencia de largo plazo del Uruguay a divergir de los países centrales e incluso de las otras sociedades de nuevo asentamiento, como Australia y Nueva Zelanda. La divergencia no es permanente, sino que muestra fluctuaciones cíclicas similares a las ya mencionadas en el caso de la economía uruguaya. En las fases de expansión, la tendencia de largo plazo parece revertirse y circunstancialmente se acortan las distancias con las economías líderes. En tales momentos se generan expectativas de una posible reversión de las tendencias de largo plazo, pero, hasta la fecha, las crisis en las que han culminado dichos períodos expansivos siempre han dejado el país en un escalón relativo más bajo.

Es interesante observar también los largos ciclos de convergencia y divergencia de los países de nuevo asentamiento con respecto a los centrales, dada la importancia de los recursos naturales para el desarrollo de los países de nuevo asentamiento, al igual que en el caso uruguayo. Dichos ciclos tienden a ser coincidentes con los del Uruguay. Si bien los países de nuevo asentamiento muestran igualmente una tendencia de divergencia con las principales economías, esta es más tenue y parte de niveles superiores. No obstante, llama la atención que, tanto en el caso de los países de nuevo asentamiento como en el Uruguay, la alta ciclicidad del período 1870-1950 dé paso a una tendencia de retraso continua a partir de los años cincuenta que no muestra signos de revertirse hasta principios del siglo XXI. En cuanto al futuro, es incierto: es posible que se esté volviendo al patrón cíclico anterior al deterioro permanente, es decir, que se alternen períodos de convergencia y divergencia sin una marcada tendencia al deterioro a largo plazo; podría reducirse en gran medida o superarse finalmente el patrón cíclico, como ha sucedido, a pesar de las crisis, en las economías desarrolladas en los últimos 60 años, o, en el peor de los casos, puede ser que tras este ciclo expansivo la economía del Uruguay vuelva al patrón de deterioro permanente.



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del proyecto Maddison [en línea] <http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm>.

<sup>a</sup> Promedio ponderado del PIB per cápita en dólares internacionales de Geary-Khamis, según datos del proyecto Maddison.

<sup>b</sup> Población de acuerdo con la base de datos del proyecto Maddison.

<sup>c</sup> Países de nuevo asentamiento: Australia, Canadá y Nueva Zelanda.

<sup>d</sup> Países emergentes: España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portugal y República de Corea.

<sup>e</sup> Países centrales: Alemania, Estados Unidos, Francia e Inglaterra.

Por otra parte, destaca el contraste entre el desempeño uruguayo y el de un grupo de países emergentes en distintos contextos. Este grupo está integrado por España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portugal y la República de Corea. El Uruguay muestra un permanente deterioro relativo con respecto a este grupo y, a partir de los años setenta, queda por debajo de sus niveles absolutos. Es más, mientras estos países experimentaban rápidos procesos de convergencia con las principales economías mundiales, la economía del Uruguay continuaba cayendo en términos relativos. Cabe señalar, sin embargo, que algunos de estos países han enfrentado crisis muy severas en años más recientes.

En resumen, el PIB per cápita del Uruguay ha seguido una tendencia relativamente estable de crecimiento a largo plazo, si bien esta estabilidad aparente esconde una pérdida de dinamismo económico debido al más lento crecimiento de la población, la existencia de un pronunciado patrón de fluctuaciones cíclicas y una frecuente divergencia, no solamente de las economías centrales, sino también de un amplio grupo de países emergentes.

La cuestión que se plantea es si en la actualidad estas tendencias están cambiando, teniendo en cuenta el proceso expansivo del último decenio o si, por el contrario, el Uruguay va camino de una fuerte desaceleración que volvería a aproximar el país a su pauta histórica. Se trata de una pregunta que solo el tiempo podrá responder. Sin embargo, dado que se asocia la

pérdida de dinamismo histórico de la economía uruguaya a la limitada transformación estructural de su base productiva, en la siguiente sección el foco se sitúa no solamente en el desempeño agregado, sino, especialmente, en el estudio de la heterogeneidad de la estructura productiva. Esto permitirá vislumbrar las condiciones en que el país enfrentará el futuro.

## **B. Evolución de la heterogeneidad estructural**

La heterogeneidad de la estructura productiva es uno de los conceptos fundamentales del pensamiento de la CEPAL. En este concepto se destaca que las economías latinoamericanas se caracterizan por la coexistencia de estructuras productivas altamente diferenciadas en términos de sus niveles de productividad, lo que refleja los diversos grados y velocidades con que absorben el progreso técnico proveniente de los países industrializados. Estas diferencias segmentan el sistema productivo y el mercado de trabajo en diferentes capas, con una fuerte asimetría en lo que respecta a las condiciones tecnológicas y de remuneración. Así, la permanencia de un amplio segmento de la fuerza de trabajo en actividades de muy bajos ingresos y productividad es una de las principales causas de la aguda y persistente desigualdad de la región.

Para analizar la evolución de la estructura económica del Uruguay y su heterogeneidad productiva en el período reciente se utilizan tres métodos: el referente al diferencial de productividades entre sectores, o enfoque sectorial; el intrasectorial, o enfoque “de estructura empresarial”, y el enfoque de los estratos de productividad, que constituye una combinación de ambos. En el anexo metodológico se presentan detalles acerca de la generación de información para este último enfoque.

A continuación se analiza la evolución de la heterogeneidad estructural utilizando los métodos mencionados<sup>2</sup>.

### **1. El enfoque sectorial de la estructura productiva**

Según el enfoque sectorial, la diferenciación productiva se define a partir del nivel del producto por ocupado de las diferentes ramas de actividad económica. Desde el punto de vista de la productividad, esta diferenciación es observable entre sectores de la economía que presentan fuertes asimetrías en materia de aporte al producto y generación de empleo.

Para realizar este análisis y obtener medidas de productividad del trabajo, se ha utilizado información de la producción y el empleo de 19 ramas de actividad económica (véase el anexo metodológico).

---

<sup>2</sup> La información sobre ocupación y valor agregado por sectores y estratos de actividad se presenta en el anexo metodológico de esta publicación.

En el cuadro I.2 se muestra el desempeño de la economía por sectores de actividad entre 2001 y 2014. Se desprende que el valor agregado bruto (VAB) creció en gran medida: un 4,4% anual. Sin embargo, la ocupación también creció de forma pronunciada (3,8%), por lo que el VAB por ocupado solamente creció un 0,6% anual. Las horas trabajadas semanalmente experimentaron cierta reducción, lo que hace que el crecimiento de la productividad, medido como el VAB por horas totales trabajadas, fuera ligeramente mayor: un 0,8% anual.

**Cuadro I.2**  
**Uruguay: tasas anuales de crecimiento de la ocupación, el VAB<sup>a</sup> y el VAB por ocupado y por hora trabajada (a precios de 2005), 2001-2003 y 2012-2014**  
(En porcentajes)

	VAB	Ocupación	VAB/ ocupado	Horas	VAB/ hora
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	2,9	11,0	-7,3	-0,7	-6,7
Explotación de minas	7,2	9,3	-2,0	-0,7	-1,3
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	5,6	3,0	2,5	0,1	2,4
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	-5,1	-2,2	-3,0	0,1	-3,1
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	12,2	2,7	9,3	0,1	9,2
Industria química	5,5	3,0	2,4	0,1	2,3
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	1,1	3,7	-2,5	0,1	-2,6
Suministro de electricidad, gas y agua	-1,3	5,2	-6,1	-0,3	-5,9
Construcción	4,8	4,5	0,3	0,4	-0,1
Comercio al por mayor	5,7	3,0	2,7	-0,4	3,1
Transporte y almacenamiento	4,3	3,5	0,8	-0,2	1,0
Alojamiento y servicios	3,0	7,3	-4,0	0,0	-4,0
Información y comunicación	20,3	6,0	13,5	0,2	13,3
Actividades financieras	3,2	1,8	1,4	-0,2	1,6
Actividades inmobiliarias	2,0	5,1	-2,9	-0,4	-2,5
Administración pública	1,0	1,3	-0,3	-0,4	0,1
Enseñanza	2,6	4,3	-1,6	-0,3	-1,3
Servicios sociales y de salud humana	2,8	4,2	-1,4	-0,3	-1,1
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	3,0	1,5	1,5	-0,3	1,8
Total	4,4	3,8	0,6	-0,2	0,8

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

<sup>a</sup> Valor agregado bruto.

De 2001-2003 a 2009-2011 el VAB y la ocupación crecieron a la par, por lo que el aumento de productividad se concentra en los últimos años del período estudiado, en los que parece haber crecido por encima del 3% anual.

Ahora bien, la reducción de las horas semanales trabajadas se produjo por primera vez durante la crisis; después se va produciendo en menor medida hasta 2007, año a partir del cual el indicador se mantiene estable.

Existen dos sectores que destacan positivamente por su desempeño: el de la información y las comunicaciones y el de la industria papelera. El VAB de ambos crece a tasas de dos dígitos y la tasa de crecimiento de la productividad los alcanza en el primero y se acerca a ellos en el segundo.

En el extremo opuesto se sitúa la producción de textiles, vestimenta y cuero, con una caída tanto de la productividad como del VAB. Además, existe un conjunto de actividades (principalmente relacionadas con los servicios tradicionales) en las que el empleo ha crecido más que el producto, lo que aparece reflejado como una caída de la productividad.

Un caso especial es el del sector agropecuario, que en los primeros años registra una enorme expansión del empleo y, por ende, una gran caída de la productividad. Este cambio podría responder a la expansión del sector de la soja, que emplea más personal que el ganadero, pero también puede deberse a problemas de medición de la ocupación en el sector. Al margen de las posibles limitaciones a la hora de cuantificar la productividad en el sector agropecuario, y sin contradecir lo anterior, la caída de la productividad por trabajador puede ser compatible con el aumento de la productividad de la tierra: la mecanización de la producción de soja y otro tipo de innovaciones han conducido efectivamente a un voluminoso aumento de la producción por hectárea (véase Bértola, Isabella y Saavedra, 2014). En cualquier caso, la información de este sector debe manejarse con cautela.

En el cuadro I.3 se muestra otro aspecto de esta información. Como se puede observar, el principal cambio de la estructura del valor agregado a precios constantes es la gran expansión del sector de la información y las comunicaciones, que pasa del 2,6% al 12,5%. Sin embargo, cabe destacar un elemento que resulta relevante y paradójico. Este es el sector que muestra el comportamiento más moderno de toda la economía: registra el mayor crecimiento de la productividad, pero ha experimentado una fuerte caída de los precios, por lo que el aumento de su participación en el producto no es tan marcado si se mide en precios corrientes. Esto queda evidenciado también por el imperceptible cambio de la ocupación de dicho sector, que sube del 1,6% al 2%. La media del VAB por ocupado del sector despega desde un 1,7% en el primer período estudiado hasta un 6,4% en el último. En el caso de otros sectores que han experimentado un fuerte crecimiento, este se ha debido a un aumento de los precios, especialmente los de exportación. Esto les ha permitido mantener una participación elevada en el VAB medido en precios corrientes, a pesar del débil desempeño que muestra su productividad.

Cuadro I.3  
**Uruguay: composición del VAB<sup>a</sup> y la ocupación y productividad relativa por rama de actividad, 2001-2003, 2009-2011 y 2012-2014**  
*(En porcentajes)*

	VAB			Ocupación			VAB/Ocupación (promedio=1)		
	2001-2003	2009-2011	2012-2014	2001-2003	2009-2011	2012-2014	2001-2003	2009-2011	2012-2014
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	8,9	7,7	7,6	4,3	11,1	9,0	2,05	0,69	0,84
Explotación de minas	0,3	0,4	0,4	0,1	0,2	0,2	2,27	2,39	1,80
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	4,8	6,2	5,5	4,8	4,4	4,4	1,01	1,41	1,25
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	2,3	1,2	0,8	3,1	2,6	1,6	0,73	0,45	0,49
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	1,4	3,3	3,1	1,3	1,3	1,1	1,12	2,51	2,80
Industria química	2,7	3,4	3,0	1,4	1,2	1,3	1,96	2,81	2,41
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	3,3	2,8	2,3	3,4	3,6	3,4	0,97	0,77	0,69
Suministro de electricidad, gas y agua	4,3	2,4	2,3	1,1	0,9	1,3	4,06	2,65	1,87
Construcción	6,0	6,0	6,3	7,4	7,2	8,0	0,81	0,84	0,78
Comercio al por mayor	11,7	12,9	13,4	20,0	18,7	18,3	0,58	0,69	0,73
Transporte y almacenamiento	5,8	5,9	5,7	5,0	4,5	4,9	1,15	1,30	1,18
Alojamiento y servicios	2,8	2,6	2,4	2,2	3,0	3,2	1,25	0,85	0,75
Información y comunicación	2,6	9,9	12,5	1,6	1,9	2,0	1,69	5,07	6,37
Actividades financieras	7,8	5,8	6,9	2,0	1,7	1,6	3,85	3,47	4,21
Actividades inmobiliarias	15,6	12,9	12,0	6,6	6,1	7,5	2,38	2,13	1,62
Administración pública	5,7	4,4	4,0	8,4	6,0	6,4	0,68	0,74	0,62
Enseñanza	3,9	3,4	3,2	5,8	5,8	6,1	0,68	0,59	0,53
Servicios sociales y de salud humana	5,7	4,9	4,8	11,8	11,4	12,4	0,48	0,43	0,39
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	4,3	4,0	3,7	9,6	8,4	7,4	0,45	0,48	0,50
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,00	1,00	1,00

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

<sup>a</sup> Valor agregado bruto.



En el cuadro I.4 puede apreciarse la importancia del comportamiento de los precios. Se observa la diferencia entre sectores como el agropecuario y el inmobiliario, cuyo peso ha aumentado más en precios corrientes que en precios constantes, y las actividades que muestran un mayor aumento de la productividad, como el sector de la información y las comunicaciones, cuya participación pierde seis unidades porcentuales al pasar de precios constantes a corrientes.

**Cuadro I.4**  
**Uruguay: cambios de la composición del VAB<sup>a</sup> a precios corrientes y constantes**  
**y de la productividad relativa, de 2001-2003 a 2010-2011**  
*(En porcentajes)*

	Cambio de la estructura			Cambio de la productividad en relación con la media
	Precios corrientes	Precios constantes	Diferencia	
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	2,2	-1,2	3,4	-1,36
Explotación de minas	0,3	0,1	0,2	0,12
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	2,6	1,4	1,3	0,40
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	-0,4	-1,1	0,7	-0,28
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	0,9	1,9	-1,0	1,39
Industria química	-0,2	0,7	-0,9	0,84
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	-1,2	-0,5	-0,7	-0,19
Suministro de electricidad, gas y agua	-1,8	-2,0	0,2	-1,41
Construcción	4,1	0,0	4,1	0,03
Comercio al por mayor	-0,6	1,2	-1,8	0,11
Transporte y almacenamiento	0,5	0,1	0,5	0,14
Alojamiento y servicios	-4,9	-0,2	-4,6	-0,40
Información y comunicación	1,2	7,2	-6,0	3,38
Actividades financieras	-3,0	-2,0	-1,0	-0,38
Actividades inmobiliarias	-0,2	-2,7	2,5	-0,26
Administración pública	-0,6	-1,3	0,6	0,06
Enseñanza	0,4	-0,6	1,0	-0,09
Servicios sociales y de salud humana	0,3	-0,8	1,1	-0,05
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	0,3	-0,3	0,5	0,03
Total	0,0	0,0	0,0	0,00

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

<sup>a</sup> Valor agregado bruto.

En el cuadro I.4 se muestran también las amplias disparidades sectoriales. Además de los grandes cambios ya señalados que se han producido en el período estudiado, esta desigualdad presenta elementos persistentes de naturaleza estructural: algunos sectores, como los servicios tradicionales (relacionados con el hogar, la enseñanza o la administración)

y también la industria de los productos textiles, las prendas y los cueros, se ubican permanentemente por debajo de la media. Por el contrario, el sector forestal, la industria química, los servicios de comunicaciones, el suministro de electricidad, gas y agua y las actividades financieras e inmobiliarias se mantienen siempre por encima. En el cuadro I.4 se observan igualmente los cambios de la productividad relativa entre los ciclos 2001-2003 y 2010-2011. En este ámbito destacan también la industria química y la de elaboración de alimentos y bebidas.

## 2. El enfoque de la estructura empresarial

El concepto de estructura empresarial se refiere específicamente a la coexistencia de segmentos de distinta productividad en el interior de cada sector de actividad. En este estudio se identifican tres tamaños de empresas: de menos de 10 empleados, de 10 a 49 y de 50 o más. Este es el nivel máximo de desagregación que fue posible construir de manera coherente para todo el período. En el cuadro I.5 se muestran los cambios de la estructura productiva de acuerdo con estos criterios.

**Cuadro I.5**  
**Uruguay: comportamiento de la estructura productiva**  
**según el tamaño de las empresas, 2001-2014**  
*(En porcentajes)*

	De menos de 10 empleados	De 10 a 49 empleados	De 50 o más empleados	Total
<b>Estructura 2001-2003</b>				
VAB <sup>a</sup> /ocupado	93	147	95	100
VAB	46	17	38	100
Ocupación	55	12	33	100
<b>Estructura 2012-2014</b>				
VAB/ocupado	42	120	159	100
VAB	27	20	53	100
Ocupación	49	14	37	100
<b>Cambios de estructura de 2001-2003 a 2012-2014</b>				
VAB/ocupado	-51	-26	64	0
VAB	-19	4	15	0
Ocupación	-6	2	4	0
<b>Tasa de crecimiento</b>				
VAB/ocupado	-5,1	0,1	6,8	0,6
VAB	-0,6	6,4	7,7	4,4
Ocupación	2,6	5,5	4,9	3,8
<b>Contribución al crecimiento</b>				
VAB/ocupado	-173	9	429	100
VAB	-5	27	78	100
Ocupación	36	18	45	100

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

<sup>a</sup> Valor agregado bruto.

En lo que se refiere al empleo, se observan dos rasgos bastante estables: las pequeñas empresas emplean aproximadamente a la mitad de la mano de obra, y las grandes empresas, a la tercera parte. Las empresas medianas son el grupo que menos empleo genera. Por otro lado, si bien la mediana empresa es la que más crece a lo largo del período en estudio, no gana mucho terreno, ya que parte de una posición limitada. Se observa un crecimiento destacado del empleo de las empresas grandes: dado su importante peso original, gana el mayor número de puntos porcentuales (4). Las pequeñas empresas, por su parte, experimentan el menor crecimiento y su participación en el total cae 6 puntos porcentuales.

En cuanto a la participación en el VAB, se produjeron cambios muy importantes durante el período estudiado, principalmente entre las empresas pequeñas y las grandes. Mientras que las primeras se redujeron hasta casi la mitad, las segundas aumentaron cerca de un 50%. Las empresas medianas crecieron de forma moderada. Al final del período, las pequeñas empresas aportaban la cuarta parte del VAB con la mitad del empleo, y las grandes, más de la mitad del VAB con un tercio del empleo.

La variable correspondiente al VAB por ocupado ofrece alguna sorpresa. Al inicio del período, las empresas con la mayor productividad relativa no eran las más grandes, sino las medianas. Las grandes mostraban una productividad similar a las pequeñas, lo que resulta paradójico. Sin embargo, hacia el final del período la estructura se comporta de forma más previsible: el valor agregado por ocupado de las empresas grandes es un 30% mayor que el de las medianas y casi cuadruplica el de las pequeñas. Estos cambios pueden explicarse, en parte, por el diferente grado de dinamismo de los distintos tamaños de empresas. Las empresas pequeñas registraron una caída de la productividad, probablemente debido a que aquellas con mayor productividad crecieron en empleo y pasaron a formar parte de las medianas, de tal forma que el grupo de pequeñas empresas quedó circunscrito a aquellas con actividades de baja productividad. La productividad de las empresas medianas creció muy poco; las empresas más grandes fueron las únicas cuya productividad se incrementó con relación a la media, con un crecimiento cercano al 7% anual. El crecimiento dispar de la productividad de las empresas también puede deberse, en parte, a los cambios del desempeño de los diferentes sectores productivos, que pertenecen a distintas estructuras empresariales. A modo de ejemplo, el sector de la información y la comunicación es el de mayor crecimiento y presenta una alta concentración del empleo en empresas grandes.

En el período estudiado, se observa que las empresas grandes muestran las mayores tasas de crecimiento del VAB y de la productividad,

además de un incremento considerable de la ocupación. Así, estas empresas, como se indica al final del cuadro I.5, contribuyeron al 45% del aumento del empleo, el 78% del aumento del VAB y prácticamente al total del aumento de la productividad.

### **3. El enfoque combinado: estratos de productividad según el tamaño de las empresas y los sectores productivos**

En el enfoque de los estratos de productividad se combinan las dos metodologías precedentes. El análisis se basa en la consideración de una matriz de 57 observaciones a partir de 19 ramas de actividad y tres tamaños de empresa. Los detalles sobre la construcción de esta matriz se incluyen en el anexo metodológico.

En el cuadro I.6 se presenta una visión estructural de todo el período, más allá de los cambios que han ocurrido y que se analizan más adelante. Ya se ha visto que más de la mitad de la ocupación se concentra en la gran cantidad de empresas que tienen menos de diez empleados y el 34% corresponde a las empresas grandes. Cabe señalar que, a efectos de este estudio, la ocupación incluye a todos los empleados de la economía, por lo que entre las empresas grandes se cuentan los establecimientos y empresas públicas. Las empresas presentan diferentes estructuras según la rama a la que pertenezcan:

- en un extremo, se encuentran las ramas que concentran la ocupación en las pequeñas empresas: el sector agropecuario, la fabricación de productos textiles y de prendas y cueros, los pequeños talleres de producción de metales, la construcción, el comercio, las actividades inmobiliarias y los hogares;
- en el otro, se sitúan las actividades cuya ocupación se concentra en empresas grandes: la electricidad, la administración y la enseñanza. Si bien en menor medida, predominan también las grandes empresas en la industria química, el sector de la información y la comunicación y las actividades financieras.

Como se puede apreciar en el cuadro I.7, a lo largo del período se producen algunos cambios interesantes desde el punto de vista de la estructura de las ramas. En el período comprendido entre 2001 y 2003, pocas ramas demuestran con claridad la existencia de economías de escala, es decir, que la productividad aumenta con el tamaño de las empresas. Sin embargo, tras una década de crecimiento, se constata la presencia de economías de escala en prácticamente todas las ramas de la actividad económica. Sorprendentemente, las ramas vinculadas a la actividad forestal, la industria química y el sector de la información y la comunicación no muestran su mayor productividad en el grupo de empresas más grandes,

sino en las medianas. Ello puede deberse al predominio de empresas medianas de muy alta especialización no sujetas a la economía de escala o al hecho de que muchas empresas y establecimientos formen parte de conglomerados más grandes y de cadenas productivas con alto nivel de integración vertical (aunque esta suceda en diferentes establecimientos). Independientemente del tamaño de la empresa, estas tres ramas muestran, además, la mayor productividad media.

**Cuadro I.6**  
**Uruguay: promedio de la estructura de ocupación según tamaño,**  
**por ramas de actividad, 2001-2014**  
*(En porcentajes)*

	De menos de 10 empleados	De 10 a 49 empleados	De 50 o más empleados	Total
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	77	13	10	100
Explotación de minas	41	29	30	100
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	36	19	45	100
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	61	16	23	100
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	49	23	28	100
Industria química	14	27	59	100
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	68	16	16	100
Suministro de electricidad, gas y agua	5	4	91	100
Construcción	65	15	20	100
Comercio al por mayor	70	15	15	100
Transporte y almacenamiento	47	17	36	100
Alojamiento y servicios	58	26	17	100
Información y comunicación	31	16	54	100
Actividades financieras	15	12	73	100
Actividades inmobiliarias	68	14	19	100
Administración pública	1	1	99	100
Enseñanza	12	10	78	100
Servicios sociales y de salud humana	37	11	52	100
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	97	2	1	100
Total	54	13	34	100

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

Cuadro I.7  
**Uruguay: productividad relativa por sector económico y tamaño de empresa, 2001-2003 y 2012-2014**  
*(Medía del trienio=1,0)*

	2001-2003			2012-2014				
	De menos de 10 empleados	De 10 a 49 empleados	De 50 o más empleados	Total	De menos de 10 empleados	De 10 a 49 empleados	De 50 o más empleados	Total
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	2,1	2,5	1,3	2,1	0,5 <sup>a</sup>	1,3 <sup>a</sup>	1,5 <sup>a</sup>	0,7 <sup>a</sup>
Explotación de minas y canteras	1,4	3,7	2,1	2,3	0,6 <sup>a</sup>	1,7 <sup>a</sup>	2,3 <sup>a</sup>	1,6 <sup>a</sup>
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	1,2	0,8	0,9	1,0	0,7 <sup>a</sup>	1,2 <sup>a</sup>	1,3 <sup>a</sup>	1,1 <sup>a</sup>
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	0,5	1,2	1,1	0,7	0,3 <sup>a</sup>	0,5 <sup>a</sup>	0,7 <sup>a</sup>	0,4 <sup>a</sup>
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	1,0 <sup>a</sup>	1,2 <sup>a</sup>	1,3 <sup>a</sup>	1,1 <sup>a</sup>	1,5	4,3	2,2	2,4
Industria química	2,2	3,4	1,1	2,0	0,5	3,0	2,0	2,1
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	0,7	1,7	1,7	1,0	0,2	1,2	1,2	0,6
Suministro de electricidad, gas y agua	6,0	4,7	4,0	4,1	0,4 <sup>a</sup>	1,2 <sup>a</sup>	1,9 <sup>a</sup>	1,6 <sup>a</sup>
Construcción	0,7	1,5	0,8	0,8	0,3 <sup>a</sup>	1,0 <sup>a</sup>	1,2 <sup>a</sup>	0,7 <sup>a</sup>
Comercio al por mayor y al por menor	0,6	0,9	0,4	0,6	0,4 <sup>a</sup>	1,0 <sup>a</sup>	1,1 <sup>a</sup>	0,6 <sup>a</sup>
Transporte y almacenamiento	0,6 <sup>a</sup>	1,1 <sup>a</sup>	2,0 <sup>a</sup>	1,2 <sup>a</sup>	0,6 <sup>a</sup>	0,8 <sup>a</sup>	1,5 <sup>a</sup>	1,0 <sup>a</sup>
Alojamiento y servicios de alimentación	0,8	2,0	1,8	1,3	0,5 <sup>a</sup>	0,8 <sup>a</sup>	0,9 <sup>a</sup>	0,7 <sup>a</sup>
Información y comunicación	1,4	2,7	1,5	1,7	3,2	7,2	5,9	5,5
Actividades financieras y de seguros	4,2	4,5	3,7	3,8	1,5 <sup>a</sup>	2,7 <sup>a</sup>	4,2 <sup>a</sup>	3,6 <sup>a</sup>
Actividades inmobiliarias	2,3	2,6	2,5	2,4	0,9 <sup>a</sup>	1,9 <sup>a</sup>	2,4 <sup>a</sup>	1,4 <sup>a</sup>
Administración pública y defensa	1,1	1,1	0,7	0,7	0,2 <sup>a</sup>	0,4 <sup>a</sup>	0,5 <sup>a</sup>	0,5 <sup>a</sup>
Enseñanza	0,3	0,9	0,7	0,7	0,2 <sup>a</sup>	0,3 <sup>a</sup>	0,5 <sup>a</sup>	0,5 <sup>a</sup>
Servicios sociales y relacionados con la salud	0,2 <sup>a</sup>	0,3 <sup>a</sup>	0,7 <sup>a</sup>	0,5 <sup>a</sup>	0,1 <sup>a</sup>	0,3 <sup>a</sup>	0,5 <sup>a</sup>	0,3 <sup>a</sup>
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	0,4	0,9	0,3	0,5	0,4	1,3	1,1	0,4
Total	0,9	1,5	0,9	1,0	0,4	1,2	1,6	1,0

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

<sup>a</sup> Retorno creciente a escala.

Diferentes autores han abordado la heterogeneidad estructural a partir de la identificación de actividades de baja, media y alta productividad. En Infante y Sunkel (2009, págs. 39 y ss.) se presenta, en referencia a Chile, una estructura que diferencia alta, media y baja productividad, según el promedio de cada sector de actividad, y a continuación se incluyen las diferencias por tamaños dentro de esos sectores. En Távora, González de Olarte y Del Pozo (2014), estudio del caso peruano, se ordenan los sectores de actividad por orden de productividad y se dividen en tres tercios que identifican los tres niveles.

El ordenamiento de las 57 observaciones de acuerdo con su nivel medio de productividad permite construir cuatro grupos o estratos de productividad: baja, media baja, media alta y alta (véase el anexo metodológico). En el cuadro I.8 se muestra a qué estrato pertenece cada una de las 57 observaciones, y en el cuadro I.9 se presenta una síntesis de la participación de dichos estratos en las variables que se han venido utilizando.

**Cuadro I.8**  
**Uruguay: ubicación de ramas y tamaños de empresas**  
**en distintos estratos de productividad, 2014**

	De menos de 10 empleados	De 10 a 49 empleados	De 50 o más empleados	Total
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	media alta	alta	alta	media alta
Explotación de minas y canteras	media baja	alta	alta	alta
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	media baja	media alta	media alta	media alta
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	baja	baja	media baja	baja
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	media alta	alta	alta	alta
Industria química	baja	alta	media alta	media alta
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	baja	media alta	media alta	media baja
Suministro de electricidad, gas y agua	baja	media alta	alta	alta
Construcción	baja	media baja	media alta	media baja
Comercio al por mayor y al por menor	baja	media baja	media baja	media baja
Transporte y almacenamiento	media baja	media baja	media alta	media baja
Alojamiento y servicios de alimentación	baja	media baja	media baja	media baja
Información y comunicación	alta	alta	alta	alta
Actividades financieras y de seguros	media alta	alta	alta	alta
Actividades inmobiliarias	media baja	media alta	alta	media alta
Administración pública y defensa	baja	baja	media baja	media baja
Enseñanza	baja	baja	media baja	baja
Servicios sociales y relacionados con la salud	baja	baja	media baja	baja
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	baja	media alta	media alta	baja
Total	baja	media alta	media alta	media baja

**Fuente:** Elaboración propia, véase el anexo metodológico.

El estrato de productividad baja incluye a la mayor parte de las empresas de menor tamaño (de menos de diez empleados) y también a empresas de tamaño medio (de 10 a 49 empleados) de las ramas del textil, la administración pública, la enseñanza y los servicios sociales. En 2014, este estrato generó un 12% del VAB con un 35,7% del empleo, y su nivel de productividad corresponde a un tercio del promedio de la economía. Cabe señalar que en los sectores que no producen para el mercado, y cuyo valor agregado se mide principalmente por los salarios pagados, el concepto de productividad reviste una gran complejidad. Frecuentemente, los salarios dependen de muchas otras variables, como el nivel del gasto público, y en su fijación intervienen cuestiones políticas.

El estrato de productividad media baja incluye prácticamente al resto de las empresas pequeñas, a empresas medianas (de los sectores de la construcción, el comercio, el transporte y el alojamiento) y a empresas grandes (de 50 empleados o más) de las ramas del textil, el alojamiento, la administración pública, la enseñanza y los servicios sociales. Según datos de 2014, este estrato aporta un 30,5% del producto y crea la mayor parte (40,2%) del empleo de la economía. Su nivel de productividad corresponde a tres cuartos del promedio, el doble que la del estrato de productividad baja.

El estrato de productividad media alta está integrado en semejante medida por empresas medianas (de la rama agropecuaria, la explotación de minas, la elaboración de productos alimenticios, la fabricación de metales, el suministro de electricidad y las actividades de los hogares) y de tamaño grande (de la rama agropecuaria, la elaboración de productos alimenticios, la fabricación de metales, el comercio, el transporte, el alojamiento y las actividades de los hogares). En 2014, este estrato generó un 21,8% del PIB con un 14,6% del empleo. Por lo tanto, su nivel de productividad es un 50% superior al promedio de la economía: equivale a 5 veces la del estrato de productividad baja.

El estrato de productividad alta está constituido por un reducido número de casos de empresas pequeñas (de producción de madera, y del sector de la información y la comunicación) y una mayoría correspondiente a empresas medianas (de producción de madera, de la industria química, del sector de la información y de la comunicación y de actividades financieras e inmobiliarias) y grandes (explotación de minas, producción de madera, industria química, suministro de electricidad, sector de la información y de la comunicación y actividades financieras e inmobiliarias). Según cifras de 2014, este estrato genera un 35,7% del PIB, con un escaso 9,5% del empleo. Su nivel de productividad supera 3,8 veces el promedio y 11,2 veces el nivel del estrato de baja productividad.



A partir de la estratificación del producto por persona ocupada, se identificaron tres tendencias de la heterogeneidad productiva entre 2001 y 2014, como puede observarse en el cuadro I.9:

**Cuadro I.9**  
**Uruguay: distribución del VAB<sup>a</sup>, el empleo y el valor agregado por ocupado según estratos, 2001 y 2014**

	2001			2014		
	VAB (en porcentajes)	Ocupación (en porcentajes)	Productividad media	VAB (en porcentajes)	Ocupación (en porcentajes)	Productividad media
Baja	30	55	178	12	36	138
Media baja	18	21	288	31	40	309
Media alta	30	17	588	22	15	608
Alta	23	7	1 108	3	9	1 544
Total	100	100	333	100	100	408

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

<sup>a</sup> Valor agregado bruto.

En primer lugar, aumenta la participación en el producto (VAB) de los estratos de productividad alta y media baja. En el caso del estrato de productividad alta, el VAB se eleva desde un 23% en 2001 hasta un 36% en 2014 y, en el estrato de productividad media baja, desde un 18 % hasta un 31%. Lo opuesto ocurre con los estratos de productividad media alta y baja, cuyas participaciones en el producto se reducen en el período.

En segundo término, se registran profundos cambios en la composición del empleo en el período, como se discutirá en mayor detalle en el capítulo siguiente. Se registra una pronunciada caída del empleo en el estrato de productividad baja, cuya participación se reduce del 55% al 36%. Igualmente, la incidencia del empleo del estrato de productividad media alta cae del 17% al 15% entre 2001 y 2014. Por el contrario, en el estrato de productividad media baja la ocupación aumenta del 21% al 40% en este período, en tanto que en el estrato de alta productividad lo hace moderadamente: del 7% al 9%.

Como resultado de estos cambios, los diferenciales de productividad que caracterizan el funcionamiento de la economía se incrementaron durante el período analizado. La relación entre la productividad del estrato alto y el promedio aumenta desde el 3,35 en 2001 hasta el 3,77 en 2014, la de los estratos medios se mantiene relativamente constante entre ambos

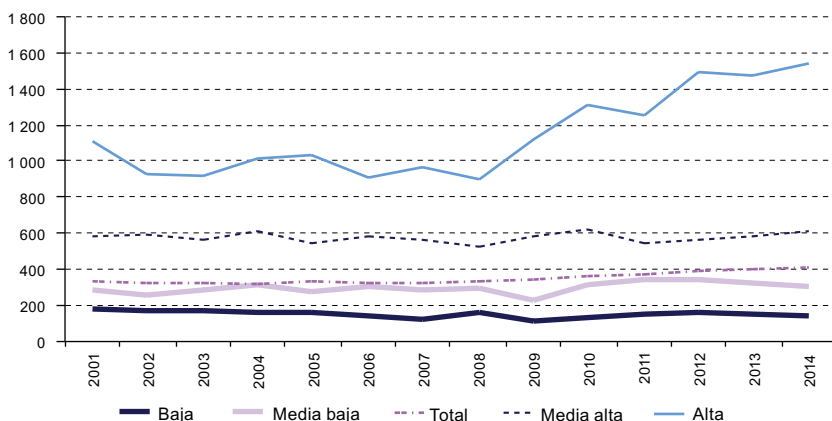
años y la del estrato bajo disminuye fuertemente desde el 0,54 hasta el 0,34 (véanse el cuadro I.10 y el gráfico I.4).

**Cuadro I.10**  
**Uruguay: productividad relativa por estratos, 2001, 2007 y 2014**

	2001	2007	2014
Baja	0,53	0,38	0,34
Media baja	0,86	0,87	0,76
Media alta	1,76	1,74	1,49
Alta	3,32	2,96	3,78
Total	1,00	1,00	1,00

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

**Gráfico I.4**  
**Uruguay: productividad media por estratos, 2001-2014**  
(En miles de pesos uruguayos constantes de 2005)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

En el período de 2001 a 2014, la productividad media aumenta a una tasa anual del 1,7%. Por encima de este promedio se sitúa el crecimiento del estrato de productividad alta (3%), seguido por el estrato de productividad media baja (0,6%). Quedan rezagados los estratos de productividad media alta (0,3%), y el de productividad baja (-1,8%). Esto incrementa el diferencial de productividades y, con ello, el grado de heterogeneidad productiva (véase el cuadro I.11).

**Cuadro I.11**  
**Uruguay: tasa de crecimiento anual por estratos de productividad, 2001-2014**  
*(En porcentajes)*

	2001-2014		
	VAB <sup>a</sup>	Empleo	Productividad media
Baja	-2,7	-1,2	-1,8
Media baja	12,7	11,3	0,6
Media alta	1,3	1,0	0,3
Alta	11,6	6,2	3,0
Total	4,5	2,3	1,7

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

<sup>a</sup> Valor agregado bruto.

En suma, el grado de heterogeneidad estructural, esto es, el diferencial de la productividad de los diferentes estratos de producción, aumenta durante el período analizado. El coeficiente de variación de la productividad por estrato disminuye levemente de 1,2 en 2001 a 1,1 en 2007 y después se eleva hasta 1,5 en 2014, lo que refleja la tendencia creciente de la heterogeneidad. A continuación se analizan en mayor detalle las tendencias de la desigualdad de la estructura productiva.

### C. Tendencias de la desigualdad productiva

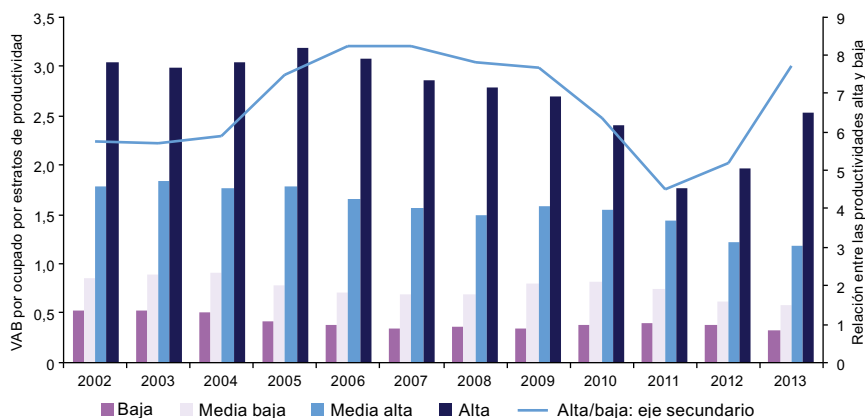
En este apartado se busca determinar cuáles fueron las tendencias generales en lo que respecta a la distribución de los niveles de productividad entre diferentes ramas y tamaños de empresas y qué elementos contribuyeron más a los cambios de esta distribución en el período comprendido entre 2001 y 2014.

En primer lugar, se analizan las relaciones entre los estratos de productividad identificados anteriormente. A continuación, se analizan distintos indicadores de desigualdad de la productividad. La unidad de análisis son las personas ocupadas. Se calcula por cuartiles el valor agregado por ocupado, así como el coeficiente de Gini y dos índices de entropía: el de Bourguignon y el de Theil. El primero pondera a cada una de las personas ocupadas por igual, y el segundo lo hace según la contribución de cada persona al valor agregado. Se aplica también una descomposición de la desigualdad de ambos índices de entropía, organizados de acuerdo con una variable (estrato de tamaño o rama de actividad), y se distingue entre la desigualdad

que se produce dentro de cada grupo y aquella que se produce entre los promedios de cada grupo<sup>3</sup>.

En el gráfico I.5 se muestra la evolución del VAB por ocupado de los diferentes estratos de productividad.

**Gráfico I.5**  
**Uruguay: VAB<sup>a</sup> por ocupado anual por estratos de productividad y relación entre las productividades alta y baja, 2001-2014**  
*(En valores expresados en relación con la media<sup>b</sup>)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

<sup>a</sup> Valor agregado bruto.

<sup>b</sup> Promedios trienales móviles.

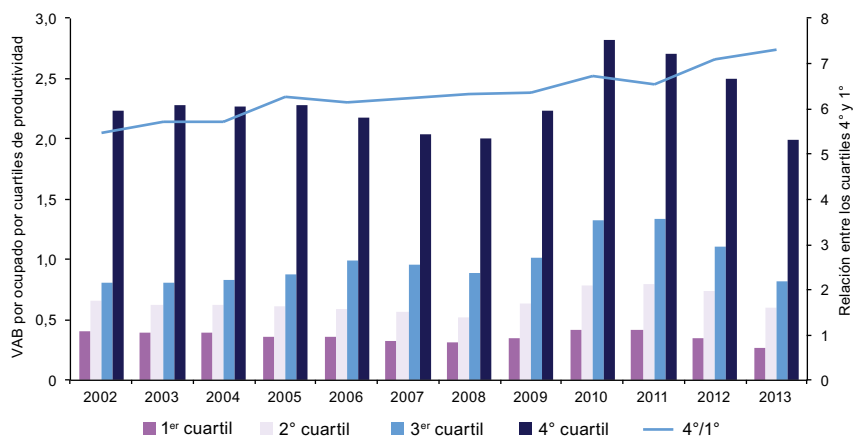
En esta evolución aparece cierta tendencia a la polarización, expresada por la relación creciente entre el grupo de más alta productividad y el de más baja, si bien se observan importantes fluctuaciones (véase el eje derecho del gráfico). Por otro lado, aparece un fenómeno difícil de entender a primera vista: casi todos los grupos reducen su relación con respecto a la media. Esta paradoja solamente se explica por la forma de construir los estratos, ya que no se toman en consideración los cambios de la cantidad de ocupados de cada grupo. Como ya se ha constatado, los dos grupos de mayor concentración de

<sup>3</sup> Este tipo de descomposición ha sido criticada por no tomar en consideración la desigualdad entre grupos, que va más allá de la desigualdad del promedio de cada uno de ellos. Para ello se recomienda utilizar un método de descomposición del índice de Gini en tres componentes: la desigualdad entre grupos, la desigualdad dentro de los grupos y una desigualdad superpuesta. Sin embargo, dado que nuestros conjuntos son totalmente homogéneos, los valores que arroja esta última medición tienden a ser muy bajos, por lo que, en aras de la simplicidad, hemos decidido no utilizar esta medida.

la ocupación son los que más crecieron en términos de ocupación y, tendencialmente, los de mayor productividad.

En el gráfico I.6 se presentan los cuartiles de productividad construidos de la manera convencional: en lugar de las 57 observaciones de la matriz, como en el caso anterior, se ha dividido a todos los ocupados en cuatro grupos de igual cantidad (a diferencia del cuadro I.9, en el que los estratos incluían cantidades de ocupados distintas y cambiantes).

**Gráfico I.6**  
**Uruguay: VAB<sup>a</sup> por ocupado por cuartiles de productividad y relación entre los cuartiles 4 y 1, 2001-2014**  
 (En valores expresados en relación con la media<sup>b</sup>)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

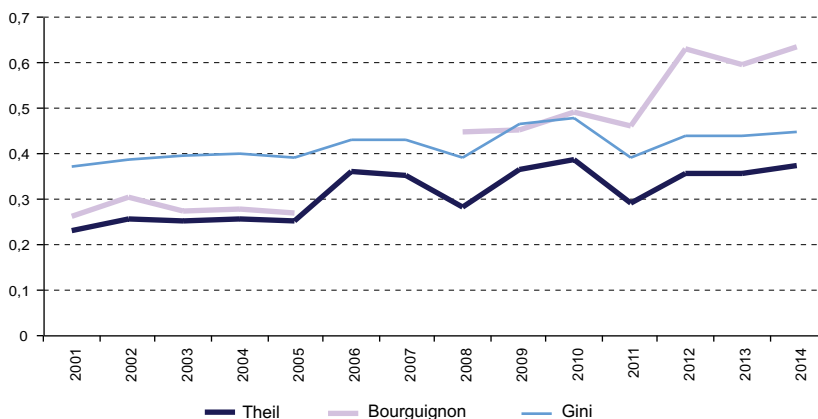
<sup>a</sup> Valor agregado bruto.

<sup>b</sup> Promedios trienales móviles.

En este gráfico se observa la misma tendencia de polarización creciente, aunque de manera más nítida, con menores fluctuaciones y con valores menos extremos, ya que los cuartiles tienen una cantidad similar de casos.

Los tres índices utilizados para estimar la desigualdad entre ocupados, el de Gini, el de Bourguignon y el de Theil, muestran una creciente desigualdad a lo largo del período (véase el gráfico I.7). Se trata de una tendencia llamativa, ya que se contrapone claramente a las tendencias de la desigualdad de ingresos constatadas a partir de las encuestas de hogares. Esto indica que existen ciertas tendencias subyacentes que provocan la desigualdad de la productividad y, al mismo tiempo, existen ciertas variables (que se abordarán en otros capítulos) que operan entre estas tendencias y la distribución del ingreso.

**Gráfico I.7**  
**Uruguay: desigualdad del VAB<sup>a</sup> por ocupado<sup>b</sup> según diferentes índices de medición, 2001-2014**



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

<sup>a</sup> Valor agregado bruto.

<sup>b</sup> A partir de empresas de tres estratos de tamaño diferentes y 19 sectores de actividad.

Cada uno de los tres índices presenta características diferentes: el de Gini, que tiende a reproducir lo que sucede en el centro de la distribución, muestra una desigualdad creciente hasta 2010 y a continuación una cierta reducción; el de Bourguignon, el que mejor representa a los sectores de baja productividad, muestra una creciente desigualdad a lo largo de todo el período, y el índice de Theil, que, por el contrario, es el que mejor refleja a los sectores de alta productividad, muestra un aumento hasta 2006 y después una cierta estabilidad.

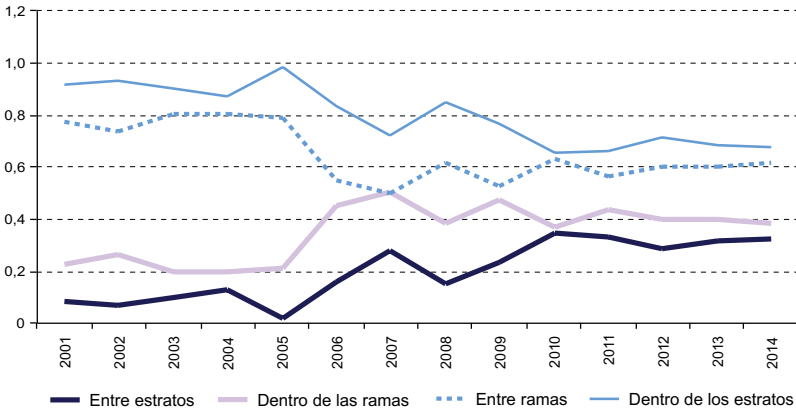
Estas distintas formas de observar el fenómeno guardan relación con lo que hemos constatado anteriormente: si las pequeñas empresas de menor productividad muestran un menor dinamismo del empleo y de la productividad, se produce una creciente polarización que aparecerá mejor reflejada por el índice de Bourguignon. Sin embargo, al ponderar el aporte de cada persona al valor agregado, los grupos de mayor productividad, concentrados en empresas grandes o en algunas medianas, tenderán a mostrar una imagen más estable de la distribución.

A continuación, cabe preguntarse cuál es la contribución de la desigualdad entre los distintos tamaños de empresa, así como de la desigualdad producto de las diferencias entre las ramas al interior de cada grupo de empresas del mismo tamaño. También se estudia la contribución de la desigualdad entre los distintos sectores de actividad y la resultante del diferente tamaño de las empresas al interior de cada rama. La unidad

de análisis es la persona ocupada, y la variable estudiada es el valor agregado por ocupado.

Como se muestra en el gráfico I.8, al inicio del período no se percibían importantes diferencias de productividad entre los distintos tamaños de empresa, posiblemente por causa de la crítica situación económica. La desigualdad se presentaba casi exclusivamente al interior de los estratos. Indirectamente, esto apunta a que las diferencias se encontraban entre las distintas ramas de actividad, lo que se abordará en breve. Sin embargo, a medida que avanza el período y crece la desigualdad global, aumenta la parte de la desigualdad que corresponde a las diferencias entre los distintos tamaños de empresas, que pasa del 10% a más del 30%. Esto se constató anteriormente: con el crecimiento, se reinstala la existencia de economías de escala en casi todas las ramas.

**Gráfico I.8**  
**Uruguay: descomposición de la desigualdad<sup>a</sup> del VAB<sup>b</sup> por ocupado, entre y en el interior de los diferentes estratos de empresas<sup>c</sup> y ramas de actividad<sup>d</sup>, 2001-2014**



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares, Encuestas anuales de actividad económica y datos del Banco Central del Uruguay.

- <sup>a</sup> Según el Índice de Theil.
- <sup>b</sup> Valor agregado bruto.
- <sup>c</sup> Tres grupos de empresas de diferentes tamaños.
- <sup>d</sup> Diecinueve sectores de actividad.

En el mismo gráfico, se puede observar el proceso inverso en el caso de la desigualdad entre sectores económicos. Al inicio, la desigualdad entre las diferentes ramas representaba en torno al 80% de la desigualdad total. Esta desigualdad sigue aumentando, pero su peso va decreciendo con relación a la desigualdad dentro de cada rama por efecto del tamaño de las empresas, como ya se vio anteriormente. En cualquier caso, la desigualdad entre las ramas sigue siendo la predominante.

Un análisis más detallado que identificara algunos sectores con particularidades notorias permitiría ampliar la función explicativa de estas variables. Algunas opciones que podrían considerarse son las empresas públicas, el sector agropecuario y ciertas actividades del sector de los servicios, como las de los hogares.

## **D. Planteamiento de políticas**

No se tiene una idea precisa del nivel de heterogeneidad de la estructura productiva del Uruguay desde una perspectiva internacional, si bien es posible sostener que, dentro del contexto latinoamericano, el nivel de heterogeneidad es relativamente bajo (véase el capítulo II de este volumen). Esto, por otra parte, se condice con los niveles relativamente bajos de desigualdad.

A pesar de todo, es necesario reducir el nivel de heterogeneidad. El Uruguay debe absolutamente acortar distancias con los países líderes de la economía mundial, ya que su PIB per cápita representa aproximadamente el 40% del PIB per cápita de los países desarrollados. Este proceso de convergencia o de divergencia corre el riesgo de generar una gran brecha en materia de productividad entre los sectores más competitivos a escala internacional y los menos competitivos, siguiendo la lógica de la enfermedad holandesa o los procesos de dualismo y heterogeneidad estructural. Es más, cabe afirmar que el proceso de convergencia no puede tener lugar a partir de economías fuertemente heterogéneas, ya que las capacidades competitivas de los países requieren procesos de creciente diversificación productiva. Estos procesos deben basarse en la competitividad sistémica, es decir, en un tejido productivo diversificado y eficiente con una densa trama de transacciones intersectoriales en la que los productos de exportación se apoyan en grandes cadenas que presentan varios eslabones de alta productividad. Incluso si se piensa en términos de cadenas de valor, la inserción en dichas cadenas requerirá una competitividad sistémica para superar la integración marginal en ellas.

La matriz de información permite identificar distintos grupos de empresas por ramas y tamaños, lo que permite focalizar políticas con más especificidad. Se estudiarán simultáneamente los aspectos relacionados con los sectores y estratos, ya que, como se ha visto, el tamaño repercute de manera diferente en las distintas ramas de actividad y, dentro de las empresas del mismo tamaño, hay diferencias de desempeño según la rama.

En el caso de las actividades públicas y privadas por las que prestan servicios públicos, como la educación, la salud, la administración, la seguridad pública o la defensa nacional, entre otras, resulta muy difícil hablar de productividad en los términos referidos en esta obra. En referencia a este amplio campo de actividades es necesario utilizar otro



tipo de medidas de eficiencia económica: el VAB viene determinado por los salarios, que se rigen por el desempeño del conjunto de la economía y por infinidad de relaciones sociales y políticas que dan lugar a diferentes normativas y equilibrios de fuerzas. En la mayoría de los casos, se trata de entender el funcionamiento del gasto público. Por otra parte, estos sectores son los que muestran los menores niveles de productividad, aunque la productividad sea aún más baja en aquellos con menos ocupados.

El tejido productivo uruguayo se distingue por el pequeño tamaño de sus empresas; en el sector privado existen relativamente pocas empresas grandes. Evidentemente, es necesario diseñar políticas —crediticias, formativas, asociativas, de asistencia, de extensionismo tecnológico y otras— dirigidas a las micro y pequeñas empresas (mypes), con el objetivo de aumentar su productividad. Se han impulsado un sinnúmero de iniciativas e instrumentos en este campo. La reciente creación de la Agencia Nacional de Desarrollo en el Uruguay supone un nuevo cambio institucional en esta dirección, ya que precisamente enfocará las políticas en las mypes. Como ya se mostró en los cuadros I.5 y I.7, estas empresas presentan muy bajos niveles de productividad, y la estructura no solo ha mostrado la pérdida de peso de estas empresas en cuanto a la productividad, sino también en relación con el empleo. No obstante, esto no es una mala noticia: puede que exista una relación entre el peso de estas empresas en la ocupación y el ciclo económico; las pequeñas empresas son una tabla de salvación en los momentos de crisis, cuando el empleo de las grandes y medianas empresas desaparece o se ve mermado. En este sentido, parece que la estabilidad económica, la erradicación de los ciclos productivos y las profundas crisis alimentan los procesos de crecimiento y expansión de las empresas, reduciendo la tendencia a crear microempresas, el empleo de mala calidad y la informalidad. Por este motivo, una política razonable para las empresas de menos de diez empleados es que dejen de serlo, que crezcan y aumenten su escala y su competitividad. A menudo, esto supone cambios radicales de mentalidad en la gestión e innovación. Es posible que algunos de los cambios de este período se deban al paso de una serie de empresas de un nivel de ocupación a otro, lo que podría explicar la caída de la productividad media del estrato de menor tamaño. Por lo tanto, si bien persiste la necesidad de políticas para este sector, su reducción no es necesariamente mala señal. Al final del período, estas empresas seguían empleando al 49% de la ocupación.

La reducción de la volatilidad, de gran importancia para sostener el crecimiento empresarial, no solamente aporta estabilidad para las políticas macroeconómicas y el clima de negocios, sino que va de la mano de la diversificación de la estructura productiva y de la apertura de nuevas oportunidades.

Las principales políticas estratégicas parecen apuntar, entonces, a la consolidación del sector de las medianas y grandes empresas. En el

caso de la industria manufacturera, las empresas de mayor productividad no son las de más de 50 empleados, sino las del tramo intermedio. Esto demuestra que la ventaja de la manufactura del Uruguay no reside en la gran escala, sino en otros factores que cabría analizar en otro trabajo. Algunos sectores, como la industria textil y la de fabricación de metales y similares, destacan por su baja productividad general. En el caso de este último sector, la baja productividad podría residir en las actividades de reparación y mantenimiento (y no en la producción propiamente dicha), lo que revela bajos niveles de estandarización y mecanización de las tareas.

La producción agropecuaria merece una mención especial: como ya se ha señalado, este sector muestra un nivel de productividad relativamente bajo y con un débil crecimiento. Esto puede deberse, en parte, a la dificultad de medir la ocupación rural. Por otro lado, en un contexto de aumento de la productividad, hay que tener en cuenta que la expansión se debe en gran medida al incremento de los precios: a precios constantes, el sector no muestra un desempeño muy marcado. Los cambios de la estructura de producción a favor de los cultivos agrícolas y en detrimento de la ganadería suponen un mayor empleo de mano de obra y una reducción de la productividad por ocupado. La contracara es que también conducen a un gran aumento de la productividad por hectárea, incluso en los casos en que los elevados precios han llevado a incorporar a los cultivos tierras marginales, que no resultan rentables a precios más bajos. Es probable que con la reducción de los precios de algunos cultivos se logre revertir esta tendencia y se produzca un ligero incremento de la productividad del trabajo, aunque en un contexto de menor crecimiento del sector. Sin embargo, el principal determinante de la baja productividad en este ámbito es la agricultura familiar. El 77% de la ocupación del sector corresponde a establecimientos de menos de diez empleados, cuya productividad es claramente inferior a la de los otros dos segmentos. Cabe entonces preguntarse si la defensa de la propiedad familiar se traduce en una pérdida de productividad, o si es la baja productividad la que determina que en tales tierras solamente pueda sostenerse una actividad de ese tipo con bajo capital humano.

Como se ha señalado reiteradamente en publicaciones sobre el cambio tecnológico, hay una serie de sectores que se caracterizan por la producción de bienes y tecnologías transversales. El resto de los sectores utilizan estos bienes y tecnologías como insumos, ya que tienen un gran efecto a la hora de aumentar la productividad. Estas actividades son fundamentales para obtener un tejido productivo más denso y eficiente, pero en ocasiones es difícil medir su peso real, ya que presentan un alto dinamismo tecnológico, sus precios tienden a caer y su participación en el producto, medida en precios corrientes, no aumenta tanto como la de otros sectores cuyos precios van en ascenso. Sin embargo, su impacto es decisivo para el conjunto de la estructura productiva. La industria de la

información y de la comunicación puede dar muestras de un prominente desarrollo sectorial; este desarrollo puede parecer en ocasiones mayor al real, pero en realidad se basa en la producción de bienes de consumo e insumos estandarizados. Si bien estas funciones son importantes y generan un aumento del bienestar y de la satisfacción de los consumidores, solo tendrán un impacto realmente transformador en caso de desarrollar innovaciones específicas que cambien la capacidad productiva real de las diferentes ramas y sectores de actividad. Se debe trabajar en esa dirección, en diversos sectores, para abrir el espectro de las capacidades exportadoras, pero será necesaria una perspectiva de largo plazo y la formulación de políticas en esa dimensión temporal.

## **E. Síntesis**

El ciclo económico que ha experimentado el Uruguay en los últimos 15 años presenta algunas semejanzas y diferencias con los anteriores ciclos. Los niveles máximos que se registraron entre 1998 y 2001 desembocaron en una profunda crisis. En 2007 se supera por fin el nivel de ingresos per cápita anterior a la crisis, y el crecimiento se mantiene intenso hasta que se produce una fuerte desaceleración entre 2012 y 2015. Esta desaceleración coincide con las tendencias del mercado de trabajo, en términos de población activa y ocupación.

A lo largo de esos años no se producen grandes cambios en la estructura productiva del país. El aumento total de la productividad es moderado, y se constatan distintas modalidades: algunos sectores presentan precios al alza; en otros, el cambio tecnológico y el aumento de la productividad son mayores y conducen a precios relativos en descenso. El aumento de la productividad se concentra especialmente entre 2007 (año en que se superan los niveles anteriores a la crisis) y 2012.

En este trabajo se mide la heterogeneidad estructural a partir de tres segmentos de diferentes tamaños de empresa y 19 sectores de actividad. Al estudiar el valor agregado por ocupado de estos 57 agrupamientos, se constata una creciente heterogeneidad en el período. Este proceso se detiene en torno a 2010 o 2011, cuando empieza a reducirse el crecimiento y se logran los máximos niveles de actividad económica de la población.

Al inicio del período, las diferencias de productividad se producían principalmente entre las ramas industriales; las diferencias de tamaño tenían poco peso. Esto pudo deberse al comienzo de la crisis y al momento del ciclo. A medida que la economía comenzó a recuperarse y expandirse, empezaron a gravitar más las diferencias de tamaño.

El aumento de la desigualdad estructural se debe, en parte, a una reducción de la ocupación de las empresas con menos de diez empleados,

que crece muy por debajo de la ocupación media, y a la caída del VAB por ocupado en este sector. Eso se confirma con las cifras de ingresos de los cuentapropistas. Las empresas de más de 50 empleados absorben la mayor ocupación y presentan las mayores mejoras de productividad.

La estructura productiva ha experimentado un cambio interesante desde el punto de vista de las economías de escala, que explican la mayor productividad de empresas con mayor número de ocupados. Probablemente por efecto de la crisis, al inicio del período muy pocos sectores mostraban una mayor productividad en las empresas más grandes, si bien el agregado sí mostraba esa tendencia. El proceso de crecimiento económico generó un alineamiento generalizado en esta dirección, con presencia de economías de escala en casi todos los sectores de actividad.

La heterogeneidad también aumenta entre los sectores económicos, aunque no en la misma magnitud que entre los estratos. Según se mida en precios corrientes o constantes, pueden aparecer diferencias interesantes. Destaca la diferencia entre sectores como los primarios exportadores, que siguen el auge de los precios, y otros sectores más dinámicos: la participación de los primeros registra aumentos a precios corrientes, pero no a precios constantes, mientras que a precios corrientes la participación de los segundos se ve reducida, a pesar de mostrar el mayor incremento de la productividad.

El principal desafío que plantean estos resultados es explicar cómo se ha podido producir una reducción de la desigualdad del ingreso al tiempo que aumentaba la desigualdad estructural, sobre todo teniendo en cuenta que el período de fuerte caída de la desigualdad coincide con el marcado aumento de la heterogeneidad. En futuros estudios, debería analizarse más profundamente cómo se produce este proceso en los distintos tipos de empresas (distinguiendo, por un lado, entre las empresas que producen para el mercado y las que suministran servicios públicos no mercantiles y, por el otro, entre aquellas en las que existe la ganancia empresarial y aquellas en las que no) y la función que desempeñan aspectos del mercado de trabajo como los salarios mínimos, los niveles de formalización, las formas de negociación salarial y el impacto de las políticas tributarias.

Desde el punto de vista de las políticas para reducir la desigualdad, puede sostenerse que aquellas que coadyuvan a la estabilidad del crecimiento económico y a la reducción de la volatilidad pueden contribuir a la expansión más permanente de las empresas, al incremento de su tamaño medio y, eventualmente, al alza de su productividad. El aumento del tamaño medio de las empresas ayudaría a reducir el número de ocupados en empresas pequeñas de baja productividad, un sector cuya pérdida de peso no constituye algo negativo.

En cualquier caso, se observa lo que parece ser un proceso de reducción del VAB por ocupado en las empresas pequeñas, lo que ha podido deberse a que las empresas más pujantes del tramo hayan pasado a un tamaño mayor (con más empleados), de forma que solo han quedado en el grupo aquellas de menor productividad. Ha quedado patente que los microempresarios han perdido poder adquisitivo relativo. Las micro y medianas empresas de la Unión Europea no necesariamente tienen un peso diferente en términos de empleo o cantidad de empresas que las de América Latina: se distinguen principalmente por sus niveles de productividad y de innovación con relación a la media (CEPAL/Fundación EU-LAC, 2015). Este estrato cuenta ya con una amplia batería de políticas y arreglos institucionales específicos, entre los que se encuentran políticas financieras, formativas, asociativas o tecnológicas. Destaca la reciente creación de la Agencia Nacional de Desarrollo, que tendrá la mira puesta en el sector.

El gran desafío es promover la expansión, diversificación y consolidación de las medianas y grandes empresas, lo que a su vez ayudará a diversificar y a profundizar el tejido productivo. Se trata de fomentar, en especial, el desarrollo de sectores con un fuerte impacto transversal que contribuyan a aumentar la productividad en el conjunto del tejido social. Sin embargo, esto no puede obtenerse a través de la difusión de una tecnología estandarizada, sino buscando soluciones específicas para los distintos sectores que presentan necesidades tecnológicas. Solo así se logrará una inserción internacional más profunda de la economía, acortar distancias con los países líderes, acceder a mercados más variados y reducir la volatilidad. De lo contrario, el empuje del crecimiento ejercerá una fuerte presión sobre las políticas sociales y del mercado de trabajo de cara a la reducción de la desigualdad.

## Bibliografía

- Bértola, L. (2015), "Patrones de desarrollo y Estados de bienestar en América Latina", *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del Siglo XXI*, A. Bárcena y A. Prado (eds.), Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bértola, L. y J.A. Ocampo (2012), *The Economic Development of Latin America since Independence*, Oxford University Press.
- Bértola, L. y G. Porcile (2006), "Convergence, trade and industrial policy: Argentina, Brazil and Uruguay in the international economy, 1900-1980", *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, N° 1.
- Bértola, L. y F. Lorenzo (2004), "Witches in the South: Kuznets-like swings in Argentina, Brazil and Uruguay since the 1870s", *The Experience of Economic Growth*, J.L. van Zanden y S. Heikenen (eds.), Aksant, Amsterdam.
- Bértola, L., F. Isabella y C. Saavedra (2014), "El ciclo económico en Uruguay, 1998-2012", *serie Estudios y Perspectivas- Oficina de la CEPAL de Montevideo*, N° 16 (LC/L.3930), Santiago.
- Bértola, L. y otros (1999), *El PBI de Uruguay 1870-1936 y otras estimaciones*, Montevideo, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC)-Facultad de Ciencias Sociales.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- CEPAL/Fundación EU-LAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe) (2015), *Espacios de diálogo y cooperación productiva: el rol de las pymes* (LC/L.4020), Santiago.
- Díaz, R. (2003), *Historia económica del Uruguay*, Montevideo, Taurus.
- Gerchunoff, P. y L. Llach (2010), "Dos siglos en las economías del Plata, 1810-2010", *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*, L. Bértola y P. Gerchunoff (eds.), Documentos de Proyecto (LC/W.433), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Infante, R. y O. Sunkel (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile* (LC/L.3126), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Fundación Chile 21.
- Maddison Historical Statistics [en línea] <http://www.rug.nl/research/ggdc/data/maddison-historical-statistics>.
- Odone, G. (2010), *El declive. Una mirada a la economía del Uruguay en el siglo XX*, Montevideo.
- Pérez, E., D. Titelman y R. Minzer (2008), "Comparación de la dinámica e impactos de los choques financieros y de términos del intercambio en América Latina en el período 1980-2006", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 203 (LC/L.2907-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Távora J.L., E. González de Olarte y J.M. Del Pozo (2014), "Heterogeneidad estructural y articulación productiva en el Perú: evolución y estrategias", *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú* (LC/L.3779), R. Infante y J. Chacaltana (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).



## Capítulo II

# Mercado laboral y heterogeneidad productiva en el Uruguay

*Verónica Amarante<sup>1</sup>  
Victoria Tenenbaum<sup>2</sup>*

## Introducción

El mercado de trabajo del Uruguay ha experimentado importantes cambios en lo que va del siglo XXI, reflejando una alta sensibilidad al ciclo económico del país. Entre 2001 y 2003, cuando el PIB cayó de forma marcada, los principales indicadores del mercado laboral mostraron un importante deterioro. A partir de 2004, la economía uruguaya comienza una recuperación sostenida, con mejoras muy significativas en todos los indicadores vinculados con el mundo del trabajo. Las fluctuaciones experimentadas en los últimos 15 años alertan sobre las vulnerabilidades de la economía y del mercado laboral del país; sin embargo, las buenas noticias de la última década también alientan miradas más optimistas, que comienzan a indagar sobre la posibilidad de que estén ocurriendo cambios relevantes en la estructura productiva uruguaya y, por tanto, en su mercado laboral. En este contexto, se propone en este capítulo analizar las características más estructurales del mercado laboral del Uruguay y sus cambios durante la última década.

---

<sup>1</sup> Directora de la Oficina de la CEPAL en Montevideo.

<sup>2</sup> Consultora del proyecto “Desarrollo inclusivo”.



La mirada estructural sobre el mercado laboral del Uruguay que se desarrolla a lo largo de este capítulo se centra en dos ejes: las instituciones laborales y la productividad laboral, ambos fundamentales para comprender la dinámica y los resultados del mercado de trabajo. En el caso de las instituciones, las transformaciones de la última década han sido de suma relevancia, como se verá más adelante, y la sostenibilidad del proceso podría inducir a considerarlas como parte de un cambio estructural. En relación con la productividad laboral y, específicamente, con la heterogeneidad de la estructura productiva, resulta más difícil evaluar la magnitud de los cambios, si es que tuvieron lugar, así como su sostenibilidad. Esto deriva de las complejidades para la captación del fenómeno a través de medidas apropiadas y de la disponibilidad de información. A lo largo del capítulo se intenta reflejar esta heterogeneidad productiva y su correlato en el mercado de trabajo, analizando la evolución reciente de los segmentos diferenciados por productividad.

El capítulo se organiza de la siguiente manera: en la primera sección (A) se describe sintéticamente la evolución de los principales indicadores del mercado laboral durante la última década. La segunda sección (B) aborda la discusión de los cambios institucionales en el mercado de trabajo en este período. La tercera sección (C) se aboca al análisis de la heterogeneidad productiva y su reflejo en el mercado laboral; se utiliza la metodología presentada en el anexo metodológico para clasificar los distintos segmentos productivos de la economía uruguaya (en cuatro grupos), combinando criterios que consideran tanto las ramas de actividad como el tamaño de las empresas. Sobre la base de esa clasificación, se analizan las principales características de los trabajadores de cada estrato productivo, así como la evolución del empleo de estos estratos durante la última década. La cuarta sección (D) aborda el estudio de las remuneraciones laborales de cada uno de estos segmentos y su evolución, vinculando además la heterogeneidad de la estructura productiva a las desigualdades de ingresos. Finalmente, se presentan algunos comentarios finales y lineamientos de política que se desprenden del análisis anterior.

## **A. Evolución del mercado laboral, 2001-2014**

### **1. Ocupación, desocupación y actividad<sup>3</sup>**

La primera década del siglo XXI ha estado marcada por dos períodos diferenciados en la actividad económica del Uruguay que tuvieron un

---

<sup>3</sup> Este apartado se basa en Amarante, Arim y Yapor (2015) y Amarante y Gómez (2015).

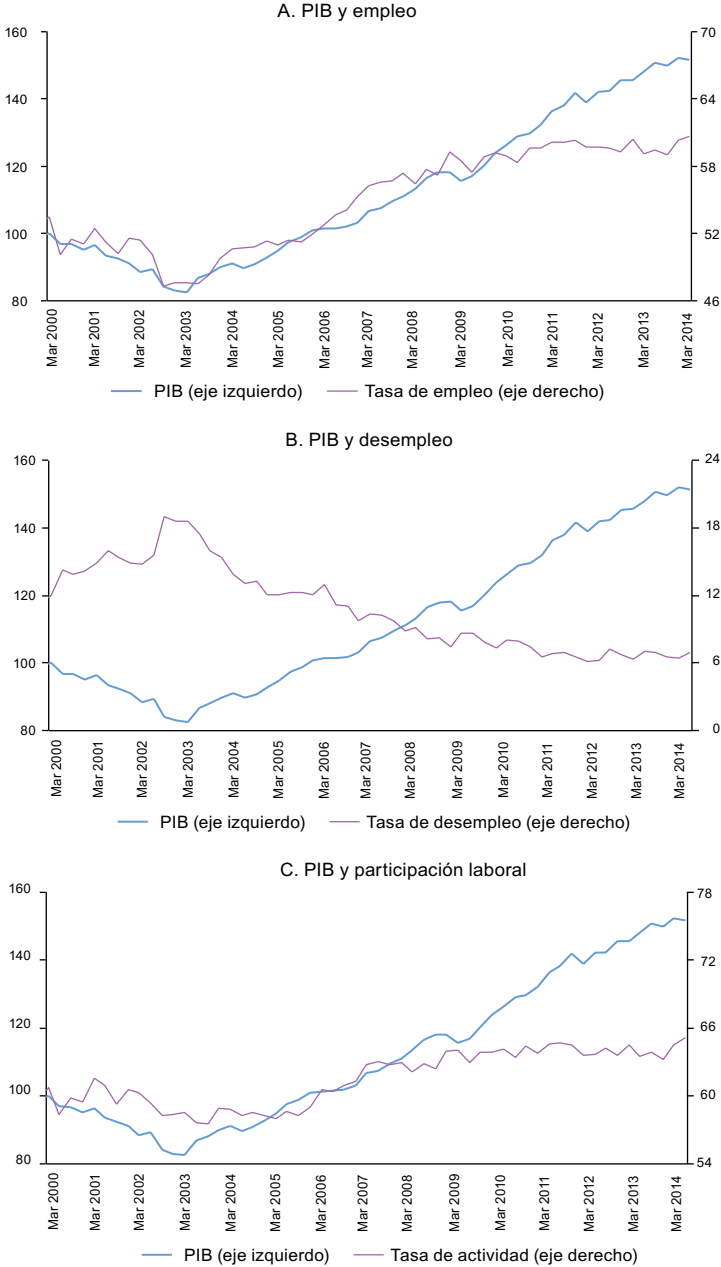
fuerte correlato en el mercado laboral<sup>4</sup>. En 1999, frente a la devaluación de la moneda del Brasil, la economía uruguaya comenzó una fase de declive económico que culminó con la crisis de 2002. Esta abarcó una corrida bancaria y una crisis de deuda soberana y de balanza de pagos, y se reflejó de inmediato en la economía real: el PIB cayó un 8% en 2002. Durante este período de recesión y crisis, la tasa de ocupación acompañó la tendencia a la baja de la actividad, pasando de una punta del 55% a mediados de 1998 a un valor mínimo del 47% en el trimestre posterior al desencadenamiento de la crisis (julio a septiembre de 2002). A su vez, la tasa de desocupación escaló constantemente desde el comienzo del siglo XXI, llegando a situarse en el 19% en el mismo trimestre, la máxima tasa registrada en las estadísticas nacionales. A pesar de la magnitud de la caída, el país retomó la senda del crecimiento sostenido relativamente rápido. Los años posteriores a la crisis de 2002 se caracterizaron por la revitalización de la economía, con aumentos de la producción y mejoras en diversos indicadores económicos y sociales. El PIB dejó de caer en 2003 y al año siguiente comenzó a crecer sostenidamente. Finalizado 2014, el Uruguay llevaba acumulados 11 años ininterrumpidos de crecimiento económico, a tasas superiores a la media histórica de los últimos 50 años del siglo XX.

En los primeros años de recuperación, la dinámica de la actividad económica fue acompañada de un aumento del empleo; a fines de 2006 la tasa de ocupación superaba los valores previos a la crisis y en los años siguientes incluso continuó aumentando (véase el gráfico II.1A). A partir de 2010, comenzó a observarse un distanciamiento de los ritmos de aumento del nivel de actividad de la economía y el empleo. El PIB se mantuvo en una senda de crecimiento acelerada, mientras que la tasa de ocupación alcanzó un techo en torno al 60% en 2011 y desde entonces se ha mantenido alrededor de dicho nivel. Por su parte, la desocupación mostró una sostenida caída tras la crisis, hasta alcanzar niveles alrededor del 6,5% en 2011, que representan mínimos históricos desde que existen registros (véase el gráfico II.1B). La caída del desempleo tuvo lugar en un marco de incremento de la participación laboral. En efecto, desde fines de 2005 la tasa de actividad presenta aumentos moderados que le han permitido distanciarse de los niveles del 58% a los que había descendido durante la crisis y en que se había mantenido en el período 2002-2005. Así, a partir de 2011 la tasa de actividad alcanza máximos históricos (cerca de 65%) y se mantiene en torno a esos valores en los años posteriores (véase el gráfico II.1C).

---

<sup>4</sup> A los efectos de mantener la coherencia de las series temporales, el análisis sobre la dinámica del mercado de trabajo considera solamente las localidades urbanas de 5.000 y más habitantes (es decir, se excluyen las zonas rurales y las zonas urbanas menores, que comenzaron a relevarse en la encuesta de hogares a partir de 2006). Esta población abarca alrededor del 85% del total de la población uruguaya.

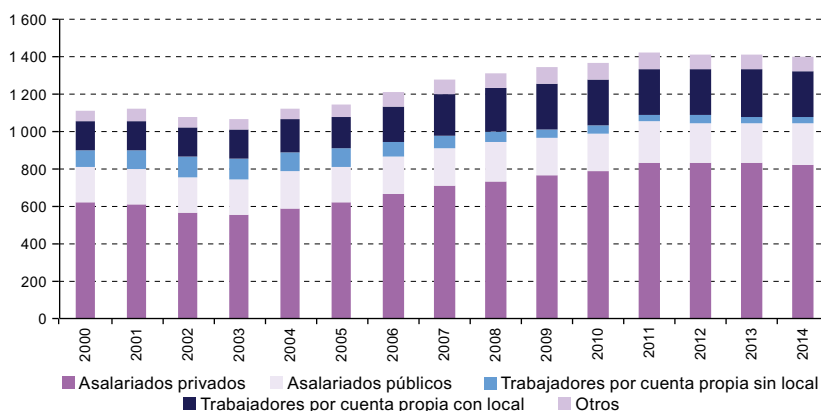
Gráfico II.1  
**Uruguay: PIB e indicadores del mercado laboral, 2000-2014**  
(En porcentajes e índices, 2000=1000)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y de datos del Banco Central del Uruguay.

La estructura del empleo por categoría ocupacional ha sufrido variaciones en el período. Si se consideran los extremos del período (los años 2000 y 2014), el cambio fundamental obedece al aumento de la cantidad de asalariados privados, la disminución de la cantidad de trabajadores por cuenta propia sin local (tras haber alcanzado un máximo en 2002) y el incremento del número de trabajadores por cuenta propia con local (véase el gráfico II.2). En consecuencia, en el período comprendido entre 2002 y 2014, el peso de los asalariados privados en el total de ocupados pasó del 52% a casi el 59%, el de los trabajadores por cuenta propia sin local del 10% al 2,5% y el de los trabajadores por cuenta propia con local del 14% al 18%. La participación de los asalariados públicos se ha mantenido relativamente estable en el período: se elevó levemente hasta el 18% en 2002 y descendió a alrededor del 16% en 2013. En un contexto de crecimiento del empleo a partir de 2005, esto ha implicado un aumento del número de asalariados públicos de aproximadamente un 12%.

Gráfico II.2  
Uruguay: evolución de la ocupación por categoría ocupacional, 2000-2014  
(En miles de ocupados)



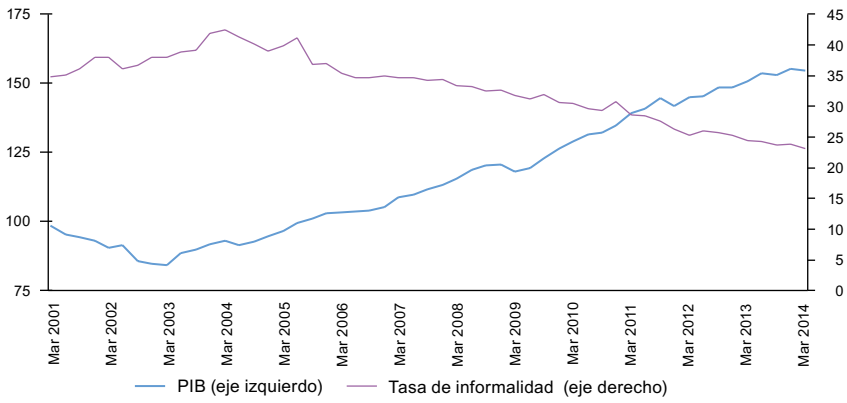
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y de datos del Banco Central del Uruguay.

En este contexto de crecimiento económico y estabilidad, la informalidad en el mercado de trabajo, medida como el número de trabajadores que no realizan contribuciones a la seguridad social, disminuyó considerablemente, pasando del 36% del total de ocupados en 2002 al 24% en 2014 (véase el gráfico II.3)<sup>5</sup>. Cabe recordar que durante los años noventa el país también experimentó crecimiento económico, pero la tasa de informalidad se mantuvo relativamente estable. En teoría, son numerosos los factores

<sup>5</sup> La aproximación a la informalidad laboral a través del porcentaje de trabajadores que no realizan aportes a la seguridad social puede realizarse a partir de 2001, cuando se incorpora al formulario de la encuesta de hogares una pregunta que indaga sobre este aspecto. Antes de ese momento, pueden construirse aproximaciones al concepto por medio de la cobertura del seguro de salud.

que favorecen los procesos de formalización en contextos de crecimiento económico. Por un lado, los riesgos de asumir costos de despido se hacen menores, y esto puede constituir un incentivo a la formalidad para los empleadores. A su vez, las bajas tasas de desocupación pueden contribuir a que los trabajadores tengan mayor capacidad de negociación y puedan exigir la formalización. Finalmente, el aumento de la demanda de bienes y servicios en períodos de crecimiento económico favorece a los trabajadores autónomos y podría implicar incrementos en las ganancias y por lo tanto mayores posibilidades de hacer frente a los costos de la formalización (Amarante, Arim y Yapor, 2015). Sin duda, estos elementos han desempeñado un papel en la evolución reciente de la informalidad en el Uruguay, confirmando la evidencia del comportamiento procíclico del empleo formal que ya fuera observado en América Latina (Gasparini y Tornarolli, 2014). Sin embargo, es necesario destacar en este período la existencia de un importante conjunto de reformas y nuevas políticas que van más allá del estricto ámbito laboral y que pueden haber tenido un efecto en la formalización (Amarante, Arim y Yapor, 2015). Algunas de estas políticas se revisan en la siguiente sección.

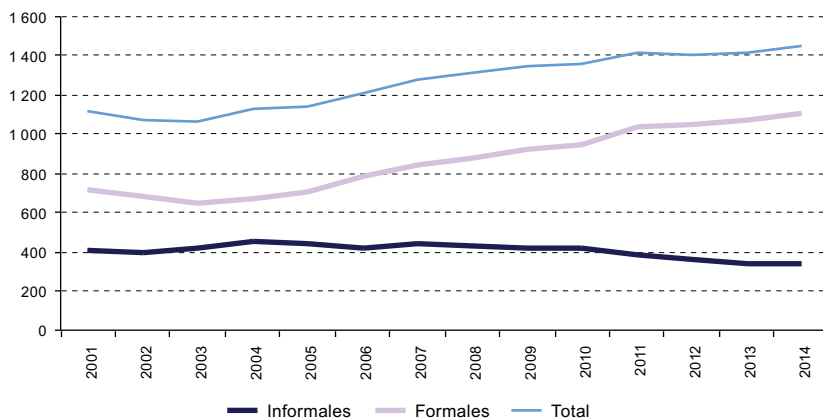
Gráfico II.3  
**Uruguay: PIB y tasa de informalidad, 2001-2014**  
(En porcentajes e índices: 100=marzo de 2001)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y de datos del Banco Central del Uruguay.

La caída de la proporción de trabajadores informales respecto del total de ocupados ha implicado, en un período de aumento sostenido de la ocupación a partir de 2004, un mayor número de trabajadores formales (véase el gráfico II.4). Las cifras correspondientes a las zonas urbanas del país reflejan que pasaron de ser alrededor de 645.000 en 2003 a 1,10 millones en 2014. Los trabajadores informales, por su parte, ascendían a 458.000 en su punto máximo en 2004 y en 2014 sumaban aproximadamente 340.000. La creación de empleo de la última década, por lo tanto, se ha centrado en el sector formal de la economía.

**Gráfico II.4**  
**Uruguay: ocupados formales e informales, 2001-2014**  
 (En miles de personas)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

Un sencillo ejercicio de descomposición agregada de la variación de la tasa de informalidad entre 2004 y 2014, presentado en Amarante y Gómez (2015), resulta ilustrativo sobre los cambios por categoría ocupacional. El ejercicio consiste en descomponer la variación total de la tasa de informalidad en un efecto tasa y un efecto estructura, para los distintos grupos de trabajadores considerados. El efecto tasa refleja cuánto de la variación de la tasa de informalidad global se debe a un cambio en la tasa de informalidad de cada categoría, manteniendo la estructura del empleo por categoría ocupacional sin modificaciones. El efecto estructura, en tanto, refleja cuánto de la variación de la tasa de informalidad global es producto de un cambio de la estructura del empleo por categoría ocupacional, manteniendo la tasa de informalidad dentro de cada grupo sin alteraciones<sup>6</sup>. Los resultados indican que la mayor parte de la caída obedece a cambios de las tasas específicas de informalidad por categoría ocupacional, especialmente por el comportamiento de los asalariados privados, que contribuyen un 60% a la caída total de la informalidad. Otro factor de la caída de la tasa de informalidad global fue el cambio de la composición del empleo, con la consiguiente disminución de la importancia del empleo por cuenta propia sin local, categoría que presenta tasas de informalidad muy elevadas. Estos resultados sugieren una cierta recomposición del empleo en términos de productividad: la reactivación de la demanda de empleo parece haber impulsado el empleo asalariado privado, en detrimento del empleo por cuenta propia sin local, que suele ser el de menor productividad.

<sup>6</sup> Un ejercicio similar se presenta en Bertranou y Casanova (2015) sobre la Argentina.

Cuadro II.1  
Uruguay: descomposición del cambio de la informalidad  
según categoría ocupacional, 2004-2014

	2004		2014		Descomposición del período 2004-2014			
	Empleo no registrado		Empleo no registrado		Empleo no registrado		Contribución total	
	Tasa	Estructura	Tasa	Estructura	Efecto tasa	Efecto estructura		
Asalariados privados	36,4	47,0	14,6	36,4	58,7	-11,5	2,2	59,3
Asalariados públicos	1,4	0,6	0,0	0,0	15,8	-0,2	0,0	1,8
Trabajadores por cuenta propia sin local	93,9	21,3	97,6	10,2	2,5	0,3	-6,3	38,6
Trabajadores por cuenta propia con local	69,4	25,9	64,8	49,1	17,8	-0,7	1,8	-7,3
Otros	39,9	5,3	19,2	4,2	5,2	-1,1	-0,1	7,6
Total	40,7	100,0	23,5	100,0	100,0	-13,2	-2,4	100,0

**Fuente:** V. Amarante y M. Gómez. "El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo", serie *Estudios y Perspectivas*, N° 20 (LC/L.4137), Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo, 2015.

## 2. Remuneraciones medias y desigualdad

Como era de esperar ante el contexto descrito, en los primeros años del siglo XXI las sucesivas contracciones de la actividad económica fueron acompañadas de bajas muy significativas de los salarios reales. Sin embargo, cuando la actividad económica retomó tasas positivas de crecimiento, en 2003, las remuneraciones reales mostraron una recuperación más lenta (véase el cuadro II.2). Solo después de 2010 los ingresos laborales reales (por hora) del total de ocupados alcanzaron niveles superiores a los de antes de la crisis. El comportamiento de los ingresos laborales también se ha diferenciado por categoría ocupacional. Los asalariados públicos experimentaron un descenso menor y una recuperación más rápida y, al final del período, sus ingresos reales por hora fueron superiores a los de principios de la década en un 20%. En el caso de los asalariados privados, que experimentaron una caída mayor durante la crisis, la recuperación al final del período asciende al 14%. Los trabajadores por cuenta propia, especialmente aquellos sin local ni inversión, mantienen niveles de ingresos reales por hora muy inferiores a los de principios de la década. Las remuneraciones relativas por categoría ocupacional no han sufrido grandes variaciones (véase el cuadro II.A1.1 en el anexo II.A1).

**Cuadro II.2**  
**Uruguay: evolución de los ingresos laborales por hora, 2000-2013**  
*(Índices: 100=2000)*

	Total	Asalariados privados	Asalariados públicos	Trabajadores por cuenta propia sin local	Trabajadores por cuenta propia con local
2000	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2001	95,0	97,0	99,7	85,6	88,4
2002	87,9	90,2	90,5	77,3	80,5
2003	73,0	74,3	77,5	63,3	66,5
2004	73,2	71,8	80,4	56,7	70,3
2005	73,5	72,9	83,6	53,7	71,4
2006	83,8	82,4	99,2	61,8	75,4
2007	84,0	84,5	97,7	55,7	72,2
2008	93,6	94,0	105,7	58,8	81,4
2009	96,1	100,4	111,0	60,9	79,7
2010	97,5	100,9	113,1	71,2	81,0
2011	102,8	107,5	115,6	66,3	88,7
2012	103,1	108,4	118,5	65,5	86,7
2013	108,6	114,4	120,1	72,1	91,0

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares.

La estimación de ecuaciones salariales para el período brinda pistas adicionales sobre los movimientos relativos entre grupos (véase el cuadro II.A1.2 en el anexo II.A1). Por un lado, los trabajadores formales



tienen una prima de ingresos significativa, que se incrementa entre 2001 y 2007 para luego comenzar a descender. Las diferencias salariales por nivel educativo también se incrementan hasta alrededor de 2007 y luego comienzan a descender. La brecha de género se mantiene relativamente estable, mientras que resulta significativa en el período la reducción del diferencial salarial entre Montevideo y el interior del país (a favor del primero), que tiende a desaparecer. Esta homogeneización de ingresos en el territorio probablemente esté vinculada a la reinstauración de la negociación colectiva, como se discute en la siguiente sección.

De manera congruente con los resultados antes analizados, todos los indicadores de la desigualdad de ingresos laborales muestran una evolución creciente hasta 2007 y a partir de ahí, un descenso significativo. El índice de Gini de los ingresos salariales por hora experimentó un marcado descenso del 14% en el período (véase el cuadro II.3).

**Cuadro II.3**  
**Uruguay: índice de Gini de los ingresos laborales, 2001-2013**

	Ingresos laborales por hora	Ingresos laborales mensuales
2001	0,463	0,488
2002	0,470	0,499
2003	0,471	0,503
2004	0,477	0,505
2005	0,470	0,498
2006	0,495	0,502
2007	0,476	0,498
2008	0,468	0,490
2009	0,456	0,480
2010	0,447	0,468
2011	0,424	0,449
2012	0,402	0,426
2013	0,400	0,426
<b>Variación (en porcentajes)</b>		
2001-2007	3,0	2,0
2007-2013	-16,0	-14,0
2001-2013	-14,0	-13,0

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares.

Los estudios existentes señalan que el principal factor explicativo del descenso de la desigualdad de los ingresos laborales ha sido la reducción de las brechas por nivel educativo, al igual que ha sucedido en otros países de la región. El aumento del empleo y la caída de las desigualdades regionales también han tenido un rol, aunque de menor magnitud, en el caso del Uruguay (Amarante, Colafranceschi y Vigorito, 2014; Alves y otros, 2012; CEPAL/OCDE, 2014). La variación del acervo educativo ha tenido una contribución muy leve, lo que pone de relieve una debilidad importante

que enfrenta el país. Los factores institucionales, entre ellos el incremento del salario mínimo, también han sido mencionados en la literatura como posibles elementos que facilitaron la mayor igualdad salarial. A modo de ejemplo, en Maurizio (2014) se presenta un ejercicio de microsimulación que indica que alrededor del 7% del descenso total de los indicadores de desigualdad (el coeficiente de Gini y el índice de Theil), obedece a cambios en el salario mínimo. En la misma línea, un reciente análisis sobre la desigualdad de los ingresos laborales en el Uruguay enfatiza el papel de la formalización laboral (Amarante, Arim y Yapor, 2015). En este trabajo se sugiere que los marcos normativos en que se desarrollan las relaciones laborales en la economía formal —mecanismos de determinación de los salarios, regulación de salarios mínimos y prestaciones de la seguridad social, entre otros— cumplen una función relevante en el grado de dispersión de las remuneraciones en el mercado de trabajo del país.

## **B. Las instituciones laborales uruguayas**

En la sección anterior se presentó el panorama de la evolución del mercado laboral del Uruguay en el último decenio: se han producido cambios de relevancia en aspectos que mostraban, hasta hace unos años, importante persistencia. Específicamente, la caída de la informalidad en el mercado de trabajo y la disminución de la dispersión de las remuneraciones son elementos relativamente nuevos en la dinámica del mercado de trabajo uruguayo. Aun cuando son escasas las evaluaciones de impacto disponibles, resulta razonable suponer que estos cambios se vinculan con las importantes modificaciones que han experimentado las instituciones laborales del Uruguay en los últimos diez años. A continuación se reseñan los principales rasgos de estas modificaciones.

### **1. La negociación colectiva**

La transformación más relevante en relación con las instituciones del mercado laboral uruguayo tiene que ver con la reinstauración de la negociación colectiva en 2005, a poco de asumir el poder el primer gobierno de izquierda del país. Desde 1992 el Estado se había retirado de la negociación colectiva (excepto en el caso del transporte, la construcción, la salud privada y las empresas públicas) y, por lo tanto, las negociaciones eran voluntarias y bipartitas y casi inexistentes en la práctica. Con la reinstauración de la negociación colectiva en 2005 se pasó a negociaciones tripartitas por rama de actividad, con la participación de representantes de los empleadores, los trabajadores y el Gobierno.

La reinstauración de la negociación colectiva implicó cambios fundamentales en diversos aspectos (Mazzuchi, Rodríguez y González, 2015).

Por un lado, se convocaron los consejos sectoriales tripartitos por rama de actividad y el Consejo Superior Tripartito, con el objetivo de reclasificar los grupos de actividad y promover una nueva ley de negociación colectiva<sup>7</sup>. Por otro lado, por primera vez en la historia, se incorporaron en la negociación colectiva los trabajadores rurales y el sector público y, en 2008, se incorporó el servicio doméstico. Se pasó de esta manera de un Estado prescindente en las relaciones laborales a un Estado activo, fomentador del tripartismo y de la negociación colectiva, regulador de las conductas de los actores colectivos y protector del trabajador individual (Mazzuchi, Rodríguez y González, 2015).

Hasta el momento se han realizado cinco rondas de negociaciones (en 2005, 2006, 2008, 2010 y 2012). Como señalan Perazzo, Cabrera y Cárpena (2013), los subgrupos de negociación dentro de cada rama fueron incrementándose, pasando de 182 en 2005 a 229 en 2010. Probablemente, dicho aumento obedece a que los actores fortalecieron su organización: creció el número de sindicatos y se incrementó la afiliación empresarial a las distintas cámaras. Las primeras rondas estuvieron centradas en el objetivo de lograr la recuperación del salario real. En las últimas dos rondas, en 2010 y 2012, se contempló la posibilidad de ajustarlo en función de la productividad esperada a nivel macroeconómico y sectorial, aunque fueron muy pocos los convenios que incorporaron esta medida (Mazzuchi, Rodríguez y González, 2015). La gran mayoría de los acuerdos alcanzados en las distintas rondas de negociación salarial colectiva en la última década fueron por consenso (un 85% del total). En ese marco de entendimiento, el cumplimiento de lo acordado parece haber sido elevado. De hecho, las estimaciones existentes indican que el incumplimiento fue del 17% en 2007, e incluso descendió hasta el 14% en 2011 (Perazzo, Cabrera y Cárpena, 2013). Los autores señalan que los asalariados con mayores niveles de incumplimiento presentan las mismas características que aquellos más propensos al desempleo o a la falta de cobertura de la seguridad social. Esto implica que las mayores brechas de incumplimiento se detectan entre los trabajadores menores de 25 años, las mujeres, las personas con bajo nivel educativo y los trabajadores de empresas pequeñas.

## **2. El salario mínimo**

Otro cambio que es importante destacar concierne la recuperación del salario mínimo. Fue establecido por decreto en 1969 y abarcaba a los trabajadores asalariados privados del país que fueran mayores de 18 años, excluidos los trabajadores rurales y los domésticos. A partir de su incorporación a la negociación colectiva, estos dos grupos tienen

---

<sup>7</sup> El Consejo Superior Tripartito está integrado por nueve miembros del Gobierno, seis representantes empresariales y seis representantes de los trabajadores.

actualmente regímenes salariales propios. Hacia fines del siglo XX, el salario mínimo real había registrado una pérdida considerable de su poder de compra, lo que opacó su función como precio de referencia del mercado laboral. Se limitaron sus incrementos como forma de evitar deterioros de las cuentas públicas, en la medida en que el otorgamiento y el monto de diversas prestaciones sociales por parte del Gobierno se hallaban determinadas por el salario mínimo. Así, solo a partir de la desindexación de ambas variables, implementada a finales de 2004, el salario mínimo empezó a subir sensiblemente. Entre 2004 y 2009 se establecieron ajustes semestrales y a partir de entonces, anuales. De hecho, ya en 2005 el salario mínimo recuperó la totalidad de la caída en términos reales experimentada durante la recesión y la crisis e incluso se situó en niveles no alcanzados desde 1992. El salario mínimo legal continuó aumentando año a año a ritmos elevados, alcanzando un incremento medio anual del 8,7% en el período 2006-2013. De esa forma, en 2013 el salario mínimo nacional en términos reales alcanzó un valor un 150% superior al registrado al comienzo del siglo XXI.

La relación entre el salario mínimo y el promedio, la mediana (índice de Kaitz) y los percentiles más bajos de la distribución salarial dan cuenta del papel del salario mínimo en el mercado laboral uruguayo. De acuerdo con las cifras presentadas en Maurizio (2014), entre 2004 y 2012 la relación entre el salario mínimo y el promedio salarial se incrementó 17 puntos porcentuales, mientras que con relación a la mediana creció 19 puntos porcentuales, es decir, se duplicó el valor que esta proporción registraba en el año inicial. La mayor parte de estos aumentos relativos se observan entre 2004 y 2005. En 2012 el índice de Kaitz arrojaba un valor del 37% y el salario mínimo relativo al promedio era del orden del 30%.

**Cuadro II.4**  
**Uruguay: evolución del salario mínimo con relación**  
**a la distribución salarial, 2004-2012**

Año	Con relación al promedio	Con relación a la mediana	Con relación al percentil 10	Con relación al percentil 20
2004	0,13	0,18	0,43	0,31
2005	0,24	0,33	0,71	0,55
2006	0,25	0,35	0,82	0,62
2007	0,21	0,30	0,70	0,53
2008	0,24	0,34	0,77	0,60
2009	0,22	0,30	0,73	0,54
2010	0,23	0,33	0,71	0,56
2011	0,26	0,33	0,70	0,58
2012	0,30	0,37	0,74	0,59

**Fuente:** R. Maurizio, "El impacto distributivo del salario mínimo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", *serie Políticas Sociales*, N° 194 (LC/L.3825), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

Como consecuencia de este incremento, existe un gran porcentaje de asalariados afectados directamente por esta variable, es decir, aquellos que reciben una remuneración igual a un salario mínimo. Casi la totalidad de los asalariados registrados tiene ingresos superiores al salario mínimo. Sin embargo, en lo que se refiere a los trabajadores informales, un 20% se ubica por debajo (véase el cuadro II.5).

**Cuadro II.5**  
**Uruguay: evolución de la cobertura del salario mínimo, 2004-2012**  
(En porcentajes de trabajadores)

Año	Total de asalariados			Asalariados formales			Asalariados informales		
	Con ingresos inferiores al salario mínimo	Con ingresos iguales al salario mínimo	Con ingresos superiores al salario mínimo	Con ingresos inferiores al salario mínimo	Con ingresos iguales al salario mínimo	Con ingresos superiores al salario mínimo	Con ingresos inferiores al salario mínimo	Con ingresos iguales al salario mínimo	Con ingresos superiores al salario mínimo
2004	0,6	0,5	98,9	0,4	0,2	99,5	1,9	2,4	95,7
2005	2,5	2,4	95,1	1,1	1,5	97,5	11,4	7,9	80,7
2006	4,2	3,0	92,8	1,9	2,0	96,1	20,9	10,1	69,0
2007	2,4	1,6	96	1,4	1,0	97,6	13,4	8,0	78,6
2008	3,4	2,4	94,2	2,0	2,0	95,9	20,9	6,2	72,9
2009	2,5	2,5	95	1,5	1,8	96,7	16,3	11,4	72,3
2010	2,4	1,9	95,8	1,5	1,4	97,1	15,4	9,0	75,7
2011	2,4	1,9	95,8	1,6	1,6	96,8	16,6	7,4	76,0
2012	2,9	2,0	95,1	1,8	1,5	96,7	19,9	9,9	70,3

**Fuente:** R. Maurizio, "El impacto distributivo del salario mínimo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", *serie Políticas Sociales*, N° 194 (LC/L.3825), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

Esta importante modificación del salario mínimo parece haber tenido efectos igualadores sobre la distribución salarial. Como se señaló en la sección anterior, según un ejercicio de microsimulación realizado por Maurizio (2014), alrededor del 7% de la caída total de los indicadores de desigualdad (el coeficiente de Gini y el índice de Theil) se debe a cambios del salario mínimo<sup>8</sup>.

### 3. Medidas para el servicio doméstico

El servicio doméstico concentra alrededor del 5,6% del total de los ocupados en el Uruguay. Se trata de un sector altamente feminizado, con trabajadoras de bajos niveles educativos, reducidos ingresos relativos y altas tasas de informalidad. En vista de la vulnerabilidad de este grupo, en 2006 el

<sup>8</sup> Se realiza una microsimulación siguiendo la propuesta de Dinardo, Fortin y Lemieux (1996). Los detalles pueden verse en Maurizio (2014) o Amarante, Arim y Yapora (2015).

Uruguay promulgó una ley (y su decreto reglamentario) con el objetivo de equiparar sus derechos laborales con los del resto de los trabajadores<sup>9</sup>. Más tarde, en 2012, el Uruguay fue el primer país de América Latina en ratificar el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Núm. 189) (OIT, 2015).

La ley sobre trabajadores domésticos establece la equiparación de derechos al resto de la población ocupada, la incorporación de estos trabajadores al sistema de negociación colectiva, la limitación de la jornada de trabajo y la obligatoriedad de descansos. Se consagra además el derecho al despido especial y se establece el acceso a beneficios de la seguridad social, otorgándosele a la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social (IGTSS) la potestad de vigilar el cumplimiento de la normativa laboral. Además de estas modificaciones normativas, se realizaron en el período campañas dirigidas a la capacitación de los trabajadores del sector y a la difusión en la sociedad de los derechos laborales reconocidos.

El sector ha venido participando activa y exitosamente en las rondas de negociación colectiva de 2008, 2010 y 2013, con la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios del Uruguay, en representación de los empleadores, y el Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas en representación de los trabajadores. Los niveles de formalización del sector se han incrementado considerablemente: de acuerdo con los datos del Banco de Previsión Social (BPS), se pasó de 38.569 puestos cotizantes en 2004 a 64.721 en 2012 (OIT, 2015). Según las cifras de las encuestas de hogares, la evasión habría pasado del 75% a principios de 2000 al 50% en 2014. A su vez, se ha reducido la brecha salarial entre estas trabajadoras y el resto de los ocupados (OIT, 2015).

#### **4. El monotributo**

En los últimos años se han realizado diversos esfuerzos por adecuar las distintas herramientas de protección social a la realidad de los trabajadores independientes. En particular, destaca el caso del monotributo, que, si bien está diseñado para empresas pequeñas, permite la adhesión de trabajadores independientes. Tradicionalmente, las empresas unipersonales realizaban sus aportes al sistema administrado por el BPS o, en el caso de trabajadores de profesiones liberales, a las cajas profesionales como la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios o la Caja Notarial. A partir de 2001 se agregó la posibilidad de aportar mediante el monotributo del BPS, aunque el sistema era escasamente utilizado. En ese marco, el monotributo fue modificado en la reforma tributaria de 2007. Recientemente, se creó

---

<sup>9</sup> Ley núm. 18065 sobre Regulación del Trabajo Doméstico y Decreto núm. 224/007.

también la opción de aporte a través del Monotributo Social del Ministerio de Desarrollo Social.

En los sistemas de monotributo se paga un único gravamen en sustitución de todos los impuestos nacionales, con excepción de los impuestos a la importación y aportes al sistema de seguridad social. Ello implica no solo una simplificación de los trámites impositivos para el Estado y los trabajadores gravados, sino también una disminución de los montos aportados. Los aportantes del monotributo del BPS han aumentado sostenidamente desde 2006 hasta 2013, pasando de algo menos de 3.000 personas a casi 25.000 personas, según datos oficiales. Ello tuvo lugar en el marco de una flexibilización del régimen tributario que amplió las actividades empresariales que admite dicho gravamen. En particular, se incrementaron los límites máximos de facturación, se incluyeron pequeños locales, empresas ajenas al rubro de comercio, sociedades de hecho y empresas que cuentan con un asalariado (y hasta tres en ciertas actividades zafrales y con autorización concedida). En particular, los trabajadores independientes de menor escala tienen incentivos para incorporarse al régimen, ya que ofrece, además, derechos de cobertura de salud para el titular, los hijos y el cónyuge, derecho a subsidio por enfermedad y subsidio transitorio por incapacidad parcial al pagar un mínimo de 5 bases fictas de contribuciones (BFC), mientras que en el régimen general esa cifra asciende a 11 BFC.

En Amarante y Perazzo (2014) se señala que el camino transitado por el Uruguay con la combinación de un sistema general para empresas unipersonales, el régimen de monotributo con sus variantes y el régimen de cajas profesionales resulta una opción razonable para adecuarse a las necesidades de los distintos grupos de trabajadores. Sin embargo, las mejoras en términos de cobertura son aún escasas. Las actividades incluidas en el régimen de monotributo resultan limitadas si se comparan con las desempeñadas por los trabajadores por cuenta propia; incluso para aquellos trabajadores que desempeñan actividades incluidas en el régimen, el nivel de ingresos constituye una restricción significativa para el acceso al sistema. Más allá de la experiencia uruguaya, los regímenes específicos, como el monotributo simplificado, constituyen iniciativas interesantes, pero persisten las dudas en cuanto a la posible fragmentación del sistema y los incentivos que pueda suponer para comportamientos no deseados. No deben perderse de vista los posibles efectos de desplazamiento, tanto desde el régimen general de unipersonales como del de asalariados. Además, el control de las cotizaciones de los trabajadores por cuenta propia constituye un problema complejo y requiere la creación de instituciones específicas. Finalmente, se requieren más estudios y evaluaciones de las nuevas reglamentaciones y sus impactos.

## **5. El seguro de desempleo**

El programa de seguro de desempleo, instaurado en el Uruguay en 1958, contempla tres posibles causas de ingreso: despido, suspensión temporaria de actividades y reducción de carga de trabajo. Estas dos últimas modalidades permiten a las firmas enfrentar las fluctuaciones de la demanda sin perder la acumulación de capital específico de sus trabajadores, que continúan vinculados a la firma. Para tener derecho al seguro de desempleo, los trabajadores deben haber cotizado al menos seis meses en el año anterior; la prestación tiene una duración de hasta seis meses.

En 2008 se efectuaron modificaciones al programa de seguro de desempleo. Por un lado, se pasó de un sistema de pago de monto fijo a un sistema de pago decreciente (manteniendo el mismo monto total de subsidio), con el objetivo de estimular la búsqueda de empleo. Una evaluación del impacto de esta modificación indica que contribuyó a disminuir la duración del desempleo (Amarante, Arim y Dean, 2013). También se redujo la duración del subsidio bajo la modalidad de suspensión del trabajo, de seis a cuatro meses, y se permitió que el cobro del subsidio fuera compatible con el mantenimiento de otras actividades remuneradas. Es esperable que esta modificación también haya generado incentivos positivos hacia el empleo formal.

## **6. Jubilaciones, licencias maternales y paternales e inspecciones**

Si bien la información disponible es aún escasa y no hay estudios sobre su impacto, resulta relevante mencionar otras modificaciones de la legislación laboral que afectaron las condiciones de los trabajadores. Entre ellas, se destacan cambios del sistema de jubilación y la extensión de las licencias maternales y paternales y el aumento de las inspecciones laborales.

Las actualizaciones más recientes sobre el acceso a la jubilación se realizaron en 2009, al entrar en vigor la Ley 18395. La nueva norma flexibiliza el acceso a la jubilación, rebajando el número de años de trabajo de 35 a 30, mientras que la edad de retiro se mantiene (60 años). Por otro lado, en el caso de las mujeres, se computa un año de trabajo adicional por cada hijo (con máximo de cinco años adicionales). Otra de las modificaciones es la creación de un subsidio especial por desempleo para las personas de 58 años de edad con más de 28 años de trabajo que hayan estado al menos un año desempleados; pasado un período de dos años (duración del subsidio), podrán acceder a la jubilación común. Por último, se flexibilizan los criterios para las personas con incapacidad total o parcial.



Según un informe realizado por la Asesoría General en Seguridad Social del BPS, desde la aplicación de la ley (2009) hasta 2012, el 59% de las mujeres que se jubilaron computaron años por hijos. En términos absolutos, esto implica que 15.153 mujeres pudieron jubilarse más tempranamente debido a esta cláusula (Asesoría General en Seguridad Social, Banco de Previsión Social, 2013).

Con respecto a las licencias maternales, antes de 2013 las mujeres tenían derecho a 12 semanas de licencia: 6 antes del parto y 6 después. Sin embargo, existían diferencias de acceso a la licencia según la categoría ocupacional y la formalidad: todas las trabajadoras dependientes que aportaban a una caja de jubilaciones obtenían el derecho a la licencia; las trabajadoras independientes solo gozaban de este derecho si aportaban a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Profesionales, y las trabajadoras informales no tenían acceso a la licencia por maternidad. Dentro del grupo de ocupadas formales dependientes, las empleadas públicas tenían derecho a 13 semanas de licencia (Ley 16104) (PNUD, 2013).

En 2013 se dicta la Ley 19161, que establece cambios importantes en los sistemas de licencia maternal y paternal. En primer lugar, las licencias por maternidad se amplían a 14 semanas: 6 antes del parto y 8 después. Esta ampliación se ajusta al plazo propuesto por la OIT. En segundo lugar, se extiende el derecho a la licencia a las trabajadoras monotributistas o aquellas que tienen empresas unipersonales y a las mujeres que reciban subsidio por desempleo.

Con respecto al monto del subsidio, la ley establece que las trabajadoras dependientes recibirán el promedio del salario recibido en los últimos seis meses (incluido el monto correspondiente por licencia y salario vacacional). Para trabajadoras independientes, el monto asignado es el equivalente al promedio mensual de sus ingresos del último año.

Otro cambio relevante se refiere a la implementación de las licencias paternales. A partir de 2009, los padres comenzaron a tener derecho a una licencia paternal de una duración de tres días (el día del nacimiento incluido). Esta ley era aplicable a todos los trabajadores con empleos formales, pero, como en el caso de las licencias maternales, los empleados públicos disponían de diez días de licencia (Leyes 18345 y 17930). Sin embargo, la situación cambió en 2013 con la Ley 19161: la duración de la licencia se amplió a siete días (a partir de 2015) y, desde 2016, a diez días para todos. Al igual que en el caso de las licencias maternales, pueden hacer uso de esta licencia todos los trabajadores dependientes, independientes y titulares de empresas monotributistas. Con respecto a los montos del subsidio, rigen las mismas reglas que en el caso de las licencias maternales.

Finalmente, la ley de maternidad incluye otra novedad: otorga a uno de los dos padres el derecho a trabajar media jornada hasta que el niño

cumpla cinco meses (seis meses desde 2016). A pesar de que solo uno de los padres puede solicitar este subsidio, la ley permite la alternancia, es decir, que la madre trabaje media jornada durante un tiempo y el padre en otro período. Adicionalmente, se puede optar por la alternancia según los días de la semana (de manera que la madre trabaje media jornada determinados días y el padre los restantes). La ley prohíbe que ambos padres hagan uso de este subsidio simultáneamente. Cabe notar que la ampliación de las licencias y el subsidio por media jornada quedarán a cargo del Banco de Previsión Social, lo cual implica que las empresas no tendrán que asumir estos costos.

Según datos de la Asesoría General en Seguridad Social del Banco de Previsión Social (2013), aproximadamente 44.000 personas han tomado licencia por maternidad o paternidad desde que se implementó la nueva ley, 10.843 padres y el resto madres, mientras que 7.599 personas han solicitado el subsidio por media jornada, pero solo 198 de estas solicitudes han sido realizadas por hombres (BPS, 2015).

Finalmente, la información sobre inspecciones laborales es escasa en el Uruguay. En el conjunto de América Latina y el Caribe, la proporción de inspectores por cada 10.000 ocupados varía entre 0,1 y 1,9, y la mediana en la región se encuentra aproximadamente en 0,4. En el caso del Uruguay, hay 0,7 inspectores por cada 10.000 ocupados, lo que ubica al país en una posición por encima de la mediana de América Latina<sup>10</sup> (véase el cuadro II.6).

**Cuadro II.6**  
**América Latina (países seleccionados): número de inspecciones e inspectores laborales por país, 2009 y 2014**

	Brasil (2009)	Costa Rica (2009)	Perú (2009)	Uruguay (2014)
Inspecciones	334 625	14 385	84 095	8 000
Inspectores	2 949	93	411	120
Inspecciones realizadas por inspectores	113	155	205	67

**Fuente:** Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Promoción de la formalización del trabajo doméstico en Uruguay*, 2015.

## 7. Otras políticas que pueden afectar el mercado laboral

En otro orden, cabe mencionar que los cambios a partir de la reforma tributaria de 2007 y la reforma de la salud de 2008 pueden haber producido transformaciones en el mercado de trabajo, específicamente a través de su potencial impacto sobre la formalización. La reforma tributaria trajo aparejado el otorgamiento de incentivos fiscales

<sup>10</sup> Lamentablemente, no se dispone de información adicional para analizar la detección de infracciones a través de inspecciones.

(mediante reducciones del impuesto a las rentas de las actividades económicas (IRAE) a la inversión productiva con creación de empleo formal. En particular, en diciembre de 2007 se reglamentó la Ley de Inversiones de 1998, a través del Decreto 455/007. Se otorgaron beneficios a empresas de todas las actividades económicas, incluidas las pequeñas y medianas empresas. Entre estos beneficios, se encontraba la reducción del IRAE y la exoneración de impuestos sobre bienes de capital, como el impuesto sobre el patrimonio. El mencionado decreto tenía la finalidad de incentivar la inversión, pero también se establecieron objetivos explícitos de crecimiento del empleo, entre otros. Una evaluación del impacto de estos incentivos encuentra que la política tuvo un efecto positivo y significativo sobre el empleo, ya que la promoción de inversiones mediante el mencionado decreto estuvo asociada a un incremento del empleo que varía entre un 10% y un 35% (Llambí y otros, 2014). Los autores señalan que este incremento del empleo incluye la demanda de empleo provocada por las inversiones que implican nuevas construcciones (que presumiblemente pueda diluirse una vez finalizada la inversión). Otro aspecto relevante de la reforma tributaria es la imposición dual sobre las rentas del trabajo y del capital; sin embargo, los estudios que han evaluado los cambios de comportamiento de la oferta laboral por la introducción del impuesto a la renta muestran que esos cambios son marginales y que, en general, las preferencias en las horas de trabajo no se han visto modificadas (De Rosa, Esponda y Soto, 2010; Cammarano y Cancio, 2012).

Por otro lado, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud en 2008 implicó la extensión de la cobertura de salud a la familia de los trabajadores que cotizan a la seguridad social. Esta extensión se planificó en dos etapas. A partir de enero de 2008, los hijos de los trabajadores formales pasaron a estar cubiertos por el seguro de salud, modificación que se financió a través del incremento de la tasa de contribuciones sociales para el seguro de salud. Esta modificación puede tener efectos ambiguos sobre la formalidad laboral de los distintos miembros del hogar. Una evaluación del impacto de esta reforma, realizada por Bergolo y Cruces (2014), encontró que la proporción de individuos con empleo registrado había aumentado 1,6 puntos porcentuales, aproximadamente un 5% más respecto al promedio antes de la reforma. Los datos sugieren que, en general, los ajustes del comportamiento del mercado de trabajo parecen haber tenido lugar principalmente desde el desempleo (margen extensivo), más que por cambios en el número de horas dentro de empleos registrados o por transiciones entre empleos formales e informales. El impacto de la reforma en el empleo registrado fue más importante en el caso de los padres solteros, cuyas respuestas no dependen de los arreglos laborales dentro del hogar, que para el

promedio de los adultos, y parece estar asociado tanto a un aumento de la participación como a un efecto de sustitución entre empleos no registrados y empleos registrados. Adicionalmente, las estimaciones sugieren que, para adultos que viven en pareja, la respuesta al nuevo beneficio depende del estatus laboral del compañero. Esto es, aquellos adultos cuyas parejas no se encontraban en un estatus laboral que diera acceso al seguro de salud para sus hijos, aumentaron en mayor medida su oferta laboral en la forma de empleo registrado.

Finalmente, debe mencionarse que durante este período se implementaron en el Uruguay políticas de transferencias no contributivas de ingresos que pueden haber afectado los incentivos a la formalidad laboral. Esto obedece a que la elegibilidad y permanencia en estos programas están asociadas a no superar un umbral de ingresos, que en la práctica se determinaba considerando los ingresos de los trabajadores formales registrados en el Banco de Previsión Social. Un estudio de impacto del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), que se basaba en una transferencia no contributiva dirigida a los hogares con niños y vigente durante 2006 y 2007, indica que el programa redujo la formalidad y los ingresos laborales de los hombres (Amarante y otros, 2011). En la misma línea, al evaluarse el impacto del programa de nuevas asignaciones familiares (una ayuda no contributiva dirigida a hogares con niños que se inició en 2008), se observó que en los hogares que recibían la prestación se producía una reducción del empleo formal de entre un 18% y un 30%. En esta evaluación se sugiere igualmente un aumento del empleo informal, pero los resultados son de menor magnitud y poco robustos (Bérgolo y Cruces, 2014). Es decir, si bien las políticas reseñadas anteriormente pudieron tener un impacto positivo en la formalización, también se produjeron intervenciones con otros objetivos que podrían haber desestimulado el proceso.

### **C. El empleo y los estratos productivos**

El dinamismo del mercado laboral del Uruguay de la última década puede esconder comportamientos diferenciados por segmentos del mercado laboral. Resulta razonable suponer que no todos los sectores productivos respondieron de igual manera a esta fase creciente del ciclo económico, y estos distintos comportamientos pueden haber producido variaciones en la estructura productiva del país.

Partiendo del diagnóstico de la sección anterior, esta sección y la siguiente proveen una mirada más detallada, con el objetivo de analizar los cambios de los diferentes estratos productivos tanto en términos de empleo como de ingresos laborales.

De vuelta a la noción de heterogeneidad estructural, resulta útil analizar la evolución del empleo según los distintos estratos productivos. En la tradición cepalina, la heterogeneidad estructural se refiere a la coexistencia de sectores con variados niveles de productividad. Desde un punto de vista empírico, se puede abordar a partir de dos enfoques: el análisis de las diferencias de productividad de los distintos sectores de actividad (enfoque sectorial) y el de las diferencias por tamaño de empresas (enfoque de estructura empresarial). En esta obra se ha realizado un esfuerzo metodológico por tratar la heterogeneidad estructural desde ambos enfoques. Esto implica construir categorías de estratos productivos que agrupan conjuntos de unidades productoras de diferente productividad.

En el cuadro II.7 se presenta la clasificación de las unidades productivas por estrato de productividad que surge de combinar el sector de actividad (enfoque sectorial) y el tamaño de las empresas (enfoque estructura empresarial) para los años 2001, 2007 y 2014<sup>11</sup>. La metodología utilizada para la clasificación de los estratos de productividad se presenta en detalle en el anexo metodológico. Cada celda indica el nivel de productividad, medido a través del valor agregado bruto (VAB) medio por ocupado. Se han delimitado cuatro estratos de productividad: baja, media baja, media alta y alta. La mayor parte de las celdas se clasifican dentro del mismo estrato durante un período prolongado, aunque también se producen algunos cambios: por ejemplo, las unidades productivas pertenecientes a la administración pública, la enseñanza y los servicios sociales son de productividad baja durante todo el período, excepto cuando el tamaño del establecimiento es de 50 empleados o más, en cuyo caso corresponde al estrato de productividad media baja. En el caso de las actividades relacionadas con la información y la comunicación, a partir de 2007 y hasta el final del período todos los tamaños de empresa muestran una alta productividad.

En el cuadro II.8 se presenta la productividad media de cada estrato en 2001, 2007 y 2014 (en miles de pesos uruguayos constantes de 2005). En el último año del período, la productividad más alta corresponde a las unidades productivas de información y comunicación de tamaño mediano y la menor, a las empresas de menos de 10 empleados dedicadas a los servicios sociales y relacionados. En 2001, la menor productividad corresponde al mismo estrato, mientras que la mayor corresponde a las empresas de suministro de electricidad, gas y agua de tamaño medio.

---

<sup>11</sup> En el período 2001-2014, se consideran los ocupados de localidades de 5.000 y más habitantes, de acuerdo con la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE). Sin embargo, hay estratos que pueden verse modificados en su conformación, ya que a partir de 2006 consideran a los ocupados de todo el país. Se realizaron ambas matrices. Esto es debidamente aclarado en el anexo metodológico.

Cuadro II.7  
Uruguay: productividad en términos de VAB<sup>a</sup> por ocupado según tamaño y rama de actividad de las empresas, 2001, 2007 y 2014

	2001			2007			2014		
	Empresas de menos de 10 empleados	Empresas de 10 a 49 empleados	Empresas de 50 o más empleados	Empresas de menos de 10 empleados	Empresas de 10 a 49 empleados	Empresas de 50 o más empleados	Empresas de menos de 10 empleados	Empresas de 10 a 49 empleados	Empresas de 50 o más empleados
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	media alta	alta	media alta	media alta	media alta	alta	media alta	alta	alta
Explotación de minas	media alta	alta	alta	media baja	alta	alta	media baja	alta	alta
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	media alta	baja	baja	media baja	media alta	media alta	media baja	media alta	media alta
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	baja	media baja	media baja	baja	media baja	media baja	baja	baja	media baja
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	media baja	media alta	media alta	baja	alta	media baja	media alta	alta	alta
Industria química	alta	alta	media baja	alta	alta	alta	baja	alta	media alta
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	baja	media alta	media alta	baja	media alta	media alta	baja	media alta	media alta
Suministro de electricidad, gas y agua	alta	alta	alta	baja	media baja	alta	baja	media alta	alta
Construcción	baja	media alta	media baja	baja	media alta	media alta	baja	media baja	media alta
Comercio al por mayor	baja	media baja	baja	baja	media baja	media baja	baja	media baja	media baja
Transporte y almacenamiento	media baja	baja	media alta	baja	media baja	alta	media baja	media baja	media alta
Alojamiento y servicios	media baja	media alta	media alta	baja	media alta	media alta	baja	media baja	media baja
Información y comunicación	media baja	alta	media alta	media alta	alta	alta	alta	alta	alta
Actividades financieras	alta	alta	alta	media baja	media alta	alta	media alta	alta	alta
Actividades inmobiliarias	media alta	alta	alta	media alta	alta	alta	media baja	media alta	alta
Administración pública	media baja	media baja	baja	baja	baja	media baja	baja	baja	media baja
Enseñanza	baja	baja	media baja	baja	baja	media baja	baja	baja	media baja
Servicios sociales y de salud humana	baja	baja	media baja	baja	baja	media baja	baja	baja	media baja
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	baja	media baja	baja	baja	media baja	media alta	baja	media alta	media alta
<b>Total</b>	<b>media baja</b>	<b>media alta</b>	<b>media baja</b>	<b>baja</b>	<b>media baja</b>	<b>media alta</b>	<b>baja</b>	<b>media alta</b>	<b>media alta</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Banco Central del Uruguay.

<sup>a</sup> Valor agregado bruto.

Cuadro II.8  
**Uruguay: productividad media por tamaño y rama de actividad de las empresas, 2001, 2007 y 2014**  
 (En miles de pesos uruguayos constantes de 2005)

	2001			2007			2014		
	Empresas de menos de 10 empleados	Empresas de 10 a 49 empleados	Empresas de 50 o más empleados	Empresas de menos de 10 empleados	Empresas de 10 a 49 empleados	Empresas de 50 o más empleados	Empresas de menos de 10 empleados	Empresas de 10 a 49 empleados	Empresas de 50 o más empleados
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	629	867	430	449	650	740	534	1 288	1 253
Explotación de minas	417	1 181	899	279	1 213	2 380	417	1 195	1 500
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	469	149	181	344	511	580	334	589	614
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	155	381	317	45	370	416	115	192	260
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	251	569	488	124	878	345	851	2 387	1 205
Industria química	908	1 164	282	738	891	723	210	1 185	763
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	205	467	489	218	488	471	86	526	503
Suministro de electricidad, gas y agua	-	1 697	1 359	187	256	1 426	218	689	1 101
Construcción	213	490	293	163	446	650	128	439	521
Comercio al por mayor	195	314	184	123	338	407	165	403	454
Transporte y almacenamiento	312	217	597	150	346	816	264	349	640
Alojamiento y servicios	399	549	453	150	445	574	215	325	360
Información y comunicación	391	808	601	674	822	842	1 288	2 779	2 460
Actividades financieras	1 190	1 199	1 456	383	706	1 136	602	1 265	1 771
Actividades inmobiliarias	713	887	766	677	869	1 355	366	773	969
Administración pública	292	337	222	48	85	243	91	166	244
Enseñanza	166	209	243	128	136	218	70	116	221
Servicios sociales y de salud humana	65	100	252	14	87	229	22	113	231
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	151	357	163	141	318	447	188	631	470
<b>Total</b>	<b>289</b>	<b>487</b>	<b>350</b>	<b>160</b>	<b>378</b>	<b>564</b>	<b>172</b>	<b>493</b>	<b>642</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) y Banco Central del Uruguay.

Al comparar los dos extremos del período se observa que el estrato bajo reduce su productividad media, mientras que los otros tres estratos presentan una productividad media en aumento. A su vez, entre 2011 y 2014 la productividad media del estrato alto pasa de septuplicar la del estrato bajo a ser 11 veces mayor (véase el cuadro II.9). Como ya se analizó en detalle en el capítulo anterior, los diversos ratios sugieren que, si bien se da un incremento de la productividad media total en el período, también parece producirse un aumento de la heterogeneidad productiva.

**Cuadro II.9**  
**Uruguay: productividad media y ratios entre estratos, 2001, 2007 y 2014**  
*(En miles de pesos uruguayos constantes de 2005 y proporciones)*

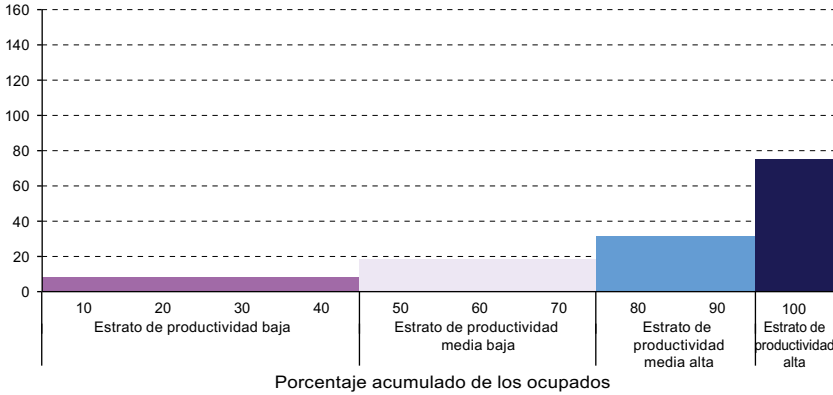
	2001	2007	2014
Baja	172	120	140
Media baja	316	321	333
Media alta	526	555	622
Alta	1 252	1 059	1 546
<b>Total</b>	<b>333</b>	<b>326</b>	<b>408</b>
Alta/Baja	7,3	8,8	11,1
Alta/Media baja	4,0	3,3	4,6
Media baja/baja	1,8	2,7	2,4

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) y Banco Central del Uruguay.

Si se considera la productividad media en dólares ajustados a la paridad de poder adquisitivo (PPA), es posible realizar algunas comparaciones con estudios similares enfocados en otros países (CEPAL/OIT, 2014 y 2015). La productividad media del estrato alto de Chile es 1,3 veces mayor que la del estrato alto del Uruguay, mientras que la del estrato bajo de este país es relativamente similar (1,1 veces mayor) a la del estrato bajo de Chile. En el caso del Perú, el estrato bajo tiene una productividad 3 veces menor que la del estrato bajo del Uruguay, mientras que la productividad del estrato alto en ambos países es relativamente similar (en el caso del Uruguay es un 11% superior). En el Uruguay, el estrato bajo concentra casi el 50% de los ocupados, a pesar de su baja productividad (véase el gráfico II.5), mientras que el estrato alto presenta una productividad elevada, pero emplea a menos del 10% del total de los ocupados. Los estudios sobre el Perú y Chile, en los que se consideraron tres estratos productivos, indican que el sector de productividad alta concentra el 62% del producto y el 17% del empleo en el Perú y el 81% del producto y el 27% del empleo en el caso de Chile. En el Uruguay, estas cifras ascienden al 36% y el 9%, respectivamente, lo que sugiere menores niveles de heterogeneidad.



**Gráfico II.5**  
**Uruguay: ocupados y productividad media por estratos, 2011**  
*(En porcentajes y miles de pesos uruguayos en paridad de poder adquisitivo)*

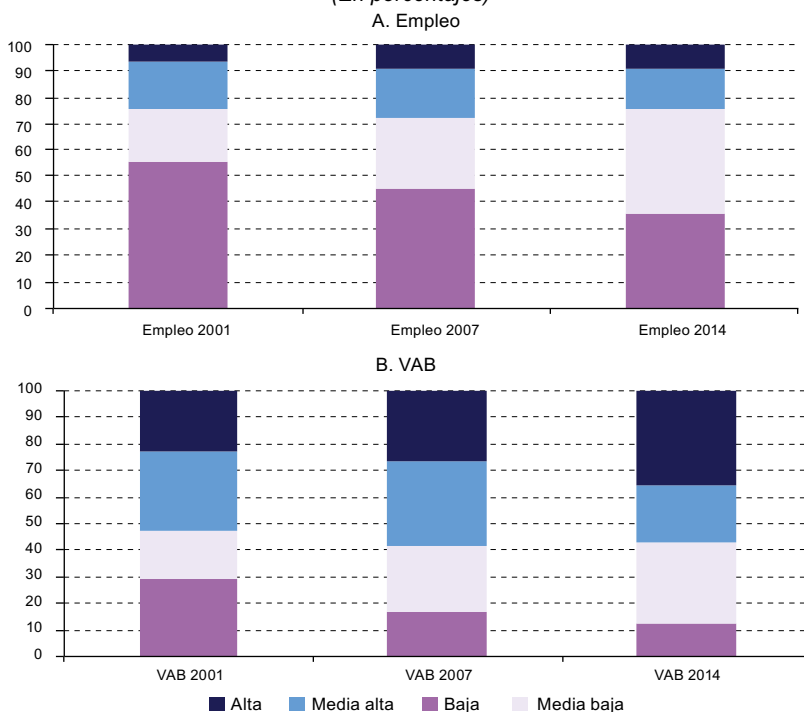


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) y Banco Central del Uruguay.

Tanto el VAB como el empleo asociado a cada estrato productivo han experimentado variaciones en el período. En el caso del empleo, el estrato de baja productividad concentraba un 55% de los ocupados en 2001, pero esta participación se redujo al 44% en 2007 y al 36% en 2014, en beneficio del estrato de productividad media baja, que pasó del 21% al 40% de un extremo a otro del período. En 2014, las cifras de ocupados de todo el país fueron de 571.385 personas en el estrato de baja productividad, 666.147 personas en el estrato de productividad media baja, 256.521 personas en el de productividad media alta y 160.957 personas en el de alta productividad. Cabe señalar que el estrato de productividad media alta ha mantenido una participación relativamente estable en el empleo, con una disminución de 2 puntos porcentuales, y el de productividad alta ha aumentado exactamente 2 puntos porcentuales entre el inicio y el final del período. Los cambios de la participación en el empleo sugieren un desplazamiento desde el estrato de productividad baja al de productividad media baja. En el caso del VAB, durante el período se observa cómo la participación de los estratos de productividad alta y media baja aumenta, mientras que la de los estratos de productividad baja y media alta disminuye (véase el gráfico II.6).

La evolución del empleo ha sido diferencial según los estratos productivos. Mientras que el empleo total creció a una tasa del 2,2% anual entre 2001 y 2014, el empleo del estrato de baja productividad cayó a una tasa media anual del 1,3%. El empleo del estrato de productividad media baja presentó un aumento del 10,9%, el del estrato de alta productividad, del 6,2% y el de productividad media alta, un leve incremento del 1% (véase el gráfico II.7). Se observa, por lo tanto, un desplazamiento significativo del empleo desde el estrato de productividad baja al de media baja y, en menor medida, desde el extracto de productividad media alta al de alta.

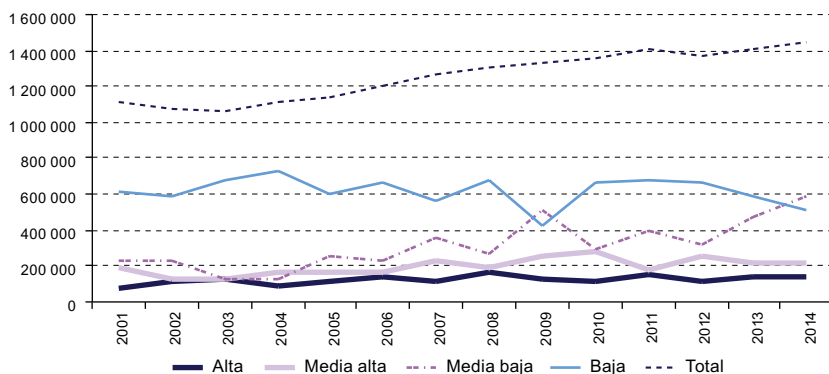
**Gráfico II.6**  
**Uruguay: distribución del empleo y del VAB<sup>a</sup> por estratos de productividad, 2001, 2007 y 2014**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

<sup>a</sup> Valor agregado bruto.

**Gráfico II.7**  
**Uruguay: evolución del número de ocupados<sup>a</sup> por estratos de productividad, 2001-2014**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

<sup>a</sup> Contabilizados en localidades de 5.000 habitantes o más.

Las tasas de variación anual del empleo presentan cifras superiores en el período 2001-2007 que en el período 2007-2014, lo que refleja la importante recuperación económica que se produce a partir de 2005. En lo que respecta a la dinámica de los estratos, entre 2007 y 2014 los estratos de productividad baja y media alta presentan tasas negativas de variación anual, mientras que en ambos períodos el mayor crecimiento se constata en los estratos de productividad media baja y alta. A su vez, el estrato que más contribuye a la variación del empleo total en los tres subperíodos es el de productividad media baja. El alto crecimiento de este estrato cambia al considerar solo a los trabajadores privados: entre 2001 y 2007 resulta inferior y entre 2007 y 2014, superior; esto obedece a la composición del estrato y a la evolución del empleo entre el sector público y el privado. Si bien en general las tasas no presentan grandes variaciones entre el total de los trabajadores y los privados, en el estrato de productividad media baja, donde se concentran la mayoría de los trabajadores públicos, sí se observan cambios (véase el cuadro II.10).

**Cuadro II.10**  
**Uruguay: tasas de variación del empleo y contribución de cada estrato de productividad, para el total de los trabajadores y solo los trabajadores privados, 2001-2014**

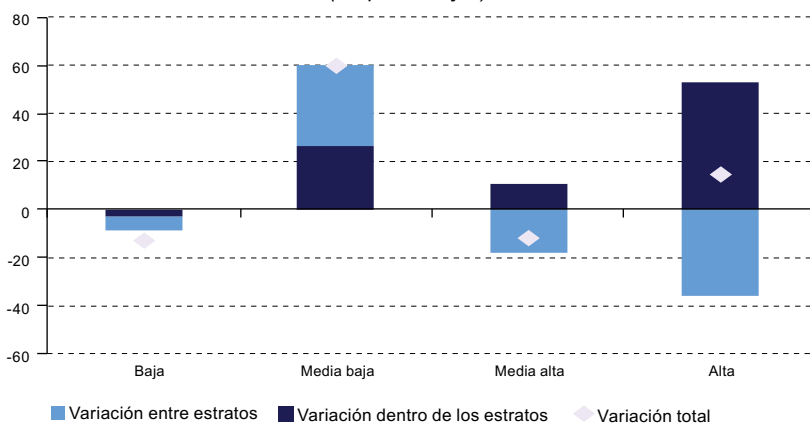
Total de los trabajadores						
Estratos de productividad	Tasas de variación del empleo (promedios anuales)			Contribución a la variación		
	2001-2007	2007-2014	2001-2014	2001-2007	2007-2014	2001-2014
Baja	-1,3	-1,4	-1,3	-30,2	-33,2	-31,7
Media baja	8,8	8,3	10,9	79,1	131,0	105,3
Media alta	3,7	-1,1	1,0	25,8	-10,5	7,5
Alta	8,9	2,6	6,2	25,2	12,7	18,9
Total	2,4	1,8	2,2	100,0	100,0	100,0
Solo trabajadores privados						
Estratos de productividad	Tasas de variación del empleo (promedios anuales)			Contribución a la variación		
	2001-2007	2007-2014	2001-2014	2001-2007	2007-2014	2001-2014
Baja	1,3	-1,4	-0,2	28,5	-40,4	-4,4
Media baja	2,5	13,7	9,6	17,9	143,3	77,8
Media alta	4,6	-1,6	1,1	33,1	-18,2	8,6
Alta	8,8	3,3	6,8	20,6	15,2	18,0
Total	2,6	1,8	2,3	100,0	100,0	100,0

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

La variación del empleo por estratos de productividad tiene dos componentes: por un lado, la variación del empleo de cada sector de un tamaño y rama de actividad, cuando permanecen en el mismo estrato de productividad entre dos momentos específicos en el tiempo y, por otro, la variación que deriva del cambio de clasificación de ese sector al pasar de un estrato de productividad a otro. Para lograr una mejor comprensión

de los cambios del empleo por estratos, se descomponen en estas dos categorías: la variación del empleo dentro de los estratos y la variación entre estratos (véase el gráfico II.8).

**Gráfico II.8**  
**Uruguay: descomposición de la variación del empleo por estratos de productividad, 2007-2014**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

La variación del estrato de productividad media baja entre 2007 y 2014 fue del 60%: un 33% proveniente de los cambios entre estratos y un 27% producto de incrementos en el interior del estrato. El estrato de baja productividad, por el contrario, presenta una variación total del -9%, con un -6% procedente del desplazamiento de ocupados hacia el estrato de productividad media baja y una variación de trabajadores dentro del estrato del -3%. El estrato de productividad media alta presenta una variación total del -7%, impulsada principalmente por la variación dentro del estrato (11%), y con una variación negativa del componente entre estratos (-18%). El estrato de productividad alta registra una variación total del empleo del 17%, explicada por un 53% de variación interna y un -36% correspondiente a la variación entre estratos.

En el interior de cada estrato de productividad, los sectores que presentan el mayor incremento de empleo entre 2007 y 2014 son: i) actividades inmobiliarias y de información y comunicación en empresas de tamaño medio y grande (alta productividad), ii) la administración pública y la defensa, en particular en el tamaño medio (baja productividad) y iii) la construcción, el comercio y los servicios en los tamaños medio y grande, con una productividad media baja y media alta. Por otra parte, se observa una caída del empleo en todos los tamaños de empresa en las industrias textil y maderera (véase el cuadro II.11).

**Cuadro II.11**  
**Uruguay: variación del empleo por tamaño y rama de actividad**  
**de las empresas, 2007-2014**  
*(En porcentajes)*

	Empresas de menos de 10 empleados	Empresas de 10 a 49 empleados	Empresas de 50 o más empleados	Total
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	-9,5	22,9	14,6	-3,8
Explotación de minas	40,2	21,8	14,7	25,5
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	-8,5	-9,8	15,3	2,2
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	-44,3	-47,4	-35,2	-42,6
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	-33,1	-4,7	-7,8	-19,4
Industria química	-21,9	7,8	45,6	24,8
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	-10,2	29,3	64,1	6,3
Suministro de electricidad, gas y agua	-	105,8	35,1	63,2
Construcción	16,7	44,3	84,6	34,6
Comercio al por mayor	-11,0	34,1	75,6	7,4
Transporte y almacenamiento	6,2	33,4	50,6	26,2
Alojamiento y servicios	27,5	63,7	49,9	40,1
Información y comunicación	-26,9	89,2	48,8	27,4
Actividades financieras	-8,1	-19,1	24,4	12,7
Actividades inmobiliarias	38,4	81,5	172,6	62,1
Administración pública	30,8	85,5	8,6	9,3
Enseñanza	0,8	26,8	24,2	21,6
Servicios sociales y de salud humana	22,9	18,8	28,9	25,5
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	-12,0	55,1	11,2	-10,2
Total	-1,8	28,6	33,2	13,1

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

**Nota:** Los colores representan:

	Estrato bajo
	Estrato medio bajo
	Estrato medio alto
	Estrato alto

Existen diferencias significativas entre los trabajadores de los distintos estratos productivos. Si se analiza la información de 2014 que se recoge en el cuadro II.12, se observa que los ocupados del estrato de baja productividad se concentran en el interior del país (61,5%) y entre ellos hay un mayor porcentaje de mujeres (48,2%). A su vez, la media de edad de estos trabajadores es más elevada: un 44% son mayores de 45 años. Por el contrario, el estrato de productividad alta presenta una mayor concentración de los ocupados en Montevideo (61%), estos son más jóvenes (el 67% es menor de 45) y una menor proporción de ellos son mujeres (28,5%). Estos resultados difieren de los hallados en el caso de Chile, donde existe una mayor proporción de mujeres en el estrato de productividad alta. En el caso del Uruguay, el resultado se debe principalmente a que los servicios sociales y la enseñanza, en los que predominan empleos con alta

representación femenina, se encuentran en los estratos de productividad baja y media baja. Con respecto a la edad, los resultados coinciden con los de Chile: los ocupados de mayor edad se concentran en el estrato bajo, y la media de edad de este estrato es similar en ambos países.

**Cuadro II.12**  
**Uruguay: características de los ocupados**  
**según estratos de productividad, 2014**  
*(En porcentajes y años)*

	2014									
	Todos los ocupados					Ocupados excepto trabajadores públicos				
	Estratos de productividad					Estratos de productividad				
	Baja	Media baja	Media alta	Alta	Total ocupados	Baja	Media baja	Media alta	Alta	Total ocupados
Mujeres	48,2	53,0	44,7	28,5	44,5	53,0	38,9	29,2	39,1	42,9
Montevideo	38,5	39,7	42,5	61,0	41,8	38,5	38,0	43,1	62,5	41,3
Rurales	3,0	10,1	4,9	1,7	6,0	3,0	13,3	5,0	1,5	6,6
Promedio de edad	42,4	40,9	37,5	38,3	40,7	42,4	40,5	37,2	36,8	40,4
<b>Tramos de edad</b>										
Menos de 25 años	13,2	12,2	17,1	14,7	13,6	13,2	14,8	17,7	16,7	14,8
De 25 a 44 años	42,8	48,1	53,3	52,9	47,6	42,8	46,7	53,9	56,9	47,3
De 45 a 64 años	36,8	35,6	28,2	30,6	34,4	36,8	33,5	27,1	24,5	32,9
De 65 años o más	7,3	4,1	1,4	1,8	4,5	7,3	5,0	1,3	1,9	5,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Promedio años educación	9,1	10,9	9,6	11,8	10,1	9,1	10,0	9,6	11,8	9,7
<b>Tramos de educación</b>										
Menos de 7 años	30,2	21,7	21,9	10,6	23,6	30,2	27,7	21,8	10,3	26,1
Entre 7 y 12 años	59,2	48,6	65,9	52,5	55,3	59,2	51,0	66,0	52,9	57,1
Más de 12 años	10,6	29,7	12,2	36,9	21,1	10,6	21,3	12,18	36,8	16,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

Durante el período estudiado, incrementó el promedio de duración de la educación de los ocupados, en tanto que se mantuvieron diferencias significativas al respecto entre los estratos de productividad: entre el estrato de productividad baja y el de productividad alta se observa una diferencia media de tres años en la duración de la educación; en el caso de los estratos de productividad media, el de productividad media baja presenta mayores niveles educativos que el de productividad media alta. Esto obedece a la

concentración de trabajadores con mayores niveles educativos en los sectores de la salud y la enseñanza, que se sitúan dentro del estrato de productividad media baja. Si se excluye del análisis a los trabajadores del sector público (con alta representación en estas ramas de actividad), los niveles educativos del estrato de productividad media baja disminuyen y el ordenamiento de los trabajadores según los años de educación pasa a corresponderse con el grupo de productividad. Asimismo, al excluir a los ocupados del sector público, disminuyen el promedio de edad y la proporción de mujeres.

En 2007, el estrato de baja productividad contaba con un 51% de trabajadores del sector privado y un 38% de cuentapropistas con y sin local. En el estrato de productividad media baja, el 44% de los ocupados eran asalariados privados y el 45% eran públicos. En 2014, la composición de este estrato varía: se observa un menor peso de los trabajadores públicos (30%) y una mayor participación relativa de los cuentapropistas. En el caso de los estratos de productividad alta y media alta, durante todo el período la gran mayoría de los trabajadores son asalariados privados. Cabe destacar que más del 70% del total de los trabajadores por cuenta propia y patronos pertenecen al estrato de baja productividad, mientras que un 82,4% del total de los asalariados públicos pertenecen al estrato de productividad media baja (véase el cuadro II.13).

Cuadro II.13

**Uruguay: características laborales y de la distribución de ingresos de los ocupados según estratos de productividad, 2007 y 2014**

(En porcentajes)

	2007					2014				
	Estratos de productividad					Estratos de productividad				
	Baja	Media baja	Media alta	Alta	Total ocupados	Baja	Media baja	Media alta	Alta	Total ocupados
Asalariado privado	45,3	22,0	22,9	9,9	100	31	32,5	24,8	12,1	100
Asalariado público	0,0	82,4	3,3	14,3	100	0,0	81,5	4,8	13,7	100
Patrón	71,0	14,0	11,9	3,1	100	26	32,5	25,3	16,6	100
Cuenta propia con y sin local	79,7	7,9	12,1	0,3	100	48	41,7	4,7	5,6	100
Otros	78,8	12,3	7,3	1,5	100	48	46,2	3,1	3,1	100
Total	48,5	27,1	16,6	7,9	100	35	40,2	15,5	9,8	100
Asalariado privado	51,2	44,4	75,7	68,9	54,8	51,5	46,8	93,0	71,7	58,0
Asalariado público	0,0	45,2	2,9	27,0	14,9	0,0	30,1	4,6	20,8	14,9
Patrón	7,0	2,5	3,4	1,9	4,8	6,1	4,6	1,3	2,5	4,4
Cuenta propia con y sin local	38,3	6,8	17,0	0,8	23,3	40,7	17,0	0,5	4,3	21,4
Otros	3,4	1,1	1,0	1,4	2,2	1,7	1,4	0,5	0,6	1,3
Total	100	100	100	100	100,0	100	100	100	100	100

Cuadro II.13 (conclusión)

	2007					2014				
	Estratos de productividad					Estratos de productividad				
	Baja	Media baja	Media alta	Alta	Total ocupados	Baja	Media baja	Media alta	Alta	Total ocupados
Informalidad	56,6	14,4	17,4	5,6	34,7	50,8	15,8	3,3	4,9	24,9
Aporte parcial seguridad social	9,6	3,2	5,8	3,1	5,8	7	3	3	2,22	3,8
Promedio horas semanales	37,3	40,0	43,1	43,6	39,5	35,2	38,6	45,6	41,4	38,8
Pobreza	29,0	13,6	19,0	8,5	21,6	9,8	4,1	3,6	2,6	5,8
Quintil I	18,9	7,2	10,0	3,4	13,0	19,5	10,6	10,1	5,8	13,1
Quintil V	15,9	32,9	27,1	49,2	25,0	15,8	29,0	24,1	44,0	25,2

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

La informalidad definida como la realización de actividades sin aportar a la seguridad social disminuye en el período, pasando de un 35% a un 25% en 2014, si bien presenta una alta heterogeneidad entre estratos. El 51% de los trabajadores informales pertenece al estrato de baja productividad. Como ya se analizó anteriormente, este estrato concentra una gran cantidad de trabajadores por cuenta propia con bajos niveles de contribución a la seguridad social. En el caso del estrato de alta productividad, la informalidad afectaba solamente al 5% de los ocupados en 2014. Estos aspectos se analizan con mayor profundidad en el capítulo siguiente, en el que se vinculan los estratos productivos con el acceso a la protección social. El estrato de productividad media alta es el que presenta la mayor caída de la informalidad en el período, pasando de un 17% a un 3% entre 2007 y 2014. En este estrato están incluidos los sectores que presentaron los mayores aumentos de formalización en el período: la actividad de los hogares en calidad de empleadores de personal doméstico, la producción agropecuaria, la forestación y la pesca.

Por último, la pobreza<sup>12</sup> de los ocupados disminuyó de forma significativa entre 2007 y 2014, pasando del 21,6% al 5,8%. En 2014 había un 10% de ocupados en situación de pobreza en el estrato de baja productividad, un 4% en el de media baja y un 3,6% y un 2,6% en los estratos de productividad media alta y de productividad alta, respectivamente. A su vez, el 19% de los trabajadores situados en el estrato de baja productividad se ubicaban en el primer quintil de la distribución, mientras que el 29% de los de productividad media baja se concentraban en el último quintil, lo que refleja, una vez más, las marcadas diferencias de los ocupados que conforman estos dos estratos. En cuanto al estrato de productividad alta, el 44% se concentra en el último quintil de ingresos.

<sup>12</sup> La pobreza se cuantifica considerando la línea de pobreza oficial del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay.



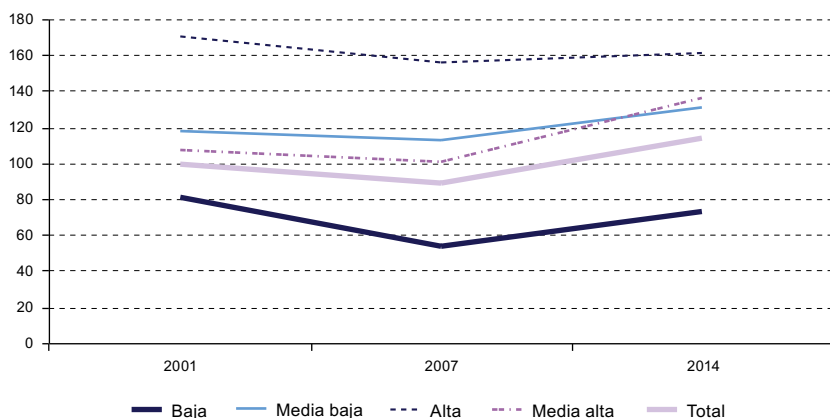
En síntesis, el empleo aumentó de forma pronunciada en el período 2001-2014, si bien ha tenido un comportamiento diferencial entre estratos. El estrato de baja productividad presenta una caída media anual del 1,3%, mientras que el de productividad media baja aumenta un 10,9% de media en el período. Se detecta un desplazamiento desde el estrato de productividad baja hacia el de media baja, fundamentalmente producto del incremento de la productividad de algunas ramas y de su consiguiente cambio de estrato. El estrato de productividad media baja es el que más contribuye a la variación del empleo total en el período, en particular entre los años 2007 y 2014. Se registran importantes diferencias en las características de los trabajadores según los estratos productivos. Los ocupados del estrato de baja productividad presentan mayores niveles de informalidad y menores niveles educativos, y este estrato cuenta con una mayor proporción de trabajadores por cuenta propia. Por su parte, el estrato de productividad media baja se caracteriza por una gran proporción de trabajadores públicos (el 82% del total de los asalariados públicos se ubican en este estrato), lo que conlleva mayores niveles educativos, menor informalidad y menores niveles de pobreza. Los estratos de productividad media alta y alta presentan similitudes en cuanto a la destacada presencia de asalariados privados, la concentración de trabajadores más jóvenes y la mayor proporción de hombres. Los niveles educativos más altos se encuentran en el estrato de alta productividad.

## **D. Heterogeneidad estructural, ingresos y desigualdad**

La heterogeneidad de la distribución del empleo y sus características tienen su correlato en la desigualdad salarial, tanto entre los estratos de productividad como en el interior de cada uno de ellos. En esta sección se presentan los datos sobre la evolución de los salarios por estrato de productividad y la distribución de la masa salarial por estratos en el período y se analiza la desigualdad en lo que respecta a la productividad y los ingresos.

La evolución del ingreso real total y del de cada uno de los estratos de productividad muestra un descenso producto de la crisis de 2002 que se extiende entre 2001 y 2007; sin embargo, la recuperación comienza a partir de 2005. Se detectan importantes diferencias entre los estratos: los ingresos del estrato de alta productividad, los más elevados, se mantienen estables en los últimos años (un 60% superiores al promedio de la economía); el estrato de productividad media baja registra ingresos relativamente similares al de productividad media alta, salvo en el último año, y el estrato de baja productividad, por su parte, exhibe un promedio de ingresos considerablemente inferior durante todo el período, como consecuencia de los menores niveles de calificación de sus ocupados, y al final del período registra un nivel de ingresos inferior al que presentaba en 2001 (véase el gráfico II.9)

**Gráfico II.9**  
**Uruguay: evolución del promedio de los ingresos laborales reales por estratos de productividad, 2001, 2007 y 2014**  
*(Índice base 100=2001)*



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

La estimación de ecuaciones salariales permite analizar las diferencias por estratos y realizar el control según las características de los trabajadores. Los resultados de las estimaciones correspondientes a 2007 y 2014 se presentan en el cuadro II.14: en la primera estimación se incluye a todos los ocupados, considerando variables binarias para distinguir cuatro estratos productivos; en la segunda estimación se restringe el universo de los ocupados excluyendo a los asalariados públicos. Los años de educación y la edad tienen un impacto positivo sobre los salarios; concretamente, los salarios se incrementan con la edad, pero a una tasa decreciente, como refleja el término cuadrático. Residir en Montevideo implica un diferencial de ingresos positivo, mientras que ser mujer supone una penalización. En cuanto a los estratos (a excepción del estrato de productividad baja, que se omite), la primera ecuación muestra que hay una prima salarial por pertenecer a estratos de mayor productividad; sin embargo, los coeficientes no resultan estrictamente crecientes en la primera estimación. Contrariamente a lo esperado, la prima salarial de los trabajadores del estrato de productividad media alta es inferior a la que corresponde a los trabajadores de productividad media baja. No obstante, como cabría esperar, los coeficientes se tornan estrictamente crecientes cuando las estimaciones se realizan eliminando a los trabajadores del sector público; los ingresos de los trabajadores son estrictamente crecientes cuanto mayor es la productividad del estrato al que pertenecen. Nuevamente, los resultados ponen de manifiesto la diferente lógica subyacente en el caso del empleo público, que se concentra en el estrato de productividad media baja y presenta niveles de ingresos relativamente superiores a los del resto del estrato.

**Cuadro II.14**  
**Uruguay: resultados de las ecuaciones salariales, 2007 y 2014**

Todos los ocupados			Excepto asalariados públicos		
Ecuación logaritmo salario horario			Ecuación logaritmo salario horario		
Variables	2007	2014	Variables	2007	2014
Años de educación	0,0988*** (0,000904)	0,0874*** (0,000846)	Años de educación	0,102*** (0,00107)	0,0869*** (0,000991)
Mujer	-0,224*** (0,00648)	-0,194*** (0,00593)	Mujer	-0,240*** (0,00730)	-0,229*** (0,00671)
Edad	0,0563*** (0,00147)	0,0476*** (0,00143)	Edad	0,0527*** (0,00157)	0,0450*** (0,00152)
Edad <sup>2</sup>	-0,000483*** (1,77e-05)	-0,000426*** (1,71e-05)	Edad <sup>2</sup>	-0,000450*** (1,89e-05)	-0,000406*** (1,81e-05)
Estrato de productividad media baja	0,284*** (0,00738)	0,248*** (0,00688)	Estrato de productividad media baja	0,166*** (0,00930)	0,178*** (0,00771)
Estrato de productividad media alta	0,217*** (0,00886)	0,242*** (0,00919)	Estrato de productividad media alta	0,196*** (0,00910)	0,220*** (0,00946)
Estrato de productividad alta	0,504*** (0,0115)	0,324*** (0,0103)	Estrato de productividad alta	0,416*** (0,0139)	0,251*** (0,0118)
Montevideo	0,109*** (0,00646)	0,0948*** (0,00601)	Montevideo	0,118*** (0,00743)	0,113*** (0,00687)
Constante	3,010*** (0,0294)	4,136*** (0,0289)	Constante	3,093*** (0,0317)	4,258*** (0,0313)
Observaciones	60 714	60 904	Observaciones	51 286	51 327
R <sup>2</sup> (coeficiente de determinación)	0,319	0,275	R <sup>2</sup> (coeficiente de determinación)	0,272	0,236

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

**Nota:** Nivel de significación: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. Los errores estándares se presentan entre paréntesis.

La reforma tributaria de 2007 incluyó la creación de un impuesto sobre la renta de las personas físicas. En el caso del trabajo, se eliminó el impuesto a las retribuciones personales y los ingresos laborales pasaron a estar gravados por el impuesto a las rentas de las personas físicas (IRPF), con un mínimo no imponible establecido en alrededor de 500 dólares de 2007. Como resultado de esta reforma y del proceso de formalización del mercado laboral uruguayo, entre 2007 y 2014 la carga media de impuestos y contribuciones pasó del 20,5% al 25,6% del ingreso líquido<sup>13</sup>. El aumento de la carga total ha implicado también una mayor progresividad. En el estrato de productividad baja la carga media se mantiene constante, lo que podría explicarse por el hecho de que, mientras que el monto medio que

<sup>13</sup> Los ingresos nominales se obtienen simulando las reglas impositivas y de contribuciones a la seguridad social sobre los datos de la encuesta de hogares, que releva ingresos líquidos. Se considera el primer semestre de 2007, ya que a partir de julio comenzó a regir el nuevo sistema impositivo. Solamente se imputan impuestos y contribuciones a quienes declaran realizar aportes a la seguridad social.

se ha de pagar se reduce, la formalidad del estrato aumenta. La constancia del promedio de la tasa efectiva podría ser consecuencia del efecto de composición. En el otro extremo, la carga de impuestos y contribuciones del estrato de productividad alta pasó del 21% al 27% (véase el cuadro II.15). El perfil de imposición, a su vez, se volvió más empinado, mostrando la mayor progresividad de la nueva imposición (véase el gráfico II.10).

Cuadro II.15

**Uruguay: ingresos laborales, impuestos y contribuciones a la seguridad social por estratos de productividad, 2007 y 2014**

(En miles de pesos uruguayos y porcentajes)

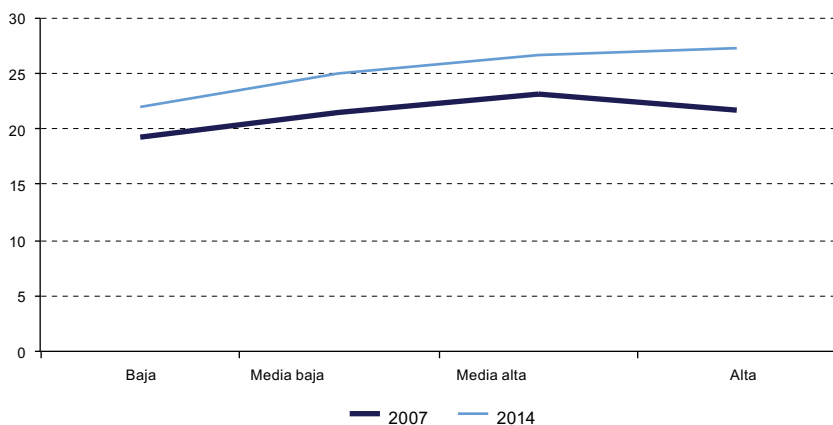
	2007 (primer semestre)			
	Ingreso líquido medio mensual	Ingreso nominal medio mensual	Tasa del IRP	Tasa de contribución a la seguridad social
Baja	9 323	10 759	4,7	15
Media baja	10 614	13 064	5,3	16
Media alta	11 104	13 880	4,4	19
Alta	15 937	20 712	5,2	16
<b>Total</b>	<b>10 920</b>	<b>13 384</b>	<b>4,5</b>	<b>16</b>
	2014			
	Ingreso líquido medio mensual	Ingreso nominal medio mensual	Tasa del IRPF	Tasa de contribución a la seguridad social
Baja	17 188	21 566	4,7	17
Media baja	25 384	33 564	5,5	20
Media alta	26 225	35 590	5,5	21
Alta	32 273	44 564	6,7	21
<b>Total</b>	<b>24 546</b>	<b>32 607</b>	<b>5,6</b>	<b>20</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

Gráfico II.10

**Uruguay: promedio de impuestos y contribuciones por estrato de productividad, 2007 y 2014**

(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

La distribución de la masa salarial nominal y líquida no presenta grandes diferencias por estratos entre 2007 y 2014. El aporte del estrato de baja productividad disminuye, pasando del 26% al 15%, el de productividad media baja incrementa del 35% al 47% y los dos restantes prácticamente se mantienen sin cambios. El desplazamiento de ocupados desde el estrato de productividad baja hacia el de productividad media baja se refleja, por lo tanto, en los cambios de la distribución de la masa de ingresos, así como en la distribución del IRPF y de los aportes a la seguridad social: el estrato de productividad media baja es el que acumula la mayor proporción. Por otro lado, se observan diferencias entre los estratos de productividad baja y alta: si bien ambos presentan una proporción similar de masa salarial en 2014, mientras el primero concentra el 8% de la masa del IRPF, el segundo, como resultado de la estructura progresiva del IRPF, concentra el 24% (véase el gráfico II.11).

**Gráfico II.11**  
**Uruguay: distribución de la masa de ingresos líquidos, nominales, aportes a la seguridad social e IRPF por estratos de productividad, 2007 y 2014**  
*(En porcentajes)*

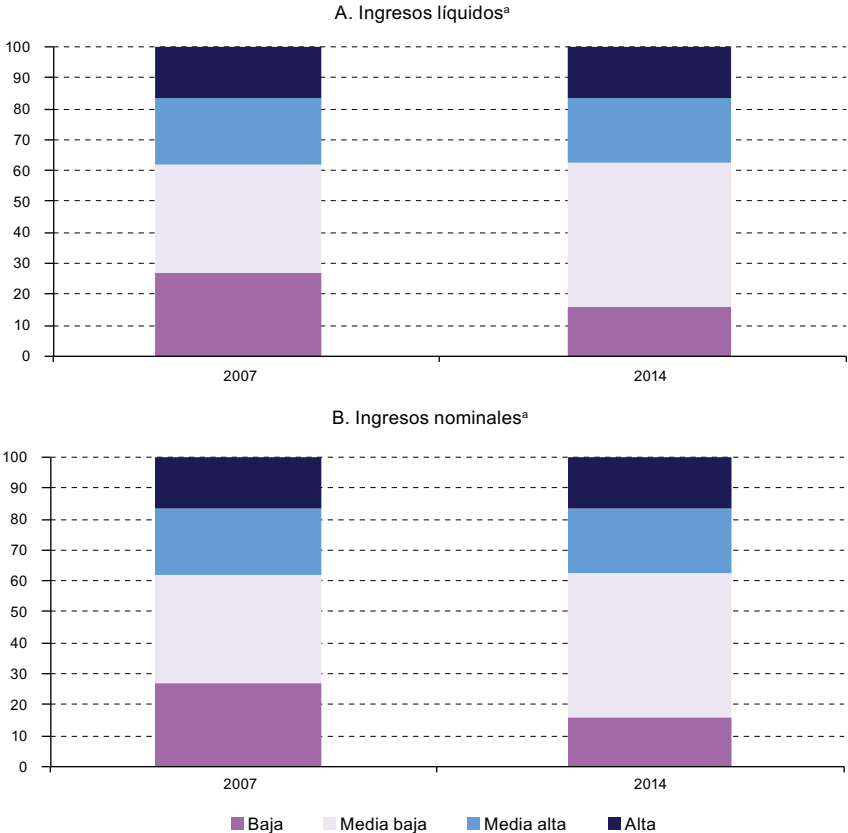
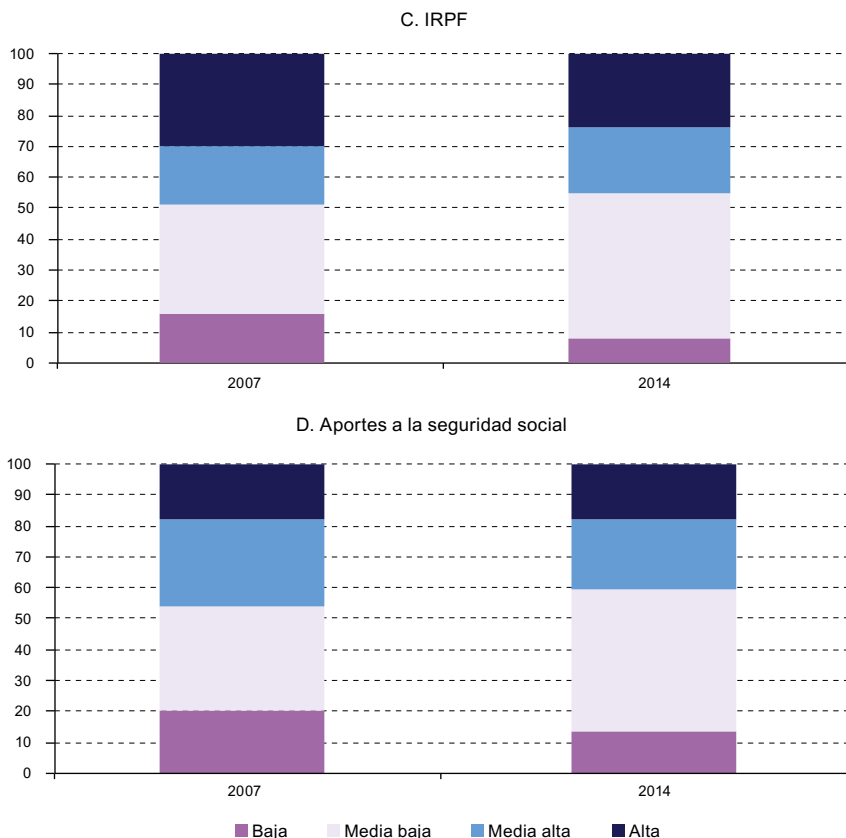


Gráfico II.11 (conclusión)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

<sup>a</sup> Precios constantes de 2006.

El incremento de la progresividad de la imposición a las rentas del trabajo se evidencia también al analizar la evolución del efecto redistributivo de los impuestos, como ya han reflejado los resultados de estudios previos (Amarante, Arim y Salas, 2007; Llambí y otros, 2009). En 2014, el índice de Gini del ingreso con IRPF disminuye un punto porcentual con respecto al del ingreso líquido, mientras que en 2007 este índice aumentaba un punto porcentual con la incorporación de los impuestos. La modificación tributaria ha supuesto el paso de un sistema regresivo a un sistema progresivo (véase el cuadro II.16).

La limitada disponibilidad de información dificulta el análisis de la distribución funcional del ingreso. La última medición de la cuenta de generación de ingresos del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) del Uruguay data de 2005. A pesar de estas limitaciones, es posible realizar

una aproximación combinando información de diferentes fuentes. A partir de los datos oficiales del SCN de 2005, se distribuyeron la masa salarial (incluidos impuestos y cargas sociales) y el VAB en los cuatro estratos de productividad considerados en este estudio. Para calcular la evolución de la relación entre la masa salarial y el VAB por sector, se actualiza el numerador para cada estrato de acuerdo con la variación de la masa salarial nominal por estrato recogida en la encuesta de hogares. El VAB por estrato está disponible para todo el período, lo que permite construir el indicador de distribución funcional para el total de la economía y por estratos. Cabe recordar que este indicador no considera el total de los ingresos laborales, sino solamente los ingresos de los asalariados; el resto de las categorías ocupacionales quedan excluidas. Estas estimaciones revelan dos aspectos interesantes: por un lado, la masa salarial sobre el VAB para el total de la economía presenta un incremento de 9 puntos porcentuales (del 39% al 48%) entre 2005 y 2014 —el crecimiento se produce a partir de 2009— y, por otro lado, en términos generales el peso de la masa salarial en el VAB es decreciente conforme a los niveles de productividad de los estratos. A veces esta tendencia general no se confirma cuando se analiza el estrato de productividad baja y el de productividad media baja, ya que en algunos años el primero presenta un ratio superior. Esto probablemente obedezca a la composición del empleo por estrato, dado el peso de los asalariados (del sector público, como cabe recordar) en el estrato de productividad media baja. Los estratos que presentan las mayores variaciones entre 2005 y 2014 son el de productividad media baja y el de productividad media alta (22 puntos porcentuales en ambos casos). En 2014, la masa salarial representa un 77% del VAB en el estrato de productividad media baja y un 46% en el de productividad media alta. El estrato bajo presenta una variación negativa del 8,5% en el mismo período y en 2014 concentra el 56% de la masa salarial sobre el VAB. El estrato de productividad alta, por su parte, presenta una variación poco significativa y en el último año alcanza un 22% de la masa salarial sobre el VAB (véase el gráfico II.12).

**Cuadro II.16**  
**Uruguay: índice de Gini antes y después de impuestos, 2007 y 2014**

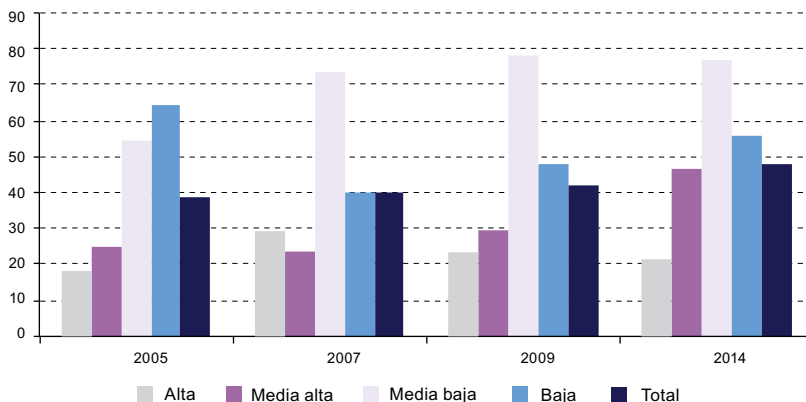
	Gini (ingreso líquido)	Gini (ingreso líquido más impuestos)	Efecto redistributivo
2007 (primer semestre)	44,3	45,2	0,9
2014	37,2	36,2	-1,0

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

Gráfico II.12

**Uruguay: evolución de la relación de la masa salarial sobre el VAB<sup>a</sup> en el caso de los asalariados, por estratos de productividad, 2005, 2007, 2009 y 2014**

(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) y Banco Central del Uruguay.

<sup>a</sup> Valor agregado bruto.

Como se ha mencionado anteriormente, todos los indicadores de la desigualdad de ingresos laborales muestran una evolución creciente hasta 2007 y a continuación un descenso pronunciado. El índice de Gini de los ingresos salariales por hora pasó de un máximo de 0,48 en 2004 a 0,40 en 2013 (véase el cuadro II.3); el indicador muestra un incremento hasta 2007 y una marcada contracción a partir de ese año. La descomposición de la desigualdad del ingreso medida por el índice de Theil considerando distintos grupos permite comprender mejor la naturaleza de los cambios ocurridos. Las diferencias de ingresos entre los trabajadores agrupados según el tamaño de las empresas (de menos de 10 empleados, de entre 10 y 49 empleados y de más de 50 empleados) o la rama de actividad (a un dígito) explican el 5% y el 10% de la desigualdad total, respectivamente. Si se analiza concretamente el caso de 2007 a partir de los estratos productivos el poder explicativo de las agrupaciones es algo mayor, ya que se observa que el 12% de la desigualdad total proviene de la desigualdad entre estratos. Por último, la agrupación por nivel educativo (menos de 7 años de estudios, entre 7 y 12 años de estudios y más de 12 años de estudios) refleja una mayor diferenciación entre los grupos. Sin embargo, en todos los casos la mayor parte de la desigualdad proviene de diferencias en el interior de los grupos considerados. Según el índice de Theil, la caída de la desigualdad del total de los ocupados es de un 32% entre 2007 y 2014; en todas las agrupaciones consideradas, esto se explica fundamentalmente



por la variación intragrupal. El descenso de la desigualdad no proviene fundamentalmente de un fenómeno de homogeneización entre estratos, sino de la caída generalizada de las diferencias en el interior de los estratos u otros grupos.

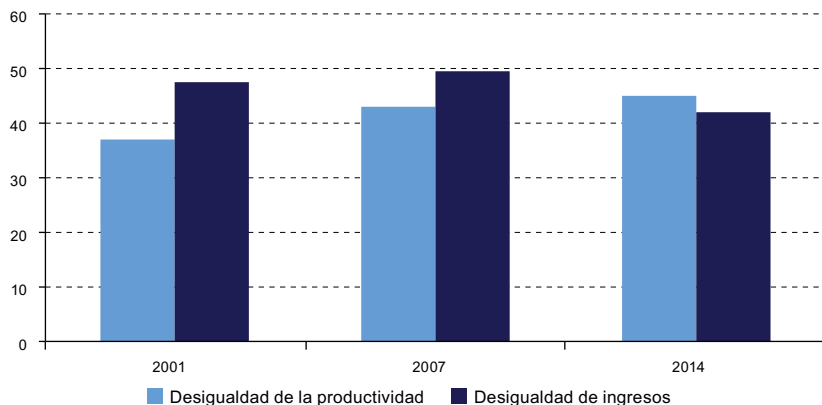
**Cuadro II.17**  
**Uruguay: descomposición del índice de Theil según diferentes agrupaciones, 2007 y 2014**

		Estratos de productividad	Tamaño de empresa	Ramas de actividad	Nivel educativo
<b>Índice de Theil</b>					<b>0,46</b>
2007	intragrupal	0,40	0,41	0,42	0,38
	intergrupal	0,06	0,04	0,03	0,07
<b>Índice de Theil</b>					<b>0,31</b>
2014	intragrupal	0,28	0,28	0,30	0,26
	intergrupal	0,03	0,03	0,01	0,05
<b>Variación del índice de Theil (en porcentajes)</b>					<b>-32</b>
	intragrupal	-27	-29	-28	-26
	intergrupal	-5	-3	-4	-6

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

En el capítulo anterior se presentaron indicadores de desigualdad de la productividad. Estos reflejaban un crecimiento de la desigualdad entre 2001 y 2007 y la continuación de esa misma tendencia entre 2007 y 2014, aunque con menor intensidad. El cálculo de dichos indicadores tenía como unidad de base las celdas de la matriz presentada en el cuadro II.7: se ponderaba cada una de ellas por el número de ocupados correspondiente, pero se suponía una productividad homogénea en el interior de las celdas. Se calculó un indicador de la desigualdad de ingresos comparable con el de la desigualdad de la productividad, tomando como unidad las celdas de la matriz y teniendo en cuenta el promedio de ingreso laboral de cada celda, ponderado por el empleo. La comparación de estos indicadores indica que tanto la desigualdad de ingresos como la de la productividad aumentan entre 2001 y 2007. Sin embargo, entre 2007 y 2014 la desigualdad de la productividad continúa en ascenso y los diferenciales de ingresos, a pesar de esto último, disminuyen significativamente. Estos resultados sugieren que, aun cuando la estructura productiva ha impulsado una mayor desigualdad, esta no se ha concretado en los ingresos de los trabajadores, lo que probablemente se explica por el efecto de las distintas intervenciones públicas.

**Gráfico II.13**  
**Uruguay: desigualdad de la productividad y de ingresos, 2001, 2007 y 2014**  
 (Índice de Gini)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas de hogares y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay.

Los numerosos cambios institucionales mencionados anteriormente, entre los que se incluyen la negociación colectiva, el aumento del salario mínimo, la formalización laboral y la modificación de la estructura tributaria, han impulsado el descenso de la desigualdad de ingresos registrado desde 2007. Los datos provistos a lo largo de este capítulo y el anterior indican que la menor desigualdad laboral no ha sido causada por la estructura productiva y su homogeneización, sino que parece ser resultado de la batería de políticas públicas aplicadas en el período. Se podría plantear que, de no haberse realizado estos cambios institucionales, probablemente se habría producido un incremento de la desigualdad de ingresos impulsado por la mayor desigualdad de la estructura productiva. La experiencia del Uruguay, por lo tanto, se diferencia de la del Brasil, donde la reducción de la heterogeneidad estructural parece haber impulsado la reducción de la desigualdad salarial: tanto la desigualdad de ingresos como la de la productividad se redujeron entre 1999 y 2009 (CEPAL/OIT, 2015).

## E. Conclusiones

El último decenio ha venido marcado por la dinámica favorable de la actividad económica en el Uruguay, pero también por la aplicación de un amplio conjunto de políticas que han podido tener un efecto sobre diversos aspectos del mercado laboral y sus resultados. La acción combinada de estas dos fuerzas —el mayor dinamismo económico y la acción de las políticas— impulsa un crecimiento sostenido del empleo y de los ingresos laborales, y se alcanzan mayores niveles de igualdad de estos ingresos.

En este capítulo se ha indagado en qué medida este mayor dinamismo ha implicado cambios relevantes en la estructura del mercado laboral. Para explorar estos aspectos, se ha analizado en profundidad el mercado laboral a partir de cuatro estratos agrupados por su nivel medio de productividad: baja, media baja, media alta y alta.

El primer aspecto que cabe resaltar es que, si bien se constatan diferencias de productividad relevantes en los distintos estratos considerados, estas diferencias son de menor magnitud que las que aparecen en estudios similares realizados en otros países. Por otro lado, el principal cambio en términos de ocupación y productividad se refiere al desplazamiento del empleo desde el estrato de productividad baja al de productividad media baja. En efecto, en 2001 el 55% de los ocupados del Uruguay pertenecían al estrato de productividad baja, mientras que en 2014 esta cifra se redujo hasta el 36%. Esta modificación de la estructura de la ocupación por nivel de productividad es la más destacable, ya que los movimientos entre los estratos de productividad media alta y alta son relativamente menores. Resulta difícil discernir si se trata de un cambio permanente en la estructura productiva o de una modificación propia del ciclo de crecimiento y, por tanto, transitoria.

El cambio detectado en la estructura del mercado laboral del Uruguay es, sin duda, positivo. Aun cuando no parece haberse configurado un cambio estructural virtuoso como el que sería deseable en términos teóricos —es decir, un aumento sostenido de la productividad derivado de una intensidad tecnológica y una diversificación productiva mayores—, se ha avanzado en un aspecto fundamental para la superación de la heterogeneidad estructural: la reducción del estrato de baja productividad. El cambio de la composición del empleo, con la ampliación del estrato de productividad media baja, implica mayores niveles salariales y de protección social para algunos trabajadores y, por tanto, debe contemplarse como un avance relevante para la estructura productiva del país. Es primordial realizar esfuerzos por consolidar este cambio y darle sostenibilidad temporal, al tiempo que se siguen impulsando políticas públicas que contribuyan al desarrollo productivo.

A partir de 2007 se recupera el promedio de los ingresos laborales de los trabajadores de todos los estratos excepto el de productividad alta. Los diferenciales entre estratos del promedio de los ingresos disminuyen en el período estudiado. La desigualdad de ingresos laborales se reduce de manera constante a partir de 2007, aunque la principal fuerza no es la reducción de las diferencias entre estratos, sino en el interior de cada uno de ellos. Una aproximación al indicador de desigualdad funcional, medido a través de la relación entre la masa salarial y el valor agregado, muestra que en el período se produce un incremento significativo de esta relación en todos los estratos, que resulta congruente con los menores niveles de desigualdad.

El cálculo de un indicador de la desigualdad de ingresos comparable con el indicador de la desigualdad de la productividad ilustra la divergencia entre ambos indicadores a partir de 2007. Mientras que la desigualdad de la productividad continúa en ascenso, la de los ingresos registra una caída significativa. Surge así un rasgo distintivo e interesante de la reciente experiencia del Uruguay: aun en condiciones de diferenciales de productividad crecientes, las políticas públicas pueden contrarrestar la tendencia hacia la desigualdad e impulsar una mayor igualdad de ingresos.

## Bibliografía

- Alves, G. y otros (2012), “La desigualdad del ingreso en Uruguay entre 1986 y 2009”, *Documento de Trabajo*, N° 03/12, Instituto de Economía, Universidad de la República.
- Amarante, V. e I. Perazzo (2014) “Trabajo por cuenta propia y monotributo en el Uruguay”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 132, N° 3-4.
- Amarante, V. y M. Gómez (2015), “El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo”, *serie Estudios y Perspectivas*, N° 20 (LC/L.4137), Montevideo, oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Amarante, V., M. Colafranceschi y A. Vigorito (2014), “Uruguay’s income inequality and political regimes during 1981-2010”, *Falling Inequality in Latin America. Policy Changes and Lessons*, A. Cornia (ed.), Oxford University Press.
- Amarante, V., R. Arim y A. Dean (2013), “Unemployment insurance design and its effects: evidence for Uruguay”, *Desarrollo y Sociedad*, vol. 71, Primer semestre.
- Amarante, V., R. Arim y G. Salas (2007), “Impacto distributivo de la reforma impositiva en Uruguay”, documento preparado para el Análisis del impacto social y pobreza (AISP) del préstamo para políticas de desarrollo del Uruguay (DPL) II, Banco Mundial.
- Amarante V. y otros (2011), “Social assistance and labor market outcomes. Evidence from the Uruguayan PANES”, documento preparado para el Diálogo Regional de Política Laboral y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Amarante, V., R. Arim y M. Yapor (2015), “Desigualdad e informalidad en Uruguay”, *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Libros de la CEPAL, N° 133 (LC/G.2637-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Asesoría General en Seguridad Social, Banco de Previsión Social (2013), *Comentarios de Seguridad Social*, N° 40, Montevideo [en línea] [http://www.bps.gub.uy/bps/file/6819/1/libro\\_40.pdf](http://www.bps.gub.uy/bps/file/6819/1/libro_40.pdf).
- Bérgolo, M. y G. Cruces (2014), “Work and tax evasion incentive effects of social insurance programs. Evidence from an employment based benefit extension”, *Journal of Public Economics*.
- Betranou, F. y L. Casanova (2014), *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*, Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- BPS (Banco de Previsión Social) (2015), “Sesión ordinaria N° 6, miércoles 11 de marzo de 2015” [en línea] [http://www.bps.gub.uy/bps/file/9213/1/11\\_de\\_marzo.pdf](http://www.bps.gub.uy/bps/file/9213/1/11_de_marzo.pdf).

- Cammarano, V. y A. Cancio (2012), "Impactos del IRPF sobre la oferta laboral de hombres y mujeres: un análisis de género", tesis para la obtención del grado de Licenciado en Economía, Universidad de la República.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2015), *Por un desenvolvimiento inclusivo o caso do Brasil*, R. Infante, C. Mussi y M. Oddo (eds.), Santiago.
- (2014). *Hacia un desarrollo inclusivo, el caso de Perú* (LC/L.3779), R. Infante y J. Chacaltana (eds.), Santiago.
- CEPAL/OCDE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2014), *Estudio multi-dimensional de Uruguay. Volumen 1. Evaluación inicial* [en línea] <http://www.oecd.org/publications/estudio-multi-dimensional-de-uruguay-9789264222052-es.htm>.
- De Rosa, M., F. Esponda y S. Soto (2010), "Sistemas tributarios alternativos y su impacto en la distribución del ingreso y la oferta laboral. Una aproximación comportamental para el caso uruguayo", tesis para la obtención del grado de Licenciado en Economía, Universidad de la República.
- DiNardo, J., N. Fortin y T. Lemieux (1996), "Labor market institutions and the distribution of wages, 1973-1992: a semiparametric approach", *Econometrica*, vol. 64, No. 5.
- Gasparini, L. y L. Tornarolli (2014), "Informalidad laboral en América Latina y el Caribe: patrones y tendencias a partir de microdatos de encuestas de hogares", *Desarrollo y Sociedad*.
- Infante, R. y O. Sunkel (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile* (LC/L.3126), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Fundación Chile 21.
- Llambí, C. y otros (2009), *Evaluación del impacto de la Reforma Tributaria de 2007 sobre la pobreza y la desigualdad en Uruguay*, Montevideo, Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), junio.
- Llambí, C. y otros (2014), "Una evaluación económica de los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay", *Serie de Documentos de Trabajo del Instituto de Economía*, N° 20/2014, Montevideo, Universidad de la República.
- Maurizio R. (2014), "El impacto distributivo del salario mínimo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", *serie Políticas Sociales*, N° 194 (LC/L.3825), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mazzuchi, G, J. Rodríguez y E. González (2015), "Negociación colectiva, salarios y productividad. El caso uruguayo", *serie Condiciones de Trabajo y Empleo*, N° 60, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2015), *Promoción de la formalización del trabajo doméstico en Uruguay*.
- Perazzo I., V. Cabrera y C. Cárpena (2013), "Cumplimiento de los acuerdos alcanzados en los Consejos de Salarios en Uruguay entre 2007 y 2011", *Documento de Trabajo*, N° 10/13, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), "Análisis de costos y posibles impactos de diferentes modelos de licencias por maternidad, paternidad y parentales. Informe final de consultoría en el marco del proyecto URY2U503", *Documento de trabajo* [en línea] [http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/76\\_file1.pdf](http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/76_file1.pdf)

## Anexo II.A1

Cuadro II.A1.1  
**Uruguay: ingresos laborales por hora relativos al promedio, 2000-2013**

	Total	Asalariados privados	Asalariados públicos	Trabajadores por cuenta propia sin local	Trabajadores por cuenta propia con local
2000	1,0	0,9	1,2	0,8	1,0
2001	1,0	0,9	1,3	0,7	1,0
2002	1,0	0,9	1,2	0,7	1,0
2003	1,0	0,9	1,3	0,7	1,0
2004	1,0	0,9	1,3	0,6	1,0
2005	1,0	0,9	1,4	0,6	1,0
2006	1,0	0,9	1,4	0,6	0,9
2007	1,0	0,9	1,4	0,5	0,9
2008	1,0	0,9	1,4	0,5	0,9
2009	1,0	0,9	1,4	0,5	0,9
2010	1,0	0,9	1,4	0,6	0,9
2011	1,0	0,9	1,4	0,5	0,9
2012	1,0	0,9	1,4	0,5	0,9
2013	1,0	0,9	1,3	0,5	0,9

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas continuas de hogares.

Cuadro II.A.1.2  
Uruguay: ecuaciones salariales, 2001-2013

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Formalidad	0,478 [0,011]**	0,52 [0,012]**	0,575 [0,012]**	0,583 [0,011]**	0,599 [0,011]**	0,612 [0,006]**	0,685 [0,008]**	0,63 [0,008]**	0,583 [0,008]**	0,553 [0,008]**	0,523 [0,008]**	0,545 [0,009]**	0,514 [0,008]**
Edad	0,06 [0,003]**	0,053 [0,003]**	0,065 [0,003]**	0,067 [0,003]**	0,06 [0,003]**	0,061 [0,002]**	0,062 [0,002]**	0,069 [0,002]**	0,064 [0,002]**	0,063 [0,002]**	0,062 [0,002]**	0,064 [0,002]**	0,061 [0,002]**
Edad <sup>2</sup>	-0,001 [0,000]**	-0,001 [0,000]**	-0,001 [0,000]**	-0,001 [0,000]**	-0,001 [0,000]**	-0,001 [0,000]**	-0,001 [0,000]**	-0,001 [0,000]**	-0,001 [0,000]**	-0,001 [0,000]**	-0,001 [0,000]**	-0,001 [0,000]**	-0,001 [0,000]**
Secundaria incompleta	0,215 [0,013]**	0,224 [0,013]**	0,199 [0,013]**	0,232 [0,013]**	0,261 [0,007]**	0,223 [0,007]**	0,263 [0,009]**	0,2 [0,009]**	0,224 [0,009]**	0,21 [0,009]**	0,174 [0,009]**	0,178 [0,009]**	0,177 [0,009]**
Secundaria completa	0,445 [0,018]**	0,452 [0,019]**	0,451 [0,019]**	0,453 [0,018]**	0,482 [0,019]**	0,46 [0,011]**	0,521 [0,013]**	0,431 [0,011]**	0,463 [0,011]**	0,453 [0,011]**	0,41 [0,011]**	0,414 [0,011]**	0,392 [0,011]**
Terciaria incompleta	0,673 [0,020]**	0,673 [0,022]**	0,626 [0,021]**	0,678 [0,020]**	0,714 [0,020]**	0,665 [0,012]**	0,764 [0,013]**	0,668 [0,013]**	0,716 [0,013]**	0,701 [0,013]**	0,63 [0,013]**	0,621 [0,013]**	0,609 [0,013]**
Terciaria completa	1,065 [0,023]**	1,037 [0,024]**	1,018 [0,024]**	1,085 [0,022]**	1,095 [0,022]**	1,093 [0,014]**	1,159 [0,015]**	1,058 [0,015]**	1,092 [0,015]**	1,063 [0,015]**	1,048 [0,015]**	0,969 [0,015]**	0,996 [0,014]**
Sexo (hombre=1)	0,221 [0,010]**	0,203 [0,011]**	0,226 [0,011]**	0,234 [0,010]**	0,209 [0,010]**	0,225 [0,006]**	0,253 [0,007]**	0,248 [0,007]**	0,249 [0,007]**	0,239 [0,007]**	0,25 [0,007]**	0,24 [0,007]**	0,242 [0,007]**
Región (Montevideo=1)	0,278 [0,010]**	0,263 [0,011]**	0,216 [0,011]**	0,221 [0,010]**	0,218 [0,011]**	0,139 [0,006]**	0,129 [0,007]**	0,071 [0,007]**	0,099 [0,007]**	0,086 [0,007]**	0,061 [0,007]**	0,057 [0,007]**	0,056 [0,007]**
Constante	3,055 [0,057]**	3,035 [0,063]**	2,661 [0,063]**	2,543 [0,058]**	2,674 [0,059]**	2,756 [0,033]**	2,675 [0,039]**	2,8 [0,039]**	2,935 [0,039]**	3,036 [0,039]**	3,182 [0,039]**	3,189 [0,040]**	3,286 [0,038]**
Observaciones	16 471	15 643	15 347	15 950	15 638	50 611	36 906	37 597	36 725	36 800	37 760	34 570	37 355
R <sup>2</sup> (coeficiente de determinación)	0,38	0,37	0,4	0,44	0,44	0,38	0,42	0,38	0,38	0,36	0,33	0,33	0,32

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de encuestas continuas de hogares.

Nota: Variable dependiente: ingreso por hora. Los errores estándares se presentan entre paréntesis. Nivel de significación: \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.

## Capítulo III

# De la heterogeneidad productiva a la estratificación de la protección social

*Cecilia Rossel*<sup>1</sup>

### Introducción

La protección social es el esfuerzo que cada sociedad realiza (mediante la aplicación de medidas públicas y colectivas) para proteger a sus miembros ante ciertos riesgos, por ejemplo, el deterioro de las condiciones de vida (OIT, 2000; Van Ginneken, 2000). Ello incluye el conjunto de políticas públicas destinadas a garantizar los derechos sociales básicos, que contribuyen tanto a enfrentar riesgos comunes a todos los ciudadanos (enfermedad, pérdida de empleo, pérdida de ingresos) como a dar respuestas a situaciones de pobreza y extrema pobreza. Es esperable, por tanto, que la protección social tenga un impacto en la reducción de las desigualdades y en la distribución del ingreso (OIT, 2014).

La exploración de los logros sociales del Uruguay en los últimos 15 años ofrecería en principio señales alentadoras respecto del aporte de las políticas de protección social: mientras que en 2002 uno de cada cuatro hogares uruguayos (25,8%) se encontraba en situación de pobreza y en 2004 la proporción había aumentado al 29,9%; casi diez años después

---

<sup>1</sup> Consultora del proyecto “Desarrollo inclusivo”.



(2013), la pobreza alcanzaba a un 8% de los hogares. También la proporción de hogares en situación de indigencia, que se ubicaba en el 1,2% en 2002, y alcanzó un 2,5% en 2004, descendió a un 0,3% en 2013 (INE, 2014). Además, aunque la meta de reducción de la desigualdad está aún lejana, la concentración del ingreso pasó de 0,45 en 2006 a 0,38 en 2013 (INE, 2014).

No cabe duda de que el Uruguay atraviesa una década de logros sociales importantes. Pero la evidencia muestra que, aunque la protección social juega un rol destacado, la explicación principal está en los cambios ocurridos en los mercados laborales (Amarante, Colafranceschi y Vigorito, 2014). Por otro lado, existe todavía incertidumbre con respecto a la profundidad de esos cambios y a la posibilidad de sostener esas tendencias en contextos menos favorables del ciclo económico. En otras palabras, ¿indican los logros recientes que se están desactivando las fuentes originales de la pobreza y la desigualdad? ¿Son solamente un alivio de los síntomas, o pueden considerarse un debilitamiento de las causas que están detrás de los déficits de bienestar que enfrenta el país?

La secuencia analítica de los dos primeros capítulos ofrece evidencias sobre el papel que desempeñan la heterogeneidad productiva y el mercado laboral en la estructuración de las desigualdades laborales y la distribución del ingreso en el Uruguay. El estrato de menor productividad ha sido el que concentra la mayor proporción del empleo. En contraste, el de mayor productividad ocupa a una proporción minoritaria de los trabajadores. Pese a esto, en los últimos años ha habido cierta modificación de la estructura de la ocupación por nivel de productividad, sobre todo debido a un trasvase de empleo desde los sectores de baja productividad a los de productividad media: mientras que en 2001 el 55% de los ocupados uruguayos pertenecía al estrato de productividad baja, en 2014 esa cifra ascendía al 36%. La sostenibilidad de ese cambio es todavía incierta.

Por otro lado, el mercado laboral es el espacio donde la heterogeneidad productiva se transforma en desigualdad de ingresos y la composición de cada uno de estos grupos da cuenta de la dinámica y la profundidad del proceso: en comparación con los estratos medios y alto, el estrato de menor productividad está compuesto en mayor medida por mujeres, trabajadores de menor nivel educativo y mayor vulnerabilidad a la pobreza, con inserciones laborales marcadas por el pluriempleo y la informalidad. El cambio hacia los estratos medios implica que el país tiene una mayor proporción de trabajadores ubicados mayoritariamente en los quintiles medios y superiores de la distribución del ingreso, con menor vulnerabilidad a la pobreza. Por último, la desigualdad de ingresos laborales se reduce a partir de 2007, aunque la principal fuerza es la reducción de las diferencias dentro de cada estrato (y no entre uno y otro) (véase el capítulo II de este volumen).

La evidencia anterior confirma una vez más que, para entender las causas de la desigualdad y operar sobre ella, no basta con políticas de protección social. Ello se debe a que la desigualdad en la distribución primaria del ingreso no es susceptible de modificarse si no se activa en la estructura productiva un círculo virtuoso de cambios que contribuyan a reducir los niveles de estratificación laboral. Si esa lógica tiene lugar, se darían ciertos parámetros de igualación, por lo que la meta de avanzar hacia modelos universales de protección social, con beneficios y prestaciones más densos, no solo no parece descabellada, sino que resultaría viable. No obstante, sin la reducción de las desigualdades productivas y laborales, la meta de la igualdad queda comprometida y el esfuerzo de las políticas de protección social, aun con altos niveles de gasto y la ampliación de la cobertura de sus principales componentes, tendrá escaso impacto o, en todo caso, surtirá efecto con costos fiscales muy elevados.

Es importante aclarar que este enfoque no implica desconocer el rol de la protección social (ni de la política fiscal y las instituciones laborales) para lograr avances en la redistribución (CEPAL, 2012b). No obstante, sí implica entender la protección social como el tercer eslabón de una cadena, que operaría sobre los condicionamientos estructurales que resultan de la combinación de los otros dos eslabones (la estructura productiva y el mercado laboral) y con márgenes de acción limitados por estos (CEPAL, 2012a).

Al hecho de que la protección social no funciona sobre un terreno neutro se suma que, por definición, ninguna política de protección social es neutra. Por el contrario, todas se guían por valores y orientaciones de un modelo de sociedad, y por opciones concretas sobre cómo distribuir y redistribuir los recursos. El argumento central de este capítulo es que el sistema de protección social uruguayo no solo parece dar señales contradictorias frente a lo que ocurre en los dos eslabones anteriores, sino que tiene limitaciones que reducen sus posibilidades de ser una pieza clave en la reducción duradera de las desigualdades en el Uruguay. En efecto, aunque con señales recientes de que se podría modificar el rumbo, la arquitectura de protección social uruguaya muestra un desajuste respecto de una estructura de riesgos sociales que ha experimentado profundas transformaciones en las últimas décadas (Filgueira y Filgueira, 1994; Kaztman y Filgueira, 2001; Filgueira y otros, 2005; Rodríguez y Rossel, 2009). Como resultado, el impacto redistributivo de las políticas de protección social puede ser limitado y su accionar puede incluso reforzar algunas de las desigualdades preexistentes. Sumado a esto, no se puede ignorar la envergadura de la inversión fiscal que se requiere para avanzar hacia la reducción de la desigualdad.

Este capítulo ofrece evidencias que clarifican los mecanismos que operan en la relación causal entre la protección social y los logros sociales

recientes, al reconocer el peso de los factores productivos y laborales en el origen de las desigualdades sociales y explorar su traslación al bienestar de la población uruguaya. Se describen los principales rasgos del sistema de protección social uruguayo, se analizan los factores que configuran el escenario actual y se exploran empíricamente los vínculos entre las desigualdades productivo-laborales y el rol de las políticas de protección social para garantizar el acceso al bienestar.

En primer lugar (sección A) se describen la trayectoria y los principales componentes del sistema de protección social uruguayo, así como sus pilares constitutivos. El análisis se detiene en los estrechos vínculos que unen al sistema de protección social uruguayo con el mercado laboral o, dicho de otro modo, en cómo aquel se articula a partir del supuesto de acceso al empleo formal. También se describen los principales componentes del pilar no contributivo de la protección social. Este análisis, alineado con el enfoque del piso de protección social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), enfatiza los rasgos definitorios del sistema, así como los cambios más relevantes ocurridos en los últimos 15 años en cuatro ámbitos relacionados con la seguridad de ingresos: i) para la población en etapa activa; ii) en la vejez; iii) para la infancia, y iv) con fines de salud<sup>2</sup>.

En la sección B se centra la atención en el grado de ajuste o desajuste de la arquitectura del sistema con la estructura de riesgos de la población. Se examina cómo la estructuración sobre la base del empleo formal y de un modelo de familia biparental, con el hombre como sostén de la familia y la mujer como cuidadora, entra en crisis a partir de los cambios productivos, laborales, demográficos y culturales experimentados por la sociedad uruguaya en las últimas cuatro décadas. Esos cambios estructurales modificaron el terreno sobre el que funcionaba la protección social, que está lejos (aunque más cerca ahora que hace diez años) de haberse acompasado a las nuevas necesidades que esa realidad impone. El análisis muestra cómo el desajuste ha impactado en la división entre los beneficiarios y los excluidos de la protección social y, sobre todo, en una nueva forma de estratificación de los excluidos. También se discute, considerando lo anterior, sobre los principales cambios que se han hecho en la arquitectura de protección social para corregir el desajuste, así como los principales desafíos de financiamiento que enfrenta el sistema.

En la sección C se exploran empíricamente los vínculos entre las desigualdades productivas y laborales y la protección social de los trabajadores, y se estudia el comportamiento de la cobertura de los principales beneficios y prestaciones sociales según los estratos de

---

<sup>2</sup> Véase, en OIT (2011 y 2012) y Bertranou, Casalí y Schwarzer (2014), un análisis detallado de la propuesta de la OIT sobre los pisos de protección social y sus implicancias.

productividad analizados en el capítulo anterior. También se examinan los déficits de protección que enfrenta la población que está quedando excluida del pilar contributivo y el grado en que se compensan con beneficios y prestaciones no contributivas. En ese sentido, se analizan las consecuencias sociales de la heterogeneidad productiva y se definen las brechas de protección social.

En la sección D se da un paso más allá en el análisis de las correas transmisoras entre la heterogeneidad estructural, las desigualdades laborales y la protección social, no de los ocupados, sino de los hogares. El supuesto que guía esta opción es que el impacto de las políticas de protección social no se agota en las personas beneficiarias, sino que se traslada directamente o indirectamente a las familias, que se convierten en activos importantes y elementos que inciden en las decisiones de la población para aprovechar oportunidades y acceder a un mayor bienestar.

La última sección sintetiza los principales argumentos planteados en las dos anteriores y resume los hallazgos derivados de su análisis. Sobre esa base, se examinan los posibles lineamientos de política que se desprenden del análisis y que podrían permitir al país dar pasos para consolidar un piso de protección social en el Uruguay y lograr su sostenibilidad.

## **A. Elementos básicos del sistema de protección social uruguayo**

### **1. Origen, trayectoria y rasgos estilizados**

El Uruguay tiene uno de los sistemas de protección social más maduros de América Latina. En comparación con el resto de los países de la región, logró desarrollar una red relativamente amplia de prestaciones y servicios sociales. Se le ha colocado, reiteradamente, entre los países con menores brechas de bienestar (Filgueira, 2001; CEPAL, 2010) y sistemas de protección social más avanzados (Mesa-Lago, 1991; CEPAL, 2006; Tokman, 2007; Mesa-Lago, 2009; Cecchini y Martínez, 2011; CEPAL, 2013). El Uruguay se encuentra, junto con la Argentina y Chile, entre los países con menores niveles de pobreza e indigencia (CEPAL, 2014)<sup>3</sup>. Asimismo es, junto a la Argentina, el Brasil y Cuba, uno de los países latinoamericanos con mayor nivel de gasto social (CEPAL, 2013). Más específicamente, el desarrollo de algunas políticas de protección social ha alcanzado en el Uruguay niveles destacables en la comparación regional.

---

<sup>3</sup> Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2013 el 5,7% de los hogares uruguayos se encontraban por debajo de la línea de pobreza y apenas el 0,9% estaba en situación de indigencia, mientras que el promedio regional de ambos valores era del 28,5% y el 11,7%, respectivamente (CEPAL, 2014).

Según datos de 2011, mientras que en el promedio de América Latina el porcentaje de asalariados que están afiliados a un sistema de pensiones es de apenas un 55%, en el Uruguay esa proporción llega al 84,7%. También la cobertura de afiliación al sistema de salud está muy por encima de la registrada en la mayor parte de los países de la región: mientras que en el promedio regional es del 66,4%, en el Uruguay alcanza prácticamente a todos los asalariados (98,6%) (CEPAL, 2013).

Esos resultados son producto de una larga trayectoria. El sistema de protección uruguayo, pionero en América Latina, surgió en las primeras décadas del siglo XX y se asentó en cuatro pilares fundamentales: la asistencia sanitaria pública, la educación pública, la regulación del mercado de trabajo y la política de retiro de la fuerza de trabajo (Filgueira y Filgueira, 1994). La atención sanitaria pública data de 1910 y se centraba en la creación y administración de centros hospitalarios. La educación pública (sancionada por ley como obligatoria, gratuita y laica en el último cuarto del siglo XIX) se expandió de forma significativa, tanto en términos de matrícula como de gasto. La regulación del mercado de trabajo comenzó a establecerse con la promulgación de algunas leyes emblemáticas (“leyes obreras”), entre ellas, la que establecía la jornada laboral de ocho horas (1915) y la Ley de Descanso Semanal (1920). Por último, la política de retiro de la fuerza de trabajo (a partir de 1919) fue la base de la creación del sistema de seguridad social (Filgueira y Filgueira, 1994).

El sistema de seguridad social tuvo un desarrollo gradual, que se reflejó en la incorporación progresiva de distintos sectores de actividad (Papadópulos, 1992; Filgueira y Filgueira, 1994), y con cobertura universal para prácticamente todos los trabajadores urbanos, públicos y privados, sobre mediados de la década de 1950. El resultado de esa lógica fue la adquisición dispar de beneficios y prestaciones en distintas categorías poblacionales y ocupacionales, que se tradujo en un modelo altamente estratificado. Así por ejemplo, ya en el siglo XIX distintas leyes otorgaban beneficios a grupos poblacionales específicos (invalidez, orfandad, viudez) y, como parte del proceso de construcción del Estado, con un fuerte sesgo hacia los militares y funcionarios públicos (Papadópulos, 1992). Antes del comienzo del siglo XX se habían establecido los pilares fundacionales de los distintos fondos previsionales para distintas categorías ocupacionales (Papadópulos, 1992) y en las décadas siguientes se crearon diversas instituciones que expandieron los derechos previsionales a varias categorías ocupacionales<sup>4</sup>. El resultado es un sistema previsional altamente estratificado y fragmentado en términos de prestaciones (Filgueira y Filgueira, 1994), donde el esfuerzo anticipatorio estatal tuvo un rol preponderante. En años posteriores se avanzó, también

---

<sup>4</sup> Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones (1896), Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles (1904) y Caja Militar (1911).

en forma estratificada, en la expansión de beneficios, pero ese proceso estuvo más marcado por la capacidad de articular demandas y presionar por parte de distintos grupos de interés, donde el Estado se convierte en un actor permeable a las demandas de las clientelas organizadas para mantener y obtener los beneficios del sistema (Filgueira y Filgueira, 1994)<sup>5</sup>. Además de los beneficios contributivos, esa lógica de desarrollo permitió la atención a grupos vulnerables y la creación de algunos beneficios no contributivos con prestaciones muy relevantes, de manera que se alcanzó una cobertura cuasi universal, con garantía estatal.

En definitiva, el país avanzó en la consolidación de un modelo que, hacia finales de la década de 1970, mostraba señales claras de ser un “universalismo estratificado” (Filgueira, 2001). Ese modelo lograba incorporar a buena parte de la población en el mercado laboral y protegerla mediante el seguro social y la asistencia sanitaria. Sin embargo, también presentaba ya una alta segmentación, que se hacía visible en las condiciones de acceso y de rango, y en las prestaciones de protección social (Filgueira, 1999). Esto ocurría en el campo de la protección laboral, pero también en la protección de la salud y de la vejez en la etapa de retiro (Filgueira, 2001). Desde ese punto de vista, la consolidación del sistema de protección uruguayo estuvo pautada por una economía política particular característica del período de posguerra, donde la rentabilidad del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) se combinó con un aumento de demandas sociales. El resultado fue un importante despliegue de un sector público que era visto como el responsable último de reducir la dependencia de los individuos del mercado en ciertas áreas del bienestar. Esto implicaba no solo que el sector público debía financiar la creación y expansión de ciertos beneficios sociales básicos, sino que debía ser el responsable directo de su provisión. El “universalismo estratificado” uruguayo se asemejaba, en ese sentido, a un modelo estadocéntrico o estatal-proteccionista (Filgueira y Martínez Franzoni, 2002; Martínez Franzoni, 2008a y 2008b)<sup>6</sup>.

Con la crisis del modelo de sustitución de importaciones, el sistema de seguridad social comenzó a enfrentar problemas de financiamiento. Las tensiones fiscales, combinadas con problemas administrativos importantes, contribuyeron a erosionar los recursos del sistema (Papadópulos, 1992).

---

<sup>5</sup> Ese período quedó marcado por la creación de condiciones de retiro más favorables y el mantenimiento del valor de las prestaciones preexistentes. Se definieron nuevas causales de jubilación, se flexibilizaron los requisitos para tener causal jubilatoria, se crearon beneficios específicos para retiros en ciertas cajas, se establecieron primas especiales respecto de ciertas categorías de pasivos y aguinaldos, y se crearon beneficios de vivienda, así como ajustes especiales al valor de las pasividades y jubilaciones de grupos particulares (Papadópulos, 1992).

<sup>6</sup> En contraste con otros países que cuentan con sistemas de protección social avanzados en los que el mercado ha tenido históricamente mayor peso. Véase, en Filgueira y Martínez Franzoni (2002) y Martínez Franzoni (2008a y 2008b), un análisis detallado de las diferencias entre los modelos estatales proteccionistas y los modelos estatales productivistas.

Con la creación del Banco de Previsión Social (BPS) en 1966 se buscó racionalizar la administración y los recursos, pero no se logró incorporar a distintas cajas paraestatales (por ejemplo, de índole militar, notarial, profesional o bancaria) que permanecieron fuera de la nueva institución. Además, el sistema no experimentó una reforma estructural durante el período militar, aunque sí se introdujeron cambios para alcanzar una gestión centralizada de los recursos.

El retorno a la democracia trajo consigo nuevos cambios, dirigidos sobre todo a incentivar la postergación del retiro y a reevaluar los mínimos jubilatorios y los topes máximos<sup>7</sup>. Esto generó una reacción importante en los beneficiarios (asociaciones de jubilados), lo que llevó al plebiscito de reforma constitucional en 1989. Con esa reforma, por la que se intentaba eliminar el uso del nivel real de las pasividades como variable de ajuste de la ecuación de equilibrio del subsistema de invalidez, vejez y sobrevivencia (Saldain, 1996), se logró incorporar en la Constitución los mecanismos de reevaluación de las pasividades<sup>8</sup>. Ello tuvo como consecuencia un crecimiento dramático de los egresos del sistema en concepto de prestaciones y del gasto público social (Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004), lo que a su vez se tradujo en incrementos en impuestos indirectos y de los aportes patronales.

En la década de 1990, las reformas pautadas por la retracción de gasto público en general, y del gasto social en particular, se reflejaron en el cambio de algunos parámetros básicos sobre cuya base funcionaba el sistema de protección social. Surgieron nuevas desigualdades debido a la competencia de los grupos corporativos por los escasos recursos, y se agudizó la estratificación del sistema mediante la focalización y descentralización de políticas, así como la privatización total o parcial de importantes servicios sociales (Filgueira, 2001).

Un nuevo impulso de reforma buscó resolver los serios problemas de financiamiento del sistema de seguridad social. El cambio, parcialmente alineado con las políticas de ajuste estructural que pautaron las reformas sociales de la década en buena parte de América Latina, buscaba limitar la asistencia de las instituciones de seguridad social públicas y controlar el déficit. La reforma aprobada en 1996 estableció así un sistema mixto de jubilaciones y pensiones, donde coexisten un pilar solidario (administrado por el BPS) y un pilar basado en cuentas individuales, gestionado por Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). Este nuevo sistema permite que los afiliados participen, por una parte, de sus ingresos en el régimen solidario de prestaciones definidas del BPS y, por otra, de sus

---

<sup>7</sup> Ley núm. 15900 (1987).

<sup>8</sup> Mediante el ajuste en función de la evolución del Índice Medio de Salarios en el período inmediato anterior y cada vez que se ajusten las remuneraciones de los trabajadores del sector público de la Administración Central.

ingresos en el régimen de cuentas individuales<sup>9</sup>. Por otro lado, ese cambio implicó el aumento de requisitos para el acceso a las prestaciones (aumento de edad de retiro para las mujeres y de cantidad de años de servicio para hombres y mujeres), la rebaja de las tasas de reemplazo y la reducción de los montos de las prestaciones que provee el BPS (Rodríguez y Rossel, 2009). La reforma también impactó las relaciones laborales, pues flexibilizó ciertos beneficios para categorías de trabajo no dependiente. A su vez, aunque en un principio la reforma no incluyó las cajas paraestatales, en los años posteriores fueron modificándose las cartas orgánicas de las distintas cajas<sup>10</sup>.

A inicios de la década de 2000, una profunda crisis económica fijó límites al sistema de protección social. La pobreza alcanzó niveles históricos y la prioridad fiscal del gasto público social se vio debilitada (Filgueira y Hernández, 2012)<sup>11</sup>. La desigualdad, por su parte, también aumentó (Amarante y Vigorito, 2007). Sobre mediados de la década de 2000, la recuperación económica se trasladó rápidamente al gasto social y, aunque a ritmos distintos, los niveles de pobreza e indigencia, así como la desigualdad, comenzaron a descender (INE, 2014). Esa mejora parece deberse no solo a modificaciones en el ingreso, sino a una reducción de los déficits en distintas dimensiones de vulnerabilidad y a un descenso de la desigualdad multidimensional (Colafranceschi, Failache y Vigorito, 2013). Junto con lo anterior, la afiliación al seguro social de los trabajadores ocupados alcanzó sus niveles más altos de los últimos 15 años (véase el capítulo II de este volumen). Al mismo tiempo, comenzaron a aparecer señales de un modelo emergente de políticas sociales. Concretamente, la última década ha estado marcada por la expansión del pilar no contributivo de la seguridad social, la adaptación de ciertos parámetros que estructuraban el pilar contributivo, el despliegue de nuevos beneficios y la expansión de prestaciones preexistentes para los trabajadores, entre otras cosas (Filgueira y Hernández, 2012)<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> El régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional comprende a todos los afiliados por sus asignaciones computables o el tramo correspondiente hasta 5.000 pesos uruguayos (valores vigentes en mayo de 1995), lo que da origen a prestaciones que se financian con aportación patronal, personal y estatal. El régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio comprende el tramo de asignaciones computables superiores a 5.000 pesos uruguayos y hasta 15.000 pesos uruguayos (valores vigentes en mayo de 1995), lo que da origen a prestaciones que se financian solo con aportación personal. El ahorro voluntario se realiza por el tramo de asignaciones computables que exceden de 15.000 pesos uruguayos, a los valores vigentes en mayo de 1995. El trabajador podrá aportar o no.

<sup>10</sup> Caja Notarial de Seguridad Social (2001), Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (2004), Caja Bancaria de Jubilaciones y Pensiones y Caja Policial (2008). En varios casos no incorporan el régimen del segundo pilar obligatorio de capitalización individual previsto, sino que mantienen la solidaridad intergeneracional como único pilar (Rodríguez y Rossel, 2009).

<sup>11</sup> En 1998, el gasto público social constituía el 67% del gasto público total, pero descendió al 57% en 2003.

<sup>12</sup> En ese período también se fortalecieron las instituciones laborales. En particular, en 2005 se reinstauraron los Consejos de Salarios (véase el capítulo II de este volumen).



## **2. Pilares y componentes de la protección social en el Uruguay**

La trayectoria descrita es clave para entender la estructuración de un sistema de protección a partir del acceso al empleo, donde el pilar contributivo tiene un peso muy preponderante. Este pilar, que incluye los beneficios básicos para los trabajadores que cotizan a la seguridad social (maternidad, accidentes laborales, desempleo, invalidez, vejez, muerte del jefe de hogar, así como el seguro de enfermedad y el acceso a derechos de asistencia de salud) concentra, hasta el día de hoy, los principales beneficios y prestaciones del sistema. Ello está claro, no solo en términos de cobertura, sino de calidad y suficiencia. El pilar no contributivo, aunque también con una larga trayectoria, concentra varios dispositivos orientados a la población que, en principio, queda excluida del pilar anterior y se encuentra en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, existen ayudas para las familias con hijos menores de edad (asignaciones familiares) y pensiones no contributivas de diversa índole (invalidez, vejez).

Esa configuración define las fronteras entre beneficiarios y excluidos del pilar más potente de protección; a su vez, establece las bases de la vieja lógica estratificada dentro de ese pilar. A continuación se describen las principales características de ambos pilares mediante los elementos que se han considerado clave para alcanzar un piso de protección social: i) el acceso a un mínimo de seguridad en los ingresos (mediante seguro social, desempleo, maternidad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, regímenes de asistencia social, transferencias sociales o regímenes de garantías de empleo) para la población en edad de trabajar; ii) el acceso a seguridad en los ingresos mediante pensiones de vejez e invalidez; iii) el acceso de los niños a un nivel de seguridad en los ingresos, y iv) el acceso a un conjunto de servicios de atención de salud esenciales (OIT, 2011)<sup>13</sup>.

## **3. Seguridad de ingresos para la población en edad de trabajar**

### **a) Seguro social para los trabajadores**

Las consecuencias del desarrollo estratificado de la protección social se ponen de relieve al explorar de qué manera el sistema de seguridad social uruguayo protege a los trabajadores. En la actualidad, aproximadamente una cuarta parte de los trabajadores uruguayos (24%)

---

<sup>13</sup> Aunque, a los efectos de delimitar el análisis, los componentes aquí descritos incluyen solo un conjunto acotado de beneficios y prestaciones, no se desconoce la importancia clave de otras políticas sociales para garantizar el acceso básico al bienestar, en particular, las políticas sectoriales (como educación o vivienda) y las políticas de promoción social (como la capacitación, la intermediación laboral, la promoción de nuevos emprendimientos, y el financiamiento y la asistencia técnica para microempresas y pequeñas empresas). Las políticas de regulación y fortalecimiento de la institucionalidad laboral ya se analizaron en el capítulo anterior (véase el capítulo II de este volumen).

no realiza contribuciones a la seguridad social, es decir, no tiene vínculos con el pilar fundamental del sistema de protección. Esa cifra, aunque alta, es el valor más bajo de no afiliación de las últimas décadas y también el punto de llegada de un descenso muy significativo ocurrido en la última década (véase el capítulo II de este volumen).

La enorme mayoría (92%) de los trabajadores afiliados a la seguridad social están cubiertos por el régimen del BPS, mientras que el grupo restante está conformado por trabajadores que aportan a la Caja de Profesionales Universitarios y la Caja Notarial (2,4%), la Caja Bancaria (1,1%) y las cajas militar y policial (4%). Entre los trabajadores incluidos en el sistema mayoritario existe una alta estratificación, dada por distintos regímenes de afiliación. El sistema establece diferentes condiciones, en función de si los beneficiarios son asalariados (dependientes) o no dependientes y, dentro de esos dos grandes grupos, distingue según el sector de actividad o el tipo de empresa.

Un primer criterio de estratificación es el que diferencia a los asalariados de los no asalariados. Mientras que los primeros cuentan con diversos beneficios (seguro para asistencia de salud, subsidio por enfermedad, seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, derecho a licencia anual y aguinaldo, licencia y subsidio por maternidad o paternidad, subsidio por desempleo y asignaciones familiares (hasta cierto nivel de ingreso), vejez e invalidez), los segundos solo cuentan con la posibilidad de afiliación al seguro de salud y licencia por maternidad o paternidad si están dentro del sistema de monotributo o a partir de cierto número de dependientes (Rossel, Salvador y Monteiro, 2015) (véase el cuadro III.1). Un segundo criterio es el que diferencia a los asalariados públicos de los privados. Los trabajadores del sector público han sido, históricamente, quienes han recibido más y mejores beneficios de la seguridad social. Aunque no tienen acceso al seguro de desempleo, el sistema de contratación pública establece sólidos mecanismos para proteger el empleo. A su vez, los asalariados públicos tenían, hasta 2013, más beneficios de maternidad y siguen teniendo beneficios especiales por lactancia (Salvador, 2007 y 2010). El tercer criterio estratifica a los asalariados privados, distinguiéndolos según trabajen en las ramas de actividad de industria y comercio, construcción, rural o servicio doméstico. El cuarto criterio establece diferencias entre los no asalariados privados. Estos trabajadores pueden ser patrones (inscritos como empresa unipersonal, que permite tener a los cónyuges como colaboradores, o como sociedad de hecho, que incluye al titular con uno o varios socios)<sup>14</sup>. Además,

---

<sup>14</sup> Los cónyuges colaboradores son una figura principalmente femenina, tanto en el ámbito urbano como rural. No tienen derecho a licencia por maternidad ni a subsidio por enfermedad. Hasta 2013 solo accedían al seguro de salud si pertenecían a una empresa monotributista y optaban por ese sistema, realizando un aporte del 9,5% o el 11% de 6,5 bases de prestaciones contributivas (BPC), según si tenían hijos o no. Desde la reforma del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y la entrada en vigor del beneficio de cuota mutual para cónyuges o

en los dos casos, y dependiendo del monto del negocio, pueden aportar bajo el régimen de monotributo, un instrumento generado para contribuir a la formalización del empleo entre los trabajadores no dependientes (véase el cuadro III.1)<sup>15</sup>.

**Cuadro III.1**  
**Mecanismos de protección del ingreso para trabajadores afiliados al seguro social del Banco de Previsión Social**

Tipo de beneficio	Asalariados		No asalariados				Socios en sociedad de hecho
	Asalariados públicos	Asalariados privados	Patrones de empresa unipersonal		Cónyuges colaboradores		
			Sin monotributo	Con monotributo	Sin monotributo	Con monotributo	
Subsidio por desempleo	No, pero tienen una fuerte protección del empleo.	Sí	No		No		No
Licencia y subsidio por maternidad	13 semanas. El 100% del salario vigente.	14 semanas. El 100% del promedio de los últimos seis meses.	Con hasta un dependiente, igual beneficio que los asalariados privados.	Igual beneficio que los asalariados privados.	No	No	No
Licencia y subsidio por paternidad	Diez días hábiles	Tres días corridos del empleador más tres días corridos del BPS en 2014 (que aumentan a siete en 2015 y a diez desde 2016).	Con hasta un dependiente, igual beneficio del BPS que los asalariados privados.	Igual beneficio del BPS que los asalariados privados.	No	No	No
Asignaciones familiares (contributivas)	Tienen partida equivalente, sin tope de ingresos.	Si perciben un salario inferior a las diez bases de prestaciones contributivas.	No		No		No

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de C. Rossel, S. Salvador y L. Monteiro, "Protección social y género en Uruguay: avances y desafíos", *El Futuro en Foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, N° 08, 2015 [en línea] <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/cuadernodh06/undp-uy-cuadernocdh08-2015-.pdf>.

concubinos de trabajadores beneficiarios del sistema, se incorporaron (al 30 de noviembre de 2013) 135.420 cónyuges (la mayor parte mujeres) (Rossel, Salvador y Monteiro, 2015).

<sup>15</sup> El régimen de monotributo se estableció en 2001, pero tomó más impulso en 2007, cuando se introdujeron ciertas modificaciones en la Ley de Reforma Tributaria para facilitar el acceso. El objetivo era contribuir a la formalización del sector de ocupados por cuenta propia. Luego existen las sociedades por contrato, que pueden tener diferentes formas jurídicas (sociedad anónima, sociedades de responsabilidad limitada, entre otras). Además, se creó en 2011 el monotributo social del MIDES, un régimen especial para emprendimientos personales o asociativos (sin empleados), al que pueden acceder las personas que integran hogares por debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad socioeconómica (Rossel, Salvador y Monteiro, 2015).

## b) Seguro de desempleo

Los primeros antecedentes de un seguro de desempleo en el Uruguay se remontan a inicios del siglo XX, con la creación de un seguro para los trabajadores públicos. El seguro de desempleo vigente, creado en 1981 y modificado en 2008, provee un subsidio mensual en dinero a todo trabajador asalariado (industria y comercio, rurales y, desde 2006, también servicio doméstico) en situación de desocupación forzosa, no imputable a su voluntad o capacidad laboral<sup>16</sup>.

El subsidio por desempleo contempla un máximo de seis meses de inactividad continua o discontinua o 72 jornales, y de cuatro meses en caso de trabajo reducido o de personas con más de un empleo (véase el cuadro III.2).

**Cuadro III.2**  
**Requisitos para el acceso al seguro de desempleo**

Rama	Requisitos
Industria y comercio	Mensuales: haber contribuido durante 180 días en los 12 meses anteriores.
	Jornaleros: haber computado en los 180 días en planilla 150 jornales y, si perciben remuneración variable destajistas), haber percibido un mínimo de seis BPC en el período de los 180 días en planilla.
Rural	Mensuales: tener 12 meses registrados en el BPS en los 24 meses anteriores.
	Jornaleros: si la remuneración es por día o por hora, tener 250 jornales registrados en el BPS.
	Destajistas: si tiene remuneración variable, un mínimo de 12 BPC registrados en 180 días.
Servicio doméstico	Mensuales: haber tenido una relación laboral mínima de 6 meses (180 días) registrada en el BPS en los últimos 12 meses.
	Por día u hora: una relación laboral mínima de 180 días registrada en el BPS en los últimos 12 meses y 150 jornales efectivamente trabajados o, en su defecto, 360 días en planilla y 250 jornales en los últimos 24 meses; si perciben remuneración destajista, deberán también tener una relación mínima de 180 días en planilla y haber percibido al menos 6 BPC en los últimos 12 meses o, en su defecto, 360 días en planilla y haber percibido 12 BPC en los últimos 24 meses.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de C. Rossel, S. Salvador y L. Monteiro, "Protección social y género en Uruguay: avances y desafíos", *El Futuro en Foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, N° 08, 2015 [en línea] <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/cuadernodh06/undp-uy-cuadernodh08-2015-.pdf>.

En virtud de la reforma implementada en 2008, se modifica la tasa de reemplazo salarial del 50% del salario promedio de los últimos seis meses a un porcentaje decreciente a lo largo de seis meses (de un 66% a un 40% del salario). Desde 2008, los trabajadores con 50 años o más tienen derecho a una extensión de 6 meses o 72 jornales (Filgueira

<sup>16</sup> Las causales establecidas son las siguientes: el despido, la suspensión del trabajo, la reducción de las jornadas u horas de trabajo (en caso de tener más de un empleo, si se produce una reducción en un 25% o más de lo legal o habitual, por despido o suspensión total en uno de ellos; con un empleo, por disminución del trabajo, salvo que se trate de trabajadores mensuales).

y Hernández, 2012)<sup>17</sup>. En todos los casos, si el trabajador es casado, vive en concubinato o tiene a cargo familiares ascendientes o descendientes hasta tercer grado de consanguinidad y afinidad menores de 21 años o discapacitados, el monto del subsidio se incrementa en un 20%.

### **c) Licencia y subsidio por maternidad o paternidad**

Hasta 2013, las asalariadas privadas del Uruguay tenían derecho a 12 semanas de licencia por maternidad, un período inferior en dos semanas a lo que establece la recomendación de la OIT a ese respecto<sup>18</sup>. Los padres recibían tres días libres. Las asalariadas públicas, por su parte, tenían derecho a 13 semanas de licencia y a un régimen de media jornada hasta los seis meses del niño, mientras que los padres tenían derecho a diez días consecutivos de licencia por paternidad. En noviembre de 2013 se expandieron los beneficios por maternidad de las asalariadas privadas a 14 semanas y 10 días de licencia y subsidio por paternidad (equivalente al cálculo del subsidio por maternidad)<sup>19</sup>. Los costos de los subsidios para los trabajadores públicos siguen siendo financiados por el Estado. La reforma también extendió la cobertura del subsidio por maternidad o paternidad a trabajadores por cuenta propia hasta con un empleado, y a titulares del monotributo<sup>20</sup>.

El monto a percibir en el caso de las trabajadoras dependientes corresponde al promedio mensual o diario (según el caso) de sus asignaciones computables percibidas en los últimos seis meses, más la parte derivada del sueldo anual complementario, licencia y salario vacacional que corresponda al período de amparo. En el caso de los trabajadores no dependientes, el monto del subsidio corresponde al promedio mensual de sus asignaciones computables de los últimos 12 meses.

Además de la licencia y el subsidio por maternidad, las trabajadoras asalariadas del sector privado tienen derecho a lactancia. Este derecho consiste en dos medias horas de descanso, o una reducción equivalente del horario de trabajo, hasta los seis meses de edad del niño. El costo de ese beneficio lo asume el sector empresarial, ya que esa hora es remunerada. Con la aprobación de la Ley núm. 19161, en vigor desde el 25 de noviembre de 2013, madres y padres pueden solicitar, una vez finalizada la licencia

---

<sup>17</sup> Los beneficiarios que hayan agotado de modo continuo o discontinuo el plazo máximo de duración de la prestación de desempleo podrán comenzar a recibirla de nuevo cuando hayan transcurrido al menos 12 meses, 6 de ellos con aportación efectiva desde que percibieron la última prestación y siempre que reúnan las condiciones requeridas para el derecho.

<sup>18</sup> El Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183) de la OIT establece un período de 14 semanas.

<sup>19</sup> Con la nueva reglamentación, se mantienen los tres días corridos, cuyo costo asume el empleador, y se agregan tres días corridos desde la fecha de promulgación de la ley, que se ampliaron a siete días desde el 1 de enero de 2015 y a diez días corridos a partir del 1 de enero de 2016.

<sup>20</sup> Excluidos los profesionales aportantes a la Caja de Profesionales Universitarios, que están cubiertos por otro mecanismo.

por maternidad, el subsidio para cuidados. Esa prestación está a cargo de la seguridad social, equivale a la mitad del subsidio de maternidad o paternidad e implica la reducción en igual proporción de la jornada de trabajo. El período en que se percibe el subsidio se va ampliando en forma gradual: hasta los cuatro meses de edad en 2014, hasta los cinco meses en 2015 y hasta los seis meses desde 2016. El beneficio se extiende también a los trabajadores no dependientes con un empleado y los titulares monotributistas (Rossel, Salvador y Monteiro, 2015).

## **4. Seguridad de ingresos en la vejez**

### **a) Jubilaciones y pensiones contributivas**

El Uruguay se encuentra, junto con la Argentina, el Brasil y Chile, entre los países con mayor proporción de adultos mayores (65 años y más) cubiertos por el sistema de jubilaciones y pensiones. En 2011, la cobertura de jubilaciones alcanzaba al 69,4% de las personas de 65 años y más, un dato que se ha mantenido relativamente estable en los últimos 15 años (CEPAL, 2013). Si a esto se le suman las pensiones (contributivas), la proporción aumenta a un 85,6%.

En el Uruguay existen tres tipos de beneficios por jubilación. Para acceder a la jubilación común se requieren 30 años de aportes y haber cumplido los 60 años. La jubilación por edad avanzada está disponible para personas de 70 años o más y 15 años de aportes, aunque a partir de 2009 se establece un conjunto de normas que flexibilizan el acceso, sobre la base de combinaciones de esos dos criterios<sup>21</sup>. Las jubilaciones por discapacidad (parcial y total) requieren 2 años de actividad para trabajadores de más de 25 años (6 meses para menores de 25 años), aunque estos criterios varían dependiendo de la causal de discapacidad y la situación de actividad en el momento en que surja la discapacidad (véase el cuadro III.3).

En 2013 se estableció un régimen de jubilación parcial bajo ciertas condiciones. Entre otros beneficiarios, podían acogerse los trabajadores que optaran por la causal de jubilación común o por edad avanzada que estuvieran desempeñando solamente servicios como dependientes, para un único empleador, o en actividades con afiliación de industria y comercio o rural y doméstica<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> A partir de 2009 se flexibilizan los criterios de acceso a este beneficio. Se agregan las combinaciones de 69 años de edad y 17 de servicios, y 68 años de edad y 19 de servicios. A partir de 2010 se agregan las de 67 años de edad y 21 años de servicios, 66 años de edad y 23 años de servicios, y 65 años de edad y 25 años de servicios.

<sup>22</sup> Ley núm. 19619 [en línea] <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley19160.htm>.

**Cuadro III.3**  
**Requisitos para causales jubilatorias y pensionarias y para la asignación de las prestaciones del Banco de Previsión Social**

Tipo de beneficio	Concepto	Requisitos
Jubilación común	Años de trabajo	Ambos-30 (35 concausal previo a 2009) <sup>a</sup> .
	Edad de retiro	Ambos-60.
Jubilación edad avanzada	Años de trabajo	Ambos-15 (y otros, según combinaciones de edad).
	Edad de retiro	Ambos-70 (y otros, según combinaciones de años de trabajo o aportes).
Jubilación por discapacidad parcial	Edad y años de actividad	6 meses de actividad (trabajadores hasta 25 años de edad) y 2 años de actividad (trabajadores de más de 25 años de edad).
Jubilación por discapacidad total	Edad y años de actividad	6 meses de actividad (trabajadores hasta 25 años de edad) y 2 años de actividad (trabajadores de más de 25 años de edad). En caso de discapacidad a causa del trabajo, no se requiere un mínimo de años. En caso de discapacidad surgida luego del cese, se requiere un mínimo de diez años de actividad, tiene que ser su única pasividad y se debe probar la residencia en el país desde la fecha de cese.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Previsión Social (BPS) [en línea] [www.bps.gub.uy](http://www.bps.gub.uy).

<sup>a</sup> La reforma de 1996 (Ley núm. 16713) había cambiado el requisito de 30 a 35 años. La Ley núm. 18395 de 2008 modifica nuevamente ese umbral. Véanse en Papadópulos (2013) más detalles sobre las modificaciones introducidas en ambos momentos.

Conviene destacar dos aspectos en relación con los beneficios contributivos para la protección en la vejez. En primer lugar, los altos niveles de cobertura que ubican al Uruguay en una posición destacada esconden la pauta estratificada que se ha heredado de distintos subsistemas (BPS, distintas cajas), así como las desigualdades sobre las que se estructura el mercado laboral, documentadas en el capítulo anterior. En segundo lugar, aunque todavía no se pueden estimar los impactos del sistema previsional instalado con la reforma de 1996, algunas investigaciones indican que una proporción importante de la población no logrará reunir las cotizaciones necesarias para acceder a la jubilación (Bucheli, Ferreira-Coimbra, Forteza y Rossi, 2005). Concretamente, el impacto del registro en la historia laboral y el aumento de las exigencias para el acceso a los beneficios plantea importantes dificultades, sobre todo en el caso de los trabajadores que tienen menor densidad de cotización (mujeres, sectores más vulnerables, trabajadores estacionales) (Papadópulos, 2013).

### **b) Pensiones contributivas**

El Uruguay cuenta con un sistema de pensiones contributivas de larga data. Las pensiones de sobrevivencia, establecidas para la contingencia de la muerte del trabajador, buscaban compensar la pérdida de los ingresos provistos por el hombre como sostén de la familia (Filgueira y otros, 2005) y otorgaban a las mujeres la posibilidad de acceder a un ingreso (en general, bastante menor que las jubilaciones) derivado de los derechos generados por sus cónyuges.

Antes de la reforma previsional de 1996, el beneficio de pensión por sobrevivencia se otorgaba en caso de muerte del trabajador ocupado o desocupado, o jubilado, a las mujeres viudas y divorciadas (vitalicia), hombres viudos discapacitados, hijos solteros menores de 21 años o discapacitados, padres incapacitados e hijas solteras de 45 años y más, dedicadas al cuidado de padres o hermanos, cuando no hay viuda o viudo con derecho a pensión. Con la Ley núm. 16713 de 1995 (reforma de 1996) se amplía ese derecho a los hombres viudos o divorciados que acrediten dependencia económica de la causante, o carencia de ingresos suficientes. También, en el caso de las mujeres, se reduce el beneficio de la pensión vitalicia solo a las que tengan más de 40 años de edad y se establece un tope al ingreso que puede percibirse, asociado a los ingresos medios mensuales por viudez en el año, tras el fallecimiento del cónyuge. El monto que se asigna varía entre el 50% y el 70% de la jubilación que le habría correspondido a la persona fallecida.

Por otro lado, desde enero de 2009 (Ley núm. 18246) se reconocen las uniones de concubinato para el acceso a esos beneficios (la convivencia durante al menos cinco años permite el acceso a la pensión por sobrevivencia).

### c) Pensiones no contributivas

Desde hace casi un siglo, el Uruguay cuenta con un sistema de pensiones no contributivas para la vejez e invalidez (Filgueira y Filgueira, 1994) que ha permanecido relativamente invariable desde su creación (Saldain y Lorenzelli, 2002; Aguirre y Scuro, 2010)<sup>23</sup>. El sistema está compuesto por: i) dos planes diferenciados para garantizar un ingreso mínimo a la población adulta mayor en situación de vulnerabilidad, y ii) una pensión por invalidez (véase el cuadro III.4).

**Cuadro III.4**  
**Principales requisitos de las pensiones no contributivas (vejez e invalidez)**  
**del Banco de Previsión Social**

Población	Beneficio	Criterios de acceso
Vejez	Pensión por vejez	Edad mínima: 70 años. Demostración de medios. Se toman en cuenta los ingresos del solicitante y de sus familiares civilmente obligados a contribuir a su alimentación, convivan o no con él.
	Asistencia a la vejez	Edad: entre 65 y 69 años. Demostración de medios (igual que la pensión por vejez).
Invalidez	Pensión por invalidez	Sin umbral de edad. Demostración de medios, con excepción de la discapacidad severa. Se toman en cuenta los ingresos del solicitante y de sus familiares civilmente obligados a contribuir a su alimentación, convivan o no con él.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de C. Rossel, S. Salvador y L. Monteiro, "Protección social y género en Uruguay: avances y desafíos", *El Futuro en Foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, Nº 08, 2015 [en línea] <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/cuadernodh06/undp-uy-cuadernodh08-2015-.pdf>.

<sup>23</sup> Surgieron en 1919 y son administradas por el BPS desde su creación. Este instrumento no tuvo modificaciones relevantes en la reforma de la seguridad social de 1996, pero se establecieron los 70 años como edad para el acceso y se exigió la demostración de medios. Posteriormente se eliminó la edad como requisito de acceso a las pensiones por invalidez.



La pensión no contributiva por vejez, administrada por el BPS, cubre a toda la población de 70 años o más que tenga ingresos insuficientes para solventar sus necesidades básicas<sup>24</sup>. Si las personas tienen algún ingreso, este no debería superar el monto de la pensión. Cuando el ingreso es inferior, la transferencia será equivalente a la diferencia entre el ingreso declarado y el valor de la pensión<sup>25</sup>.

En 2008 se formaliza una política de pensiones para adultos mayores entre 65 y 70 años que no se encuentran afiliados a ningún plan de pensiones (prestación de asistencia a la vejez), con características similares a la preexistente, pero administrada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)<sup>26, 27</sup>. Una vez que los beneficiarios cumplen los 70 años, pasan a percibir automáticamente la pensión por vejez. Existe un alto predominio de mujeres en la cobertura de estas prestaciones (un 72,7% en 2013), y una focalización adecuada en hogares de los quintiles de menores ingresos.

La pensión por invalidez se creó junto con la pensión por vejez como un beneficio orientado a quienes carecen de recursos para hacer frente a sus necesidades básicas y están incapacitados para realizar cualquier tipo de trabajo remunerado. Al igual que en las pensiones por vejez, para acceder al beneficio es preciso demostrar la insuficiencia de medios del solicitante, lo que incluye la verificación de los ingresos de familiares obligados, que convivan o no con él.

Las personas con discapacidad común pueden tener ingresos, siempre que no superen en tres veces el monto de la pensión de invalidez<sup>28</sup>. Desde 2010, las personas con discapacidad severa están eximidas de demostrar insuficiencia de ingresos. En esos casos, si la discapacidad se documenta adecuadamente, el beneficio se otorga en forma automática.

El establecimiento de la política de asistencia a la vejez, así como la flexibilización de los criterios de acceso a las pensiones por discapacidad, tuvieron como consecuencia un incremento de la cobertura de las pensiones no contributivas: mientras que entre 1997 y 2005 había un número estable de aproximadamente 64.000 pensiones, entre 2005 y 2007 aumentaron cerca del 8% y entre 2007 y 2011 el aumento fue de casi el 20%

---

<sup>24</sup> Establecida en la Ley núm. 6874 de 1919. Entre 1940 y 1979, el beneficio por vejez se concedía automáticamente a todos los adultos de 60 años o más; a partir de 1979 y hasta 1986 se estableció el umbral de los 70 años, y entre 1986 y 1995, el umbral fue de 65 años. Con la reforma de 1996 se vuelve al umbral de los 70 años. Véanse, en Saldain y Lorenzelli (2002) y Papadópuos (2013), más detalles sobre la evolución de esa prestación en el sistema de seguridad social uruguayo.

<sup>25</sup> Equivalente a 7.692 dólares en enero de 2015.

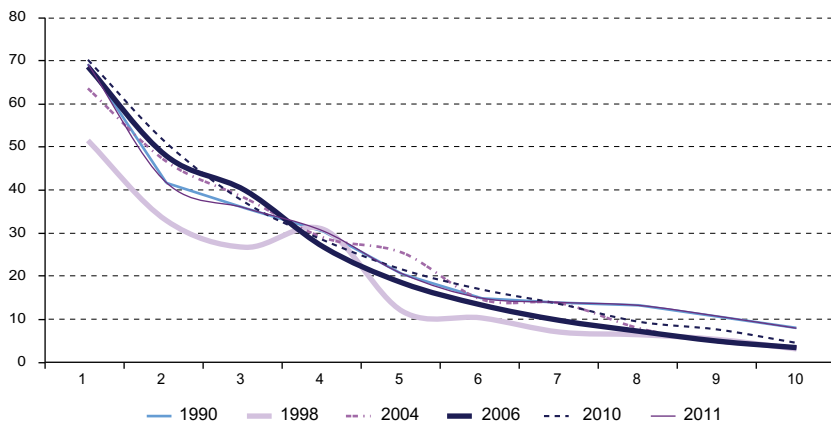
<sup>26</sup> Ley núm. 18241.

<sup>27</sup> En ese caso también deben probar carencia de recursos los familiares civilmente obligados a contribuir a la alimentación del beneficiario, convivan o no con él.

<sup>28</sup> Equivalente a 7.692 dólares en enero de 2015.

(Papadópolos, 2013)<sup>29</sup>. Por otro lado, la concentración de esas pensiones en los hogares que se encuentran en los primeros deciles de ingreso es notoria y se ha mantenido relativamente estable (véase el gráfico III.1).

**Gráfico III.1**  
**Proporción de hogares con mayores de 65 años que reciben pensiones no contributivas, por decil de ingreso per cápita en años seleccionados, en localidades de 5.000 habitantes y más<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** M. Colafranceschi y A. Vigorito, "Uruguay: Evaluación de las políticas de transferencias", *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*, R. Roffman (ed.), Montevideo, Banco Mundial, 2013.

<sup>a</sup> Con valor locativo y sin seguro de salud.

## 5. Seguridad de ingresos para la infancia: protección de las familias con hijos

Las asignaciones familiares son la política de seguridad de ingresos para la infancia. El programa original de asignaciones familiares se creó en 1943 y consistía en la entrega de un pago mensual a trabajadores formales con niños en el hogar. A lo largo de los años se fue ampliando la cobertura, pues no todos los trabajadores estaban incluidos en la Ley. Los trabajadores rurales y los funcionarios públicos, por ejemplo, fueron incorporados en la década de 1950. A su vez, a partir de 1970 se establece la condicionalidad de la escolarización de los menores para recibir las asignaciones.

Hasta el año 2000, las asignaciones familiares eran exclusivamente para los trabajadores que realizaran aportes jubilatorios; quedaban fuera los hogares más vulnerables. Sin embargo, desde la entrada en vigor de

<sup>29</sup> Se observa además en ese período un descenso de las pensiones contributivas, tendencia que podría explicarse por cierto trasvase de población de unas a otras, debido a los requisitos de prueba de méritos (Papadópolos, 2013).

la Ley núm. 17139 (1999) y su extensión en 2004, se otorga el derecho a la asignación familiar a todos los “hogares con menores recursos”. Ese cambio implicó la integración de más de 200.000 niños y adolescentes.

A partir de 2007, con la implementación del Plan de Equidad, se reformó el sistema de las asignaciones familiares con el fin de atender a los hogares que presentaban mayores carencias. En el proyecto de ley se planteó una extensión gradual de la cobertura hasta llegar a los 500.000 beneficiarios (todos los niños que viven en hogares pobres) en 2009. Otro cambio con respecto al régimen anterior se refiere a la titularidad del beneficio, que pasa a ser de los niños y adolescentes, mientras que la responsabilidad legal de su cobro pasa a estar en manos de la mujer. También se modifican los montos transferidos, lo que aumenta significativamente su valor (la asignación del monto varía según el tamaño del hogar y el nivel educativo y edad de los menores) (véase el cuadro III.5).

Cuadro III.5

**Características de beneficiarios y tributarios de la prestación por asignación familiar<sup>a</sup>**

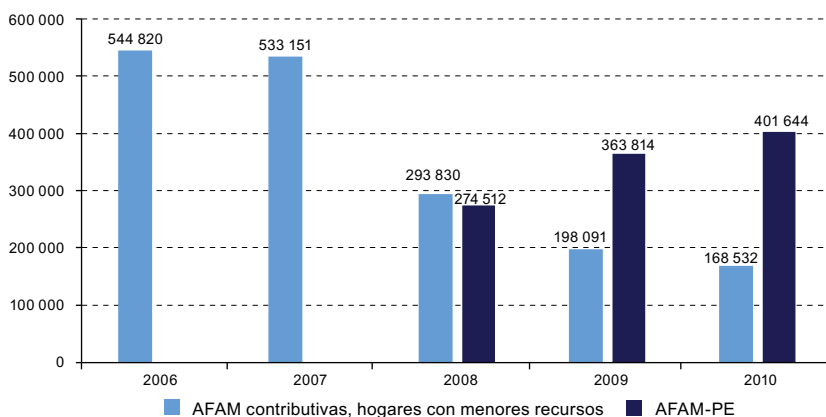
Tributarios y régimen	Condiciones de acceso	
	Tributario	Beneficiario
<b>Ley núm. 15084 (1980) y Ley núm. 16697 (1995)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabajadores privados ocupados</li> <li>- Trabajadores privados que perciben seguro de paro</li> <li>- Jubilados y pensionistas rurales, bancarios no estatales y Jockey Club</li> <li>- Pequeños productores y contratistas rurales</li> <li>- Hijos de trabajadores fallecidos o privados de libertad</li> <li>- Hermanos menores a cargo del trabajador</li> <li>- Incapacitados para toda tarea</li> </ul>	Aportar al BPS: ganar menos de diez salarios mínimos nacionales (SMN) mensuales entre tributario y pareja correspondiente. El tope de diez SMN se incrementa en un SMN por cada hijo o custodiado cuando hay más de dos niños.	Menor de 15 en todos los casos; menor de 17 que no completó la primaria por razones fundadas, o mayor de 15 que asiste a enseñanza de nivel superior a primaria hasta los 18 años; incapacitado para trabajar.
<b>Ley núm. 17139 (1999)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mujer único sustento del hogar</li> <li>- Trabajadores de ambos sexos, una vez agotado el seguro</li> <li>- Mujer embarazada hasta el año del nacimiento</li> </ul>	Percibir menos de tres SMN mensuales. Percibir menos de tres SMN mensuales y haber recibido el seguro de paro.	
<b>Ley núm. 17748 (2004)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hogares con ingresos mensuales no superiores a tres SMN</li> </ul>	Percibir menos de tres SMN mensuales.	
<b>Ley núm. 18227. Plan de Equidad.</b>		
	Percibir menos de un umbral de ingreso per cápita mensuales y estar por encima de un umbral de carencias críticas.	

**Fuente:** M. Colafranceschi y A. Vigorito, “Uruguay: Evaluación de las políticas de transferencias”, *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*, R. Roffman (ed.), Montevideo, Banco Mundial, 2013.

<sup>a</sup> A partir de enero de 2005 todos los montos dejan de tener como referencia el SMN y pasan a referirse a las BPC.

Con respecto a los términos de la prestación, se establece que la transferencia se otorgará hasta los 14 años del menor; hasta los 16 si no logró culminar educación básica, o hasta los 18 si se encuentra cursando estudios superiores a nivel primario. La Ley también establece las contrapartidas que deben cumplir los hogares beneficiarios. Al igual que en el régimen anterior, los menores deben asistir al centro educativo y someterse a controles médicos periódicos (artículo 6). En 2010, más de 400.000 hogares estaban cubiertos por las asignaciones familiares del Plan de Equidad (véase el gráfico III.2).

**Gráfico III.2**  
**Cobertura de asignaciones familiares, 2006-2010**



**Fuente:** V. Amarante y A. Vigorito (comps.), *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la UDELAR y el MIDES para la implementación del PANES*, Montevideo, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, 2012.

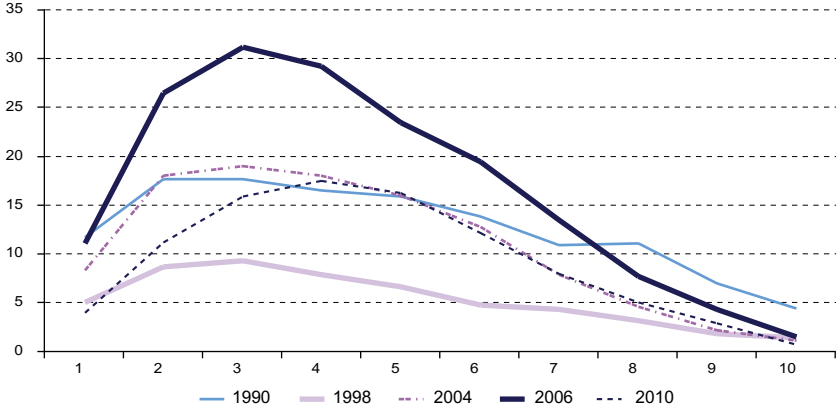
Según datos oficiales, el 68% de los niños en situación de pobreza y el 76% de los que estaban en situación de indigencia recibían la prestación (no contributiva, o plan de equidad) en 2009. Si se suman los beneficiarios de las asignaciones familiares contributivas, se alcanza una cobertura casi total de la población más vulnerable (Amarante y Vigorito, 2012).

Una mirada exploratoria sobre la focalización de las asignaciones familiares, tanto contributivas como no contributivas, muestra, en el caso de las primeras, una pauta relativamente estable de concentración en los primeros seis deciles de ingreso, aunque con un deslizamiento hacia los deciles intermedios en la última década y, en el caso de las segundas, una mejora en la focalización de los primeros dos deciles (véanse los gráficos III.3 y III.4).

Las evaluaciones de las asignaciones familiares del Plan de Equidad apuntan a resultados significativos sobre la asistencia educativa de los jóvenes

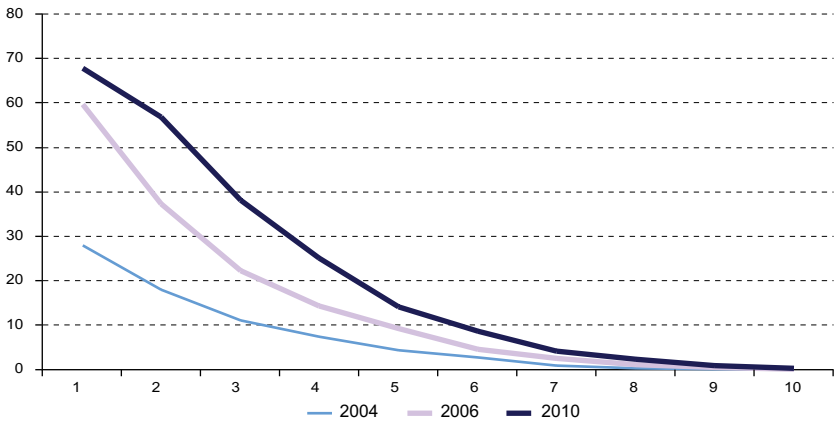
de entre 13 y 17 años (Bérgolo y otros, 2013). Otros estudios indican que, en conjunto, las asignaciones familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) y la Tarjeta Uruguay Social han tenido un efecto significativo en la reducción de la pobreza y la desigualdad, equivalente, incluso, al efecto que ha tenido el impuesto sobre la renta (Amarante, Colafranceschi y Vigorito, 2014).

**Gráfico III.3**  
**Cobertura de las AFAM contributivas, según deciles de ingreso**  
(En porcentajes)



**Fuente:** A. Dean y A. Vigorito, “El acceso a programas de transferencias de ingreso de la población de menores recursos en Uruguay. Un análisis en base a la Encuesta de panel INE-MIDES-UDELAR”, *Serie Documentos de Trabajo*, N° DT 01/2015, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, 2015.

**Gráfico III.4**  
**Cobertura de las AFAM no contributivas, según deciles de ingreso**  
(En porcentajes)



**Fuente:** A. Dean y A. Vigorito, “El acceso a programas de transferencias de ingreso de la población de menores recursos en Uruguay. Un análisis en base a la Encuesta de panel INE-MIDES-UDELAR”, *Serie Documentos de Trabajo*, N° DT 01/2015, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, 2015.

## 6. Salud

El sistema de sanidad uruguayo tuvo un giro importante en 2008, con una reforma y la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). La reforma tenía como propósito universalizar el acceso a la salud y garantizar una calidad homogénea de dichos servicios. Sobre esa base se creó el Fondo Nacional de Salud (FONASA), compuesto por aportes de los trabajadores, empleadores y el Estado (véase la sección que sigue sobre el seguro de enfermedad). El FONASA también cubre a todos los jubilados y a los hijos menores de 18 años (o discapacitados) de los titulares (Filgueira y Hernández, 2012).

El sistema tiene tres grandes componentes: i) los servicios de salud pública; ii) los servicios mutuales de salud (mutualistas), y iii) los servicios de salud privados. Entre los tres se logra una cobertura total de la población.

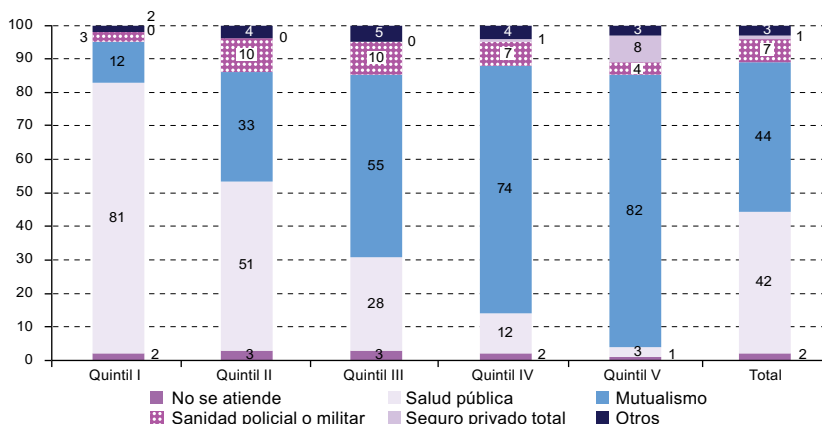
La gestión de la salud pública está a cargo de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) y abarca todos los niveles de asistencia, desde las policlínicas barriales hasta los hospitales en todo el territorio nacional. Las poblaciones más vulnerables pueden acceder a atención médica sin ningún costo o, en algunos casos, mediante pagos menores por determinadas prestaciones. También pueden acceder a los servicios de salud pública los trabajadores registrados en el FONASA que elijan la ASSE como proveedora de salud.

En términos de cobertura, según la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2014, 2.092,35 personas (el 61% de la población) tienen derecho a atenderse en una mutualista (y casi el 100% declara atenderse regularmente en ese tipo de institución). Por otro lado, 1.033.754 personas (aproximadamente un tercio de la población) se atienden en servicios de salud de la ASSE. El tercer componente, el de los seguros privados, ocupa una porción muy acotada en términos de cobertura (apenas el 1% de la población se atiende con seguros privados).

Las mutualistas (conocidas oficialmente como instituciones de asistencia médica colectiva) son la segunda alternativa más frecuente entre los proveedores de servicios de salud. A ellas puede acceder cualquiera que pague la cuota de su bolsillo o por conducto del FONASA. Según la ECH de 2014, aproximadamente el 95% de los que se atienden regularmente en una mutualista obtuvieron ese derecho mediante el FONASA (de manera directa o indirecta, a través de otro miembro del hogar). Si bien, en general, la calidad de las prestaciones tiende a ser mayor en las mutualistas (mejor infraestructura y menor tiempo de espera), existe una cobertura casi universal de la salud que disminuye las posibilidades de que alguien no reciba ningún tipo de atención médica.

El 61% de las personas del quintil más bajo utilizan los servicios de salud pública y, como es de esperar, esa proporción se reduce sustancialmente a medida que aumentan los ingresos. Lo opuesto ocurre en el caso de las mutualistas: un 32% de las personas del quintil I se atienden en esas instituciones, hasta alcanzar un 80% en los quintiles IV y V (véase el gráfico III.4). Esa tendencia se confirma cuando se consulta sobre el lugar de atención más frecuente (véase el gráfico III.5).

**Gráfico III.5**  
**Lugar de atención más frecuente, según quintiles de ingreso, 2007**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Filgueira y D. Hernández, "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Uruguay", *Documentos de Proyecto*, N° 514 (LC/W. 514), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

### a) Seguro y subsidio por enfermedad

El seguro de enfermedad (seguro de salud, por conducto del FONASA) es un beneficio disponible para todos los trabajadores formales (públicos, privados, monotributistas o titulares de empresas unipersonales), categoría que incluye a los desempleados con seguro de desempleo<sup>30</sup>. El derecho al seguro de salud está también disponible para trabajadores no dependientes, aunque solo en ciertas categorías (véase el cuadro III.6)<sup>31</sup>. Bajo ese sistema, los trabajadores obtienen el derecho a atenderse en cualquier institución que deseen, sea pública o privada.

<sup>30</sup> Que coticen un mínimo de 13 jornadas de trabajo en el mes o perciban un ingreso superior a 1,25 BPC. En el caso del servicio doméstico, esos mínimos se pueden alcanzar mediante la suma de los ingresos o jornales de distintos empleadores.

<sup>31</sup> Para las empresas unipersonales rurales (con hasta cinco dependientes) y los monotributistas de industria y comercio o rurales (con hasta un dependiente, y tres en época de zafra), la cobertura de salud es opcional. En esos casos también es opcional la cobertura de salud para el cónyuge o concubino colaborador. Además, pueden optar por esa cobertura y realizar los pagos adicionales correspondientes los titulares de los emprendimientos personales o asociativos que sean beneficiarios del monotributo social del MIDES.

Cuadro III.6  
**Mecanismos de protección del ingreso para trabajadores afiliados al seguro social del Banco de Previsión Social**

Tipo de beneficio	Asalariados		No asalariados				Socios en sociedad de hecho
	Asalariados públicos	Asalariados privados	Patrones de empresa unipersonal		Cónyuges colaboradores		
			Sin monotributo	Con monotributo	Sin monotributo	Con monotributo	
Seguro de enfermedad	Con la reforma de la salud, ingresaron al mismo régimen que los privados.	Si colizan 13 jornadas de trabajo o más, o tienen ingresos superiores a 1.25 BPC. Para los que no cumplan esas condiciones, es opcional. Si están en seguro de paro, también tienen cobertura de salud.	Si aportan a industria y comercio con un límite de hasta cinco dependientes y sin cónyuge colaborador.	Si son de industria y comercio o rurales, con cónyuge colaborador y hasta un dependiente (o tres en época de zafra), tienen la opción si realizan un aporte adicional.	Solo tienen la opción si son rurales y realizan un aporte adicional.	Tienen la opción si realizan un aporte adicional.	Solo en caso de ser monotributistas tienen la opción, si realizan un aporte adicional. Si no son monotributistas, no tienen esa opción.
Subsidio por enfermedad	Con un justificativo médico cobran el salario por cada día de ausencia en el trabajo.	Tienen derecho luego del tercer día de ausencia y cobran un 70% de su salario, más la cuota de parte del aguinaldo correspondiente, con un tope de seis BPC mensuales en 2013, que llegará a ocho BPC en 2015.	A partir del 1 de enero de 2013, perciben el 70% del valor ficto patronal o la categoría por la que aportan efectivamente al mes del último día trabajado, con un tope de 16.994,73 pesos uruguayos, más la cuota de aguinaldo, y quedan exonerados de los aportes tributarios por su sueldo ficto durante el período de amparo al subsidio por enfermedad.	Les corresponde si contratan el seguro de enfermedad.	Les corresponde si contratan el seguro de enfermedad.	Les corresponde si contratan el seguro de enfermedad.	Solo si son monotributistas y optaron por el seguro de enfermedad.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de C. Rossel, S. Salvador y L. Monteiro, "Protección social y género en Uruguay: avances y desafíos", *El Futuro en Foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, N° 08, 2015 [en línea] <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/cuadernodh08/undp-uy-cuadernodh08-2015-.pdf>.



Los costos del beneficio son del 5% para el empleador y entre el 3% y el 8% para los trabajadores, dependiendo de sus ingresos y situación familiar (varía según la cantidad de hijos o concubinos a cargo)<sup>32</sup>. A su vez, si la suma del 5% del aporte del empleador y el 3% (que es la tasa básica del aporte del trabajador) no supera el monto de la cuota mutual estipulada por el Ministerio de Economía y Finanzas, el empleador debe hacerse cargo de la diferencia (esto se denomina complemento de la cuota mutual)<sup>33</sup>. Los trabajadores no dependientes titulares de empresas unipersonales de industria y comercio realizan los mismos aportes porcentuales que los dependientes (un 3% de aporte básico, más una contribución adicional si tienen hijos menores de 18 años o mayores con discapacidad, o cónyuges, y un 5% de aporte patronal). En el caso de los titulares y cónyuges colaboradores de empresas unipersonales rurales, el aporte es opcional y depende de la extensión del predio (véase el cuadro III. A1.2)<sup>34</sup>. En el caso de los monotributistas, el pago se diferencia según se trate de empresas unipersonales o sociedades de hecho y, a nivel personal, según si optan o no por el seguro de enfermedad y si tienen o no menores o cónyuges a cargo. También es distinto el monto si el beneficiario percibe el monotributo social del MIDES (véase el cuadro III.A1.3)<sup>35</sup>.

Si los asalariados privados amparados por el seguro de enfermedad están impedidos para trabajar, tienen derecho a un subsidio por enfermedad equivalente al 70% de su salario, que cubre desde el cuarto día de la enfermedad y, en caso de internación, desde el primer día<sup>36</sup>. Los asalariados públicos, en cambio, cobran la totalidad del salario desde el primer día de enfermedad.

Para tener derecho al beneficio es preciso haber cotizado 75 jornales o tres meses en el año inmediato anterior a la enfermedad y estar afiliado a las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) con contrato,

---

<sup>32</sup> Véase el cuadro III.A1.1.

<sup>33</sup> Los déficits individuales que se generen en empresas con más de un trabajador dependiente pueden compensarse con los superávits de otros trabajadores si el 8% de su salario supera el monto de la cuota mutual. El cálculo que realiza el BPS consiste en multiplicar el monto de la cuota mutual por la cantidad de trabajadores de la empresa y comparar el resultado con el monto total pagado por la empresa para el seguro de enfermedad.

<sup>34</sup> Para predios de hasta 500 ha, el 45% del valor de la cuota mutual si el beneficiario no tiene hijos a cargo ni cónyuge; el 60% si tiene hijos pero no cónyuge; el 65% en caso de tener cónyuge a cargo y no tener hijos menores, y el 80% del valor de la cuota mutual si tiene hijos y cónyuge a cargo. El resto aporta el 100% de la cuota mutual (según el artículo 64 de la Ley núm. 18211, por la que se creó el Sistema Nacional Integrado de Salud).

<sup>35</sup> El importe adicional por cada titular depende de la situación familiar y no tiene el beneficio de la gradualidad: i) 1.445 pesos uruguayos cuando es beneficiario solo el titular; ii) 1.681 pesos uruguayos cuando son beneficiarios el titular y sus hijos (menores de 18 años o con discapacidad); iii) 1.759 pesos uruguayos cuando son beneficiarios el titular y su cónyuge o concubino que no posea el beneficio si tiene uno o más hijos a cargo (a partir de diciembre de 2013 se incorpora el resto), y iv) 1.995 pesos uruguayos cuando son beneficiarios el titular, sus hijos y su cónyuge o concubino.

<sup>36</sup> Más la cuota parte del aguinaldo correspondiente al período de licencia certificada, con un tope de tres BPC.

salvo que se encuentre amparado por otros regímenes que aseguren igual cobertura. Los asalariados privados también están protegidos por un seguro de accidentes de trabajo provisto por el Banco de Seguros del Estado (BSE). El costo del beneficio de seguro de salud es variable para distintos tipos de trabajadores.

## **B. El sistema de protección social uruguayo y los desafíos para una economía política de beneficiarios y excluidos**

### **1. El desajuste entre la arquitectura de protección y la estructura de riesgos**

Como se adelantó, una de las conclusiones más recurrentes en la literatura que analiza el sistema de protección social es el grado de desajuste que existe entre la arquitectura de políticas sociales y la estructura de riesgos de la población uruguaya (Filgueira y otros, 2005). Ese desajuste se debe a un proceso que comenzó a mediados de la década de 1970 y que, básicamente, pone en cuestión la eficacia de ese modelo para proveer bienestar al conjunto de la población uruguaya. En ese momento, algunos supuestos sobre los que se basaba la complementariedad entre estructura de riesgo y arquitectura de bienestar dejaron de operar: baja fecundidad en un modelo de familia predominantemente nuclear, transformación productiva y margen fiscal. Como señalan Filgueira y otros (2005): “Ello no quiere decir que estas condiciones garantizaran la incorporación de toda la población a niveles adecuados de protección social, pero sí quiere decir que, de haberse mantenido el modelo, el destino del país era de una creciente incorporación e integración social sobre bases de equidad” (Filgueira y otros, 2005, pág. 19).

La transformación ocurrida en los supuestos a partir de los que se montó y funcionó durante décadas el sistema de protección social refiere a cambios productivo-laborales, cambios demográficos y modificaciones de pautas culturales básicas.

#### **a) Cambios productivo-laborales**

En los últimos 40 años se registran importantes transformaciones en la estructura productiva que impactan directamente en el acceso al bienestar, dando paso a un proceso de mercantilización progresiva<sup>37</sup>. El peso relativo de los sectores que suelen estar más protegidos por las

<sup>37</sup> En términos de Esping-Andersen (1990), esto se contrasta con la desmercantilización que se produce con la intervención de las políticas públicas y que hace que el acceso al bienestar de los individuos dependa menos de su posición en el mercado laboral.

políticas sociales (básicamente la industria) experimentó un descenso muy importante. El empleo en la industria textil, así como en la mayor parte de las actividades sustitutivas de importaciones, tuvo un descenso importante, que desplazó el empleo femenino de la industria. En contrapartida, se incrementó el peso de sectores que suelen tener menos protección (trabajadores por cuenta propia, servicios, sobre todo financieros y a empresas, transporte, almacenamiento y comunicaciones, servicios inmobiliarios).

Ese cambio, que dislocó los vínculos entre el empleo y el seguro social, se combinó con un alto en el proceso expansivo del sector público (tradicionalmente el más protegido), que había marcado el desarrollo del sistema de protección social hasta ese momento (Filgueira y otros, 2005). Se incrementó, además, la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados (Arim y Zoppolo, 2000).

Aunque los últimos 15 años muestran una mejora histórica de los principales indicadores laborales, no se han modificado sustantivamente los principales rasgos de la estructura productiva a la que el país evolucionó al dejar de aplicar el modelo ISI (véase el capítulo II de este volumen).

## **b) Cambio demográfico**

El avance de la primera transición demográfica (reflejada en el descenso sostenido de la mortalidad y la fecundidad) ha contribuido a modificar la estructura de la pirámide poblacional uruguaya. El Uruguay presenta un envejecimiento progresivo (Calvo, 2008; Varela, 2008) que lo define como una de las sociedades más envejecidas de América Latina, solo superada por algunos países del Caribe (CEPAL, 2011)<sup>38 39</sup>. Con ese proceso se reduce la ventana de oportunidad que ofrece el bono demográfico (Varela, 2008) y las posibilidades de invertir en las generaciones más jóvenes. Además, el avance de la segunda transición demográfica (traducida en cambios en las pautas de nupcialidad y divorcio (Cabella, 2007), postergación de roles adultos (Ciganda, 2008) y surgimiento de nuevos modelos familiares) resulta en una población transformada en múltiples dimensiones (Cabella y otros, 2008).

Los impactos de esa transformación para el sistema de protección social han sido muy profundos. Va en aumento la población adulta mayor que vive sola y alcanza edades mayores, lo que impone una presión sin

---

<sup>38</sup> La tasa global de fecundidad que varió de 2,47 hijos por mujer en 1997 a 1,99, se ubicó nuevamente por debajo de la tasa de reemplazo, situación ya alcanzada en 2004 (Varela, Pollera y Fostik, 2008). A su vez, el país muestra una tasa de mortalidad estable. Además, entre 1997 y 2010 la esperanza de vida al nacer pasó de 74,29 a 76,23 años. Según el CENSO de 2011, el 14% de la población tiene 65 años o más; las proyecciones plantean el aumento de esa cifra de forma sistemática en los próximos años (véanse los detalles en el anexo III.A1).

<sup>39</sup> Barbados, Cuba, Martinica y Puerto Rico, con índices respectivos de 90,0, 100,0, 97,5 y 97,8.

precedentes sobre el sistema de jubilaciones y pensiones, y también sobre el sistema de salud. La presión se intensifica al considerar el debilitamiento de las relaciones familiares que sostenían el modelo de cobertura de la protección basado en la seguridad social.

Por otro lado, el incremento de los hogares monoparentales y el descenso relativo de los hogares nucleares biparentales (Cabella, 2007), así como el aumento de las jefaturas femeninas (Paredes y Nathan, 2012) interpelan a un sistema de protección social que, si bien intenta acompañar los cambios, todavía tiene muchos rasgos de un modelo orientado al hogar biparental con jefe hombre y sostén de la familia con empleo formal, que provee ingresos, y esposa inactiva o con inserción laboral precaria, sobre la que recae el grueso de las tareas de cuidado de los dependientes del hogar.

Es importante señalar, además, que buena parte de esos cambios se dan en forma estratificada, pues las situaciones de mayor vulnerabilidad (mayor número de hijos, monoparentalidad, jefatura femenina, embarazo adolescente) se concentran en los sectores más pobres (PNUD, 1999; Kaztman y Filgueira, 2001).

## **2. Desigualdad de género: el cambio cultural y las políticas**

La incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo es, quizás, la principal transformación experimentada por la sociedad uruguaya en las últimas décadas: la participación laboral femenina pasó del 41% en 1986 al 55% en 2013 (CIEDUR, 2012).

La salida de la mujer al empleo remunerado introdujo un cambio en las familias, que pasaron a tener dos perceptores de ingresos y a pensar en la reproducción también en función de los logros de las mujeres en ese mundo público (Aguirre y Scuro, 2010). Pese a la reducción progresiva de las brechas de género que se observa en distintos indicadores laborales, la evidencia muestra que este cambio ha llevado a las mujeres a tener una doble jornada laboral, que suma a las actividades remuneradas la carga de trabajo no remunerado, en especial de cuidado de dependientes. Dicho de otra forma, las mujeres mantuvieron la jornada laboral no remunerada en sus hogares (Batthyány, 2004; INE/UNIFEM/INMUJERES/UDELAR, 2008; Aguirre, 2009).

Este nuevo escenario plantea desafíos ineludibles para un sistema de protección social cuya agenda de conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado es todavía débil y difusa. También pone de relieve las demandas de cuidado.

Además, en estrecho vínculo con la estratificación del cambio demográfico, el ingreso de las mujeres al mercado laboral se comporta en forma diferencial entre sectores más y menos vulnerables. En realidad, este proceso ocurrió con tasas muy elevadas entre las mujeres de más ingresos y valores bastante más bajos entre las mujeres de sectores más pobres. Una de las explicaciones de ese fenómeno está en la carga de cuidado que mantienen, unida a sus precarias oportunidades de empleo (Rossel, Salvador y Monteiro, 2015).

La protección social uruguaya ha tenido una reacción insuficiente y débil frente a un cambio de tal envergadura (Filgueira y otros, 2005; Rossel y otros, 2015). El resultado son múltiples sesgos, que dan cuenta de las profundas inequidades de género que aún persisten en la orientación de políticas sociales clave.

Un ejemplo de esto son las disparidades en el bienestar de hombres y mujeres al llegar a la vejez. La relativamente baja participación laboral femenina en las generaciones que hoy están llegando a la vejez, así como a la precariedad e intermitencia que ha caracterizado las inserciones laborales femeninas en el país (Rodríguez y Rossel, 2009; Aguirre y Scuro, 2010; Rossel, Salvador y Monteiro, 2015) dan como resultado una cobertura de jubilaciones entre las mujeres sensiblemente menor que entre los hombres (un 60,4% las primeras y un 82,2% los segundos)<sup>40</sup>.

Ese déficit se ha visto reforzado por algunas reglas establecidas en el sistema de seguridad social, como el incremento de la edad de retiro para las mujeres y los años exigidos de trabajo para obtener causal jubilatoria (reforma de 1996). El sesgo de género no solo se hace visible en el acceso sino en el monto de las jubilaciones. Aunque la cobertura de las pensiones (contributivas y no contributivas (vejez)) es predominantemente femenina (Bucheli, Forteza y Rossi, 2006), los montos de esos beneficios están lejos de ser suficientes para igualar el ingreso de las mujeres respecto del de los hombres (Rodríguez y Rossel, 2009).

#### **a) Cambios recientes en las políticas, impacto distributivo y financiamiento**

La encrucijada en que se encuentra el sistema de protección social uruguayo (sobre todo debido al desajuste progresivo entre la arquitectura de las políticas y la actual estructura de riesgos de la sociedad) refleja un panorama poco alentador. Los cambios demográficos, culturales, productivos y laborales que han marcado al Uruguay durante los últimos

---

<sup>40</sup> Aunque durante la última década se observa una leve reducción de la brecha de género en el acceso a las jubilaciones, esto se explica básicamente por el incremento del acceso a jubilaciones de las mujeres de mayores ingresos y no por una mejora generalizada del acceso en los sectores medios y bajos (Rossel, Salvador y Monteiro, 2015).

40 años han ido dejando un sistema de protección social con poca capacidad de proveer niveles adecuados de bienestar a toda la población.

Sin embargo, en los últimos años el país ha dado algunos pasos importantes para corregir ese desajuste, mediante la aplicación de políticas en cinco esferas clave:

- i) En primer lugar, se ha avanzado en forma significativa hacia el mejoramiento de las condiciones para proveer seguridad de ingresos a la población en edad de trabajar. Esto es visible tanto en la política laboral (régimen contributivo) como en el fortalecimiento de un polo no contributivo de protección social. En relación con lo primero, vale destacar los cambios introducidos para la flexibilización y expansión del seguro de desempleo (2008), la expansión de la licencia materna o paterna y del componente parental (subsidio para cuidado) (2013), el establecimiento del monotributo (2007), la reinstalación de la negociación colectiva (2005), la recuperación del salario mínimo (2004 en adelante), la expansión de derechos y controles de aportes a la seguridad social en ciertas categorías laborales (2006 en servicio doméstico, 2014 en trabajadores rurales) (véase el capítulo II de este volumen). En relación con lo segundo, es importante destacar la creación del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES (2005) y del Programa Tarjeta Uruguay Social (TUS) (2006).
- ii) Ese polo no contributivo reforzado (Colafranceschi y Vigorito, 2013) constituyó la base para la expansión del sistema de asignaciones familiares, que es el componente fundamental de los esfuerzos del sistema por consolidar la seguridad de ingresos para la infancia. La flexibilización de las asignaciones familiares contributivas en primer término (2004) y el posterior desarrollo de las AFAM no contributivas (Plan de Equidad, 2008) son una señal clara de los intentos de recalibrar el sistema hacia la nueva estructura de riesgos de la población. En efecto, la evidencia disponible muestra una alta progresividad de las transferencias no contributivas (Colafranceschi y Vigorito, 2013) y un aporte significativo de estas a la reducción de la desigualdad (Amarante, Colafranceschi y Vigorito, 2014).
- iii) En tercer lugar, el sistema ha avanzado en lo que respecta a garantizar la seguridad de ingresos en la vejez por vía contributiva y no contributiva. Por la vía contributiva, las rebajas de la cantidad de años de aportes (de 35 a 30) y el acceso a la jubilación por discapacidad total y al subsidio

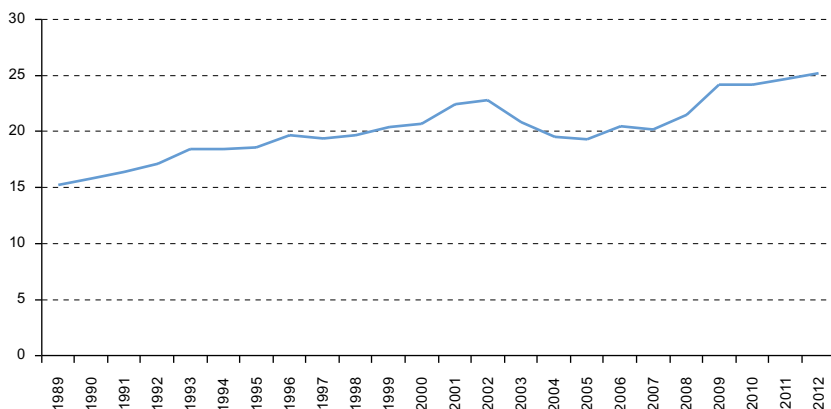
transitorio por discapacidad parcial aparecen como medidas relevantes. Por la vía no contributiva, se ha avanzado en la flexibilización de requisitos para el acceso a la jubilación por edad avanzada (2008). La evidencia indica que, en conjunto, el polo no contributivo conduce a “una reducción del 10% de la incidencia de la pobreza, del 16% de su intensidad y del 23% de su severidad” (Colafranceschi y Vigorito, 2013) y sus efectos son aún más fuertes (64%, 96% y 137%, respectivamente) sobre la indigencia.

- iv) En cuarto lugar, la reforma del sistema de salud (Sistema Nacional Integrado de Salud, 2008) implicó un cambio muy profundo en la distribución del acceso a la asistencia sanitaria en el país. También generó cambios en las exigencias a los proveedores.
- v) Por último, se han dado pasos relevantes para reducir la desigualdad de género. Uno de ellos consistió en modificar ciertas reglas para la asignación de beneficios (por ejemplo, la incorporación de normas para la corrección de los sesgos de género en las jubilaciones, mediante el cómputo de un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o adoptivo y el reconocimiento de las uniones de concubinato para el acceso a beneficios). Otro paso, adoptado en 2015, consistió en crear el Sistema de Cuidados, que tiene previsto avanzar en cuatro componentes fundamentales: cuidado infantil (expansión de la oferta de servicios para la primera infancia, sobre todo mediante la expansión de los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF)), e incorporación de los componentes de cuidado infantil en los programas sociales dirigidos a la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad social); cuidado de adultos mayores (hogares de ancianos con apoyo del BPS, residencias de larga estadía, Servicio de Atención e Inserción Comunitaria (SAIC), teleasistencia, entre otros); cuidado de personas con discapacidad (centros de atención de niños, niñas y adolescentes con discapacidades o patologías psiquiátricas asociadas, centros diurnos de rehabilitación de salud mental, programas de apoyo parcial a los cuidados, asistentes personales), y población cuidadora (MIDES, 2014a).

Otro aspecto importante para evaluar el punto en el que se encuentra el sistema de protección social uruguayo se refiere al gasto. El gasto público social uruguayo ha venido creciendo en forma relativamente sostenida en los últimos 25 años. Tomando valores en pesos uruguayos constantes, entre 1989 y 2004 tuvo un aumento del 83% (promedio anual del 4,4%),

mientras que, entre 2004 y 2012, el crecimiento en términos constantes fue del 91% y el aumento promedio anual, del 8,4% (MIDES, 2014b). Durante ambos períodos, este aumento fue mayor que el crecimiento del PIB. En efecto, entre 1989 y 2012, el gasto público social como porcentaje del PIB aumentó en un 65%, y en 2012 alcanzó el nivel histórico del 25,2% (véase el gráfico III.6).

**Gráfico III.6**  
**Prioridad macroeconómica del gasto público social**  
(En porcentajes del PIB)



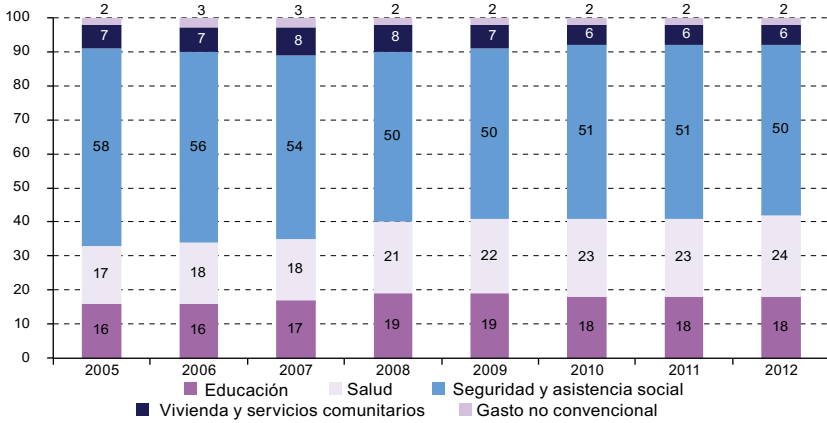
**Fuente:** Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), "Identificación y análisis del gasto público social en Uruguay 1989-2012. Estimación y estructura del GPS para el período 1989-2012. Estimación del gasto por edad y sexo para el período 2005-2012" [en línea] [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/27003/1/presentacion\\_gps\\_30\\_junio\\_2014.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/27003/1/presentacion_gps_30_junio_2014.pdf).

El gasto en seguridad y asistencia social (predominantemente jubilaciones), que representa la mitad del gasto público social, impone restricciones a las posibilidades de modificar la distribución. Aun así, entre 2005 y 2012 se observa un aumento importante del peso relativo del gasto en salud dentro del gasto social (MIDES/DINEM/MEF/OPP, 2014) (véase el gráfico III.7).

Los análisis disponibles sobre el impacto distributivo del gasto social indican que el índice de Gini se reduce en 9,7 puntos (en forma relativamente estable entre 2009 y 2013) (MIDES/DINEM/MEF/OPP, 2014). Por otro lado, el gasto en educación (en todos los subsistemas, salvo en la universidad y la formación docente) es progresivo en términos absolutos, y el gasto en educación inicial y primaria es el que tiene mayor incidencia media. A su vez, el impacto del gasto en seguridad y asistencia social se mantiene relativamente estable, lo que implica una reducción del Gini de aproximadamente 2,2 puntos (MIDES-DINEM/MEF/OPP, 2014).



**Gráfico III.7**  
**Clasificación funcional del gasto público social, evolución durante 2005-2012**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Ministerio de Desarrollo Social/Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo/Ministerio de Economía y Finanzas/Oficina de Planeamiento y Presupuesto (MIDES/DINEM/MEF/OPP), "Impacto distributivo del gasto público social. Uruguay (2009-2013)", Montevideo, 2014.

Las estimaciones sobre la sostenibilidad financiera del sistema contributivo indican que, tras la reforma previsional de 1996, se produce una reducción de los ingresos y egresos, a partir del redimensionamiento del pilar solidario o de reparto (BPS, 2011). A mediano plazo, se espera una disminución de los recursos en relación con el PIB debido al descenso de los aportes personales y la baja en las prestaciones. Se espera, a su vez, una reducción de la cantidad de cotizantes en relación con la población con derecho a jubilarse, lo que vaticina el encarecimiento del sistema (BPS, 2011). Las proyecciones plantean la perspectiva de un desequilibrio financiero debido al aumento de la población adulta mayor y la existencia de mínimos jubilatorios que, a la postre, implicarán transformaciones profundas en algunos componentes básicos (Grushka, 2013).

En contraste, diversos ejercicios que exploran la posibilidad de fortalecer el polo no contributivo mediante la ampliación de los beneficios y el mejoramiento de las prestaciones indican que el país tiene todavía margen para avanzar en esa dirección, con el aumento de la cobertura y la mejora de las prestaciones.

Existen distintos ejercicios que simulan la expansión de la cobertura y de las prestaciones no contributivas a hogares con menores en los países de América Latina. Transferir a todos los hogares el monto equivalente a una línea de pobreza (canasta básica) por cada menor tendría un costo del 1,8% del PIB. Por otro lado, el costo de completar la universalidad mediante una única prestación a todos los hogares con menores sería del 0,15% del PIB (Filgueira y Espíndola, 2015).

Si se igualaran los montos transferidos por asignación familiar contributiva y no contributiva para los cinco primeros deciles, el costo sería de un 0,17% del PIB, y hacerlo para los tres primeros deciles de ingreso costaría un 0,12% del PIB (Colafranceschi y Vigorito, 2013).

El costo de expandir las pensiones no contributivas a los adultos con miras a la creación de una pensión básica universal, que se suma a las pensiones ya percibidas en la actualidad, llega al 1,15% del PIB. Ese valor, que responde esencialmente a la estructura de edades de la sociedad uruguaya, es bastante alto en comparación con lo que arrojan las estimaciones aplicables a otros países de la región con brechas modestas de bienestar, como la Argentina, Chile o Costa Rica (Filgueira y Espíndola, 2015). Sin embargo, el costo fiscal estimado para universalizar las pensiones (completando las ya existentes) es del 0,18% del PIB (Filgueira y Espíndola, 2015).

Por último, si se extendiera la Tarjeta Uruguay Social a los hogares sin menores de 18 años en el primer decil (hoy no cubiertos por la prestaciones de AFAM), otorgando un monto mínimo de 1.232 pesos uruguayos por hogar, el costo sería del 0,01% del PIB.

## **C. De las desigualdades productivo-laborales a la protección social de los trabajadores**

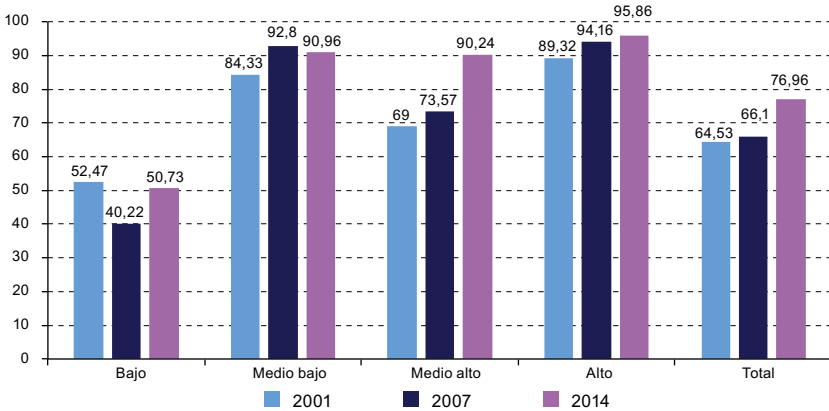
### **1. Acceso estratificado al seguro social**

En la secuencia de los dos capítulos anteriores se analiza en detalle la conexión entre la heterogeneidad productiva y las desigualdades laborales a partir de la diferenciación de los salarios según los distintos estratos de productividad (véase el capítulo II de este volumen). También se indica que la diferenciación salarial no es la única variable de los empleos en los distintos estratos. Es de destacar que la proporción de ocupados que aportan a la seguridad social es desigual en los distintos estratos productivos: de acuerdo a datos de 2014, el porcentaje de ocupados del estrato alto que cotiza a la seguridad social era del 95,86%, entre los del estrato medio alto era del 90,24%, entre los del estrato medio bajo era del 90,96% y, entre los del estrato más bajo, era del 50,7% (véase el gráfico III.8).

Esa distribución indica que de la traslación relativamente lineal que existe entre heterogeneidad productiva y heterogeneidad laboral se desprende, también en forma relativamente lineal, una importante heterogeneidad en el acceso a la protección social por la vía contributiva. Según el diseño histórico del sistema, el aporte a la seguridad social es la puerta de entrada fundamental a los beneficios básicos de la protección. En consecuencia, la falta de acceso por esa vía deja fuera a una porción muy importante de ocupados por trabajar en un estrato de menor productividad.

Más específicamente, mientras que los niveles de inclusión en el sistema de protección de los trabajadores de los estratos medio bajo y alto son prácticamente universales, la mitad de los ocupados en el estrato bajo están excluidos de los beneficios básicos del sistema, es decir, no tienen derecho a jubilación en la etapa de retiro, beneficios de maternidad o paternidad, seguro de enfermedad ni seguro de desempleo, entre otras cosas.

**Gráfico III.8**  
**Ocupados que aportan a la seguridad social, según estratos de productividad, evolución durante 2001, 2007 y 2014**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

<sup>a</sup> Población en localidades de 5.000 y más habitantes.

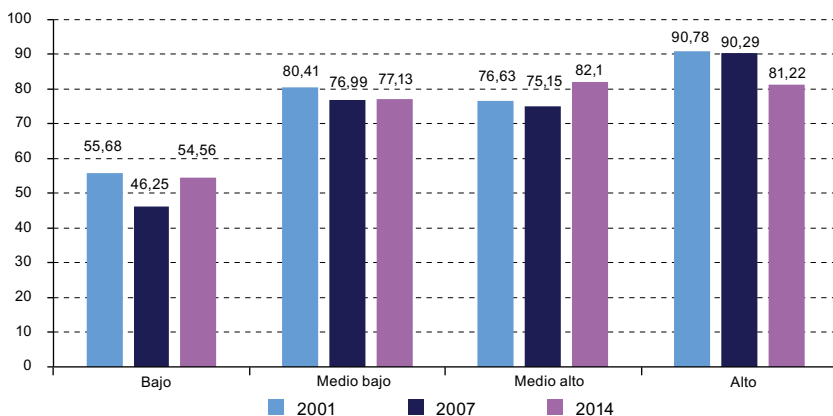
En los últimos 15 años, la distancia de los trabajadores del estrato bajo respecto al resto ha aumentado. En los otros tres estratos se registra una tendencia sostenida de crecimiento de la cobertura de seguridad social. Sin embargo, en el estrato bajo ese indicador pasó del 52,47% en 2001 al 40,22% en 2007. En 2014, aunque recupera parte de lo perdido en los años anteriores, se ubica en un 50,73%, todavía por debajo del nivel registrado a inicios de la década de 2000.

La situación preocupante que presenta el estrato bajo en comparación con los otros no debe invisibilizar las variaciones que existen dentro de ese sector. En el estrato bajo, los niveles de contribución a la seguridad social dependen en gran medida del nivel de ingresos y, aunque esa pauta también se observa en los otros estratos de productividad, en los quintiles de mayores ingresos (III, IV y V) la diferencia en aportes de los trabajadores a la seguridad social se da principalmente entre los que trabajan en el estrato bajo y el resto.

## 2. Acceso estratificado a la atención y los beneficios de salud

El acceso desigual a un seguro de salud es, junto con el acceso a jubilaciones, una de las señales más claras de cómo las diferencias entre distintos estratos de productividad se trasladan a la protección social. En efecto, como ocurre con el aporte a la seguridad social, las principales diferencias se dan entre el estrato más bajo y el resto: en 2014, mientras que entre los ocupados de los estratos alto, medio alto y medio bajo la proporción de quienes declaraban tener derechos de atención en las IAMC es muy similar (el 81,22%, el 82,1% y el 77,13%, respectivamente), entre los del estrato bajo ese porcentaje apenas superaba la mitad (54,56%) (véase el gráfico III.9).

**Gráfico III.9**  
**Ocupados que tienen derechos de atención de salud en las instituciones de asistencia médica colectiva, según estratos de productividad, evolución durante 2001, 2007 y 2014**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

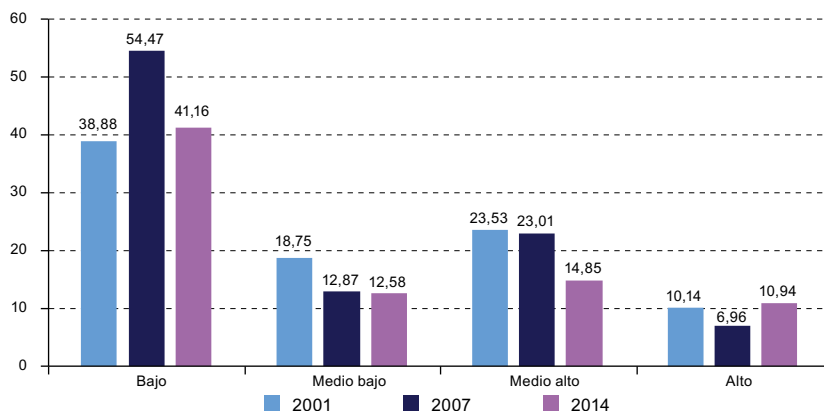
<sup>a</sup> Población en localidades de 5.000 y más habitantes.

Estas cifras parecen ser resultado de algunas variaciones importantes en comparación con los inicios de la década de 2000. En los estratos medio alto y medio bajo, la proporción de quienes tienen derechos de atención en las IAMC se comportó en forma bastante estable. En el estrato bajo, el año 2014 representó una recuperación, aunque todavía se encuentra por debajo de los niveles de 2001, tras la caída registrada en 2007 (cuando el porcentaje de quienes tenían derechos de atención en las IAMC había descendido al 46,25%). Por otro lado, en el estrato alto, la proporción de quienes tienen derechos de atención en las IAMC se redujo en forma bastante significativa (pasó del 90,78% al 81,22%). La explicación más plausible se asocia a los efectos

producidos por la reforma de la salud y, en particular, por el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), que abre la puerta a compensar las cuotas mutuales para el pago de seguros privados (la cobertura de seguros privados, concentrada en el quintil superior de ingresos, pasó del 0,9% al 1,8% entre 2006 y 2010) (MSP, 2012), lo que podría haber generado cierta selectividad de los sectores altos desde el sistema mutual hacia el sistema privado.

Por otro lado, es notoria la diferencia en la proporción de ocupados que tienen derechos de atención en el sistema público (la ASSE) entre el estrato bajo y los otros tres. Según datos de 2014, mientras que entre los ocupados del estrato bajo es del 41,16%, entre los del medio bajo desciende al 12,58%, entre los del medio alto llega al 14,85% y entre los del alto es del 10,94%. Aunque esas diferencias son menores que las registradas en 2007 (cuando la proporción de ocupados del estrato bajo con derechos de atención en la ASSE era del 54,47% frente al 12,8%, el 23,01% y el 6,96% del medio bajo, medio alto y alto, respectivamente), son mayores que las que existían a inicios de la década de 2000 (véase el gráfico III.10).

**Gráfico III.10**  
**Ocupados que tienen derechos de atención de salud en la ASSE,**  
**según estratos de productividad, evolución durante**  
**2001, 2007 y 2014**  
(En porcentajes)



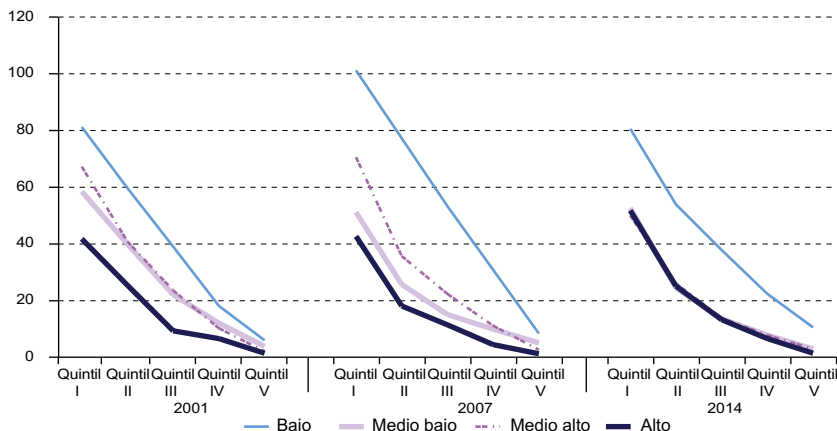
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

<sup>a</sup> Población en localidades de 5.000 y más habitantes.

Más allá de esas tendencias, la posibilidad que establece la reforma de adquirir derechos de atención en la ASSE mediante el FONASA no parece haber generado cambios muy significativos en la proporción de ocupados con derechos de atención en el sistema público según los distintos estratos de productividad. Entre 2001 y 2014, lo que sí se observa

es una tendencia a la convergencia en el comportamiento de los ocupados de los tres estratos de mayor productividad (véanse el gráfico III.11 y el cuadro III.7). No se observan cambios relevantes en el acceso a seguros privados por estrato (véase el gráfico III.12).

**Gráfico III.11**  
**Ocupados que tienen derechos de atención de salud en la ASSE, según estratos de productividad y quintiles de ingreso, evolución durante 2001, 2007 y 2014**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

<sup>a</sup> Población en localidades de 5.000 y más habitantes.

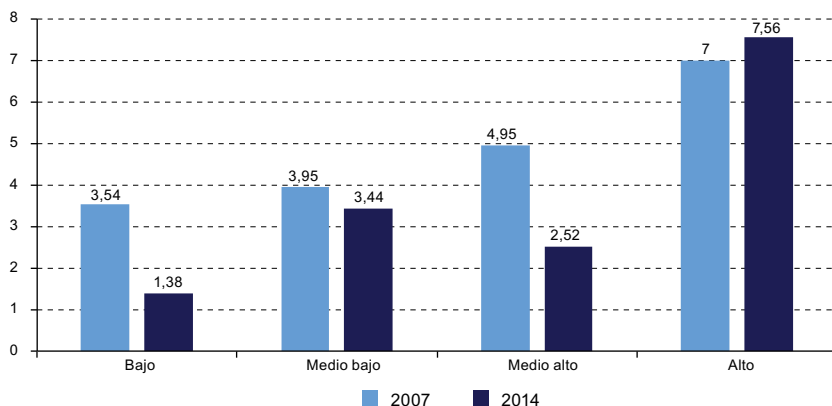
**Cuadro III.7**  
**Ocupados que tienen derechos de asistencia de salud en la ASSE, según estratos de productividad y quintiles de ingreso, evolución durante 2001, 2007 y 2014**  
(En porcentajes)

	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
<b>2001</b>						
Bajo	81,25	59,64	38,87	17,94	5,87	38,88
Medio bajo	58,29	39,86	22,1	12,06	3,79	18,75
Medio alto	67,34	40,95	23,65	10,12	2,06	23,53
Alto	41,65	25,49	9,16	6,44	1,44	10,14
<b>2007</b>						
Bajo	101,1	77,34	53,24	30,82	8,34	54,47
Medio bajo	51,02	25,63	15,02	9,76	5,01	12,87
Medio alto	70,62	35,59	22,48	11,17	2,65	23,01
Alto	42,59	18,12	11,3	4,38	1,21	6,96
<b>2014</b>						
Bajo	80,54	53,89	37,79	22,43	10,64	41,16
Medio bajo	52,75	24,56	13,47	7,74	2,85	12,58
Medio alto	49,99	25,94	13,89	7,67	2,97	14,85
Alto	51,83	25,1	13,24	6,66	1,45	10,94

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

<sup>a</sup> Población en localidades de 5.000 y más habitantes.

**Gráfico III.12**  
**Ocupados que tienen derechos de atención de salud en seguro privado, según estratos de productividad, evolución durante 2007 y 2014**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

## D. Estratos de productividad y protección social de los hogares

### 1. Estratos de productividad y perfil de los hogares

Como se analizó en el capítulo anterior, la distribución de los trabajadores en los distintos estratos de productividad no es neutra. En el estrato de mayor productividad tienden a concentrarse trabajadores con mayores ingresos y de mayor nivel educativo, predominantemente hombres y residentes en Montevideo. En contraste, en el estrato de baja productividad se concentran trabajadores de menor nivel educativo y menor nivel de ingresos, con mayor predominio de mujeres y residentes en el interior del país.

Esta configuración se traslada a nivel de los hogares en forma bastante evidente: la proporción de trabajadores que viven en hogares pobres es mayor en el estrato de baja productividad, en tanto la incidencia de la pobreza es menor entre trabajadores de los estratos más altos. Según los datos de la ECH de 2014, si bien la proporción de ocupados que viven por debajo de la línea de pobreza en el estrato bajo era del 11,79%, en los estratos medio bajo y medio alto era del 3,9% y el 4,87% y, en el estrato alto, de apenas el 3,2% (véase el cuadro III.8). La relación entre los extremos de la distribución (estrato bajo en comparación con el estrato alto) ha empeorado desde 2001, pasando de 1,7 veces a casi 4 veces más pobres entre trabajadores del estrato bajo en comparación con los del alto. Dicho de otra forma, la pobreza se redujo en todos los estratos, pero el descenso fue bastante mayor

en los más altos (el 76% en el estrato alto entre 2001 y 2014, el 74% en el medio alto y el 69% en el medio bajo, frente al 49% en el bajo).

**Cuadro III.8**  
**Ocupados que viven en hogares en situación de pobreza, según estratos de productividad, evolución durante 2001, 2007 y 2014**  
*(En porcentajes)*

	Estratos				Total
	Bajo	Medio bajo	Medio alto	Alto	
2001	22,97	12,56	18,83	13,25	19,32
2007	32,66	12,56	23,88	10,19	22,97
2014	11,79	3,9	4,87	3,2	6,73

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

<sup>a</sup> Población en localidades de 5.000 y más habitantes.

Al considerar la estructura de la distribución de los ocupados en los diferentes estratos, por deciles de ingreso, se observan distintos perfiles. El estrato alto es el que presenta una distribución recostada sobre los deciles superiores, seguido del estrato medio bajo. En contraste, el estrato bajo aparece con una distribución relativamente plana, con presencia de ocupados de todos los deciles de ingreso en proporciones similares. Estos perfiles no parecen haber variado significativamente en los últimos 13 años (véase el gráfico III.13).

**Gráfico III.13**  
**Distribución de ocupados de distintos estratos en deciles de ingreso per cápita del hogar, evolución durante 2001, 2007 y 2014**

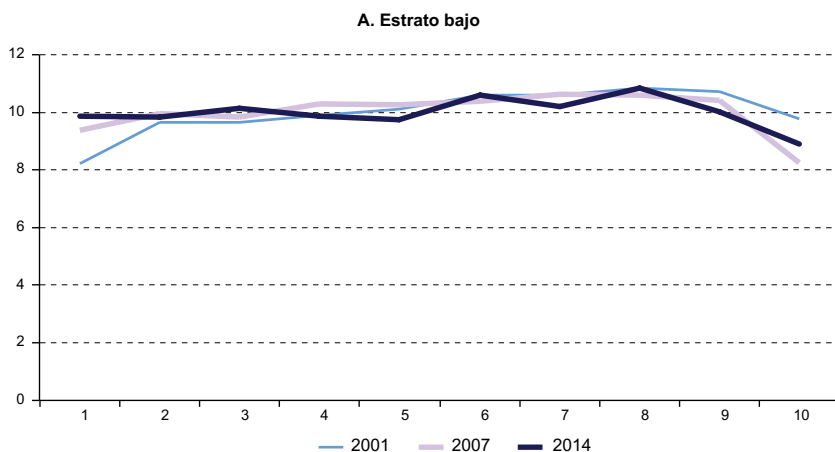
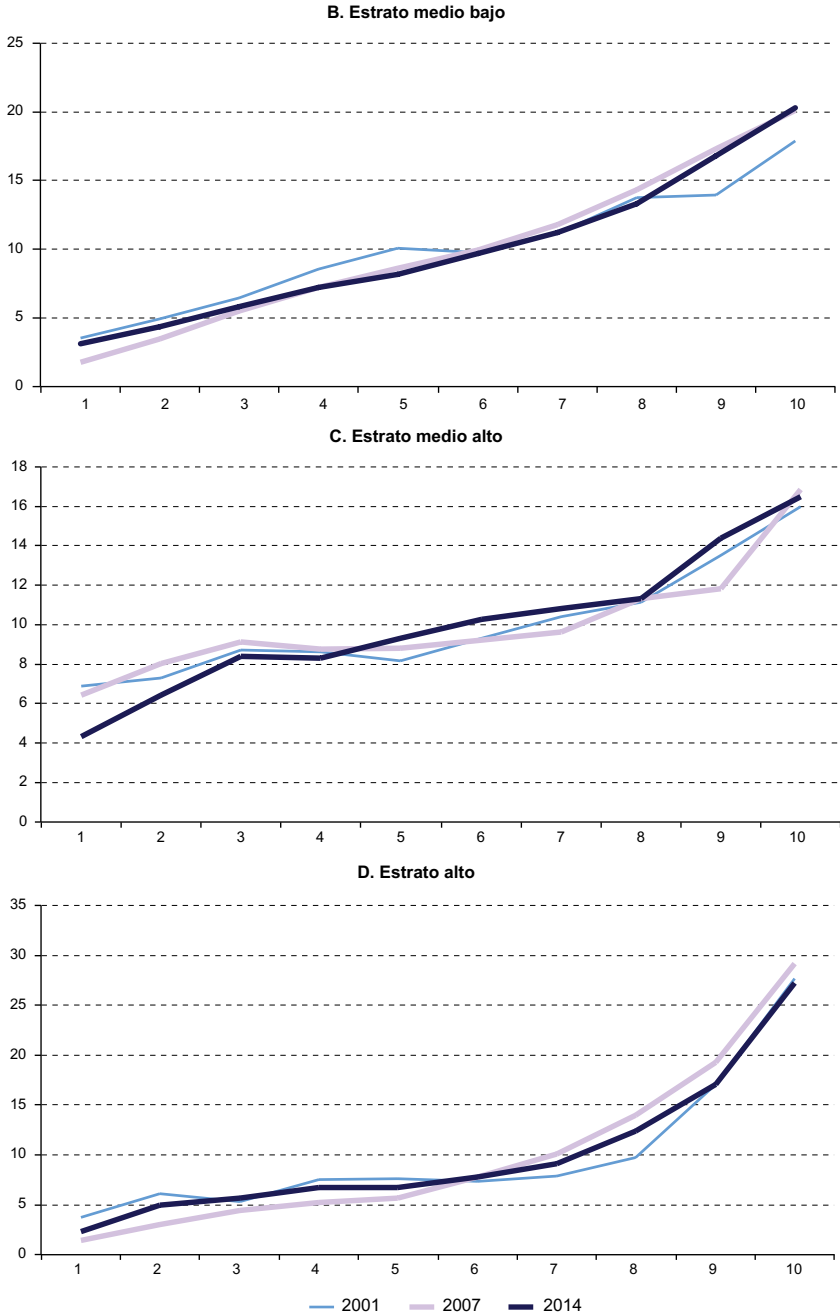




Gráfico III.13 (conclusión)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

<sup>a</sup> Población en localidades de 5.000 y más habitantes.

Por otro lado, en el estrato de menor productividad se registra una mayor presencia de hogares monoparentales y extendidos (el 15,9% y el 14,5%, respectivamente, frente al 9,1% y el 10,2% en el estrato de alta productividad), que contrasta con una mayor incidencia de hogares nucleares biparentales en los estratos de mayor productividad (el 51,4% y el 44,7% en el estrato medio alto y el alto, respectivamente, en comparación con el 37,1% en el estrato de baja productividad). El análisis de la evolución desde 2001 confirma la estabilidad de ese ordenamiento en los últimos 15 años (véase el cuadro III.9).

**Cuadro III.9**  
**Perfil de tipos de hogar según estratos de productividad,**  
**evolución durante 2001, 2007 y 2014<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)

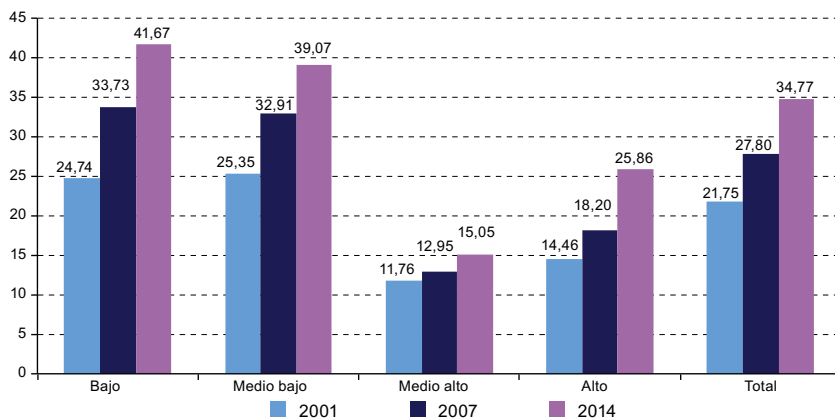
	Estratos				Total
	Bajo	Medio bajo	Medio alto	Alto	
<b>2001</b>					
Nuclear monoparental	11,01	11	5,61	6,49	9,7
Nuclear biparental	47,8	49,5	54,03	59,89	50,18
Compuesto	1,7	1,74	1,47	1,96	1,69
Extendido	17,78	17,51	16,12	12,85	17,06
Otros (unipersonal y pareja sin hijos)	21,7	20,25	22,77	18,81	21,38
<b>2007</b>					
Nuclear monoparental	15,3	13,27	6,02	7,75	12,12
Nuclear biparental	38,99	44,17	52,36	50,59	44,28
Compuesto	2,35	1,84	2,15	1,64	2,1
Extendido	14,46	12,76	12,14	11,91	13,26
Otros (unipersonal y pareja sin hijos)	28,89	27,96	27,32	28,12	28,24
<b>2014</b>					
Nuclear monoparental	15,89	13,9	6,97	9,09	12,99
Nuclear biparental	37,08	41,04	51,42	44,67	41,71
Compuesto	1,73	1,66	1,68	1,73	1,7
Extendido	14,54	11,5	10,28	10,24	12,23
Otros (unipersonal y pareja sin hijos)	30,75	31,91	29,65	34,26	31,37

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

<sup>a</sup> Población en localidades de 5.000 y más habitantes; hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

La nota que completa este panorama es una tendencia al alza de los hogares con jefatura femenina en todos los estratos, pero que alcanza sus niveles máximos entre los clasificados como de baja productividad. Mientras que en 2001 la proporción de hogares del estrato bajo con jefatura femenina era del 24,7%, en 2007 pasó a ser del 33,7% y en 2014 llegó al 41,67% (lo que implica un aumento de aproximadamente el 68%) (véase el gráfico III.14).

**Gráfico III.14**  
**Hogares con jefatura femenina en cada estrato, evolución**  
**durante 2001, 2007 y 2014**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

<sup>a</sup> Población en localidades de 5.000 y más habitantes; hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

## 2. La traslación de las desigualdades productivo-laborales a la protección social de los hogares

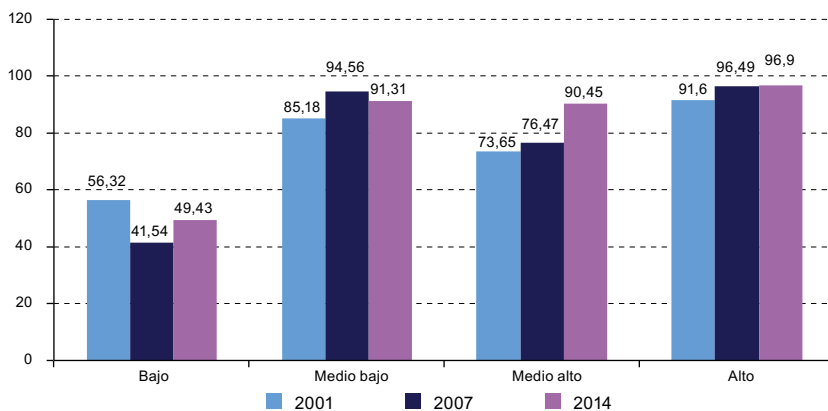
Al analizar el peso de los lazos contributivos a nivel de los hogares (clasificándolos por estratos de productividad según la ocupación del jefe), se mantienen las distancias entre el estrato bajo y los otros tres<sup>41</sup>. Mientras que en solo el 49,43% de los hogares del estrato bajo los jefes aportan a la seguridad social, en el estrato medio bajo esa proporción aumenta al 91,31%, en el medio alto al 90,45% y en el alto, al 96,9%. Una vez más, las tendencias de los últimos 15 años muestran una recuperación reciente en el estrato bajo, después de la importante caída en 2007 (41,54%), aunque el incremento reciente está lejos de equiparar el nivel de cobertura contributiva que tenían en 2001 (56,3%) (véase el gráfico III.15).

El marcado déficit que se observa en la cobertura contributiva de los hogares de estrato bajo es de gran importancia no solo por la situación de vulnerabilidad en que quedan los jefes de estos hogares (para compensar la pérdida de ingresos por enfermedad o desempleo, y generar derechos jubilatorios), sino porque los aportes de un trabajador a la seguridad social

<sup>41</sup> Si se excluyen de esta clasificación los hogares cuyos jefes no están ocupados (desocupados, inactivos en general, jubilados, entre otros).

se traducen, por ejemplo, en el acceso automático al FONASA de sus hijos menores de 18 años (y de su cónyuge que no aporta).

**Gráfico III.15**  
**Hogares con jefe que aporta a la seguridad social, según estratos de productividad, evolución durante 2001, 2007 y 2014<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



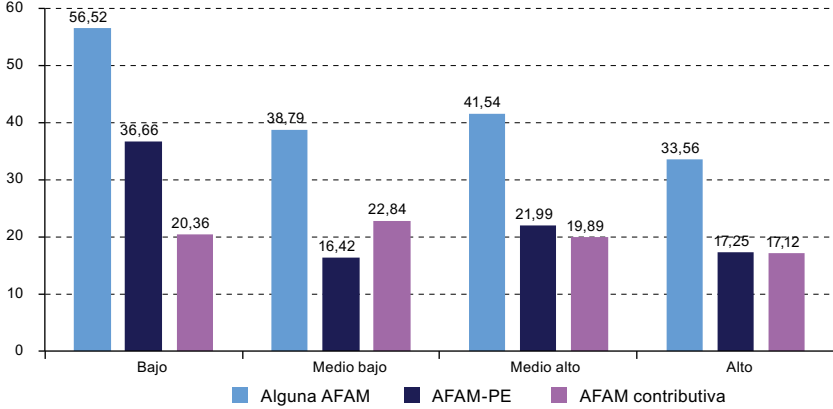
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

<sup>a</sup> Población en localidades de 5.000 y más habitantes; hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

Ese déficit de la cobertura contributiva del estrato bajo se combina con un nivel de cobertura relativamente alto de asignaciones familiares (56,52%), sobre todo no contributivas (Plan de Equidad) (36,66%) pero también contributivas (20,36%). Es de destacar, sin embargo, que también en los otros sectores se observan porcentajes considerables de hogares que perciben asignaciones no contributivas (el 16,42% de los hogares de estrato medio bajo, el 21,99% de los de estrato medio alto y el 17,25% de los de estrato alto) (véase el gráfico III.16). El acceso a las asignaciones no contributivas está claramente centrado en el primer quintil de ingresos y, dentro de este, tiende a ser algo mayor en los hogares de los estratos bajo y medio alto (véase el gráfico III.17).

Se observa un patrón similar con la proporción de hogares que reciben la Tarjeta Uruguay Social (TUS) (véase el gráfico III.18). Es importante resaltar, de todas formas, que i) el acceso a esa prestación se concentra en el primer quintil de ingresos, en todos los estratos, y que ii) al comparar dentro de ese quintil, los hogares del estrato alto son los que la perciben en mayor proporción, seguidos de los del estrato medio alto (véase el gráfico III.19).

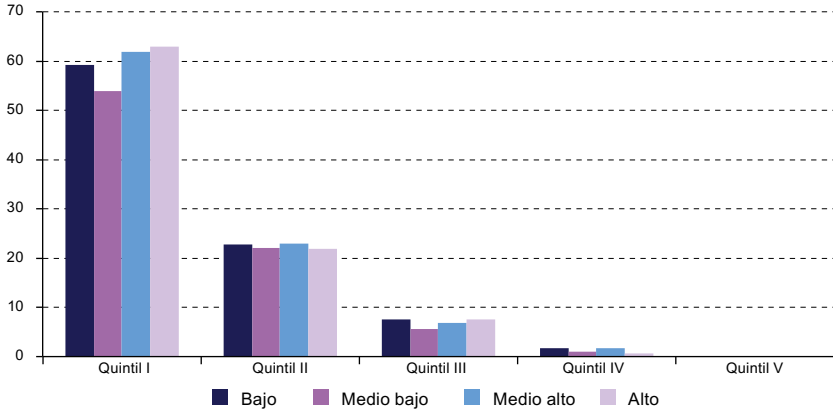
**Gráfico III.16**  
**Hogares que reciben asignaciones familiares, por tipo, según estratos de productividad, 2014<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

<sup>a</sup> Hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

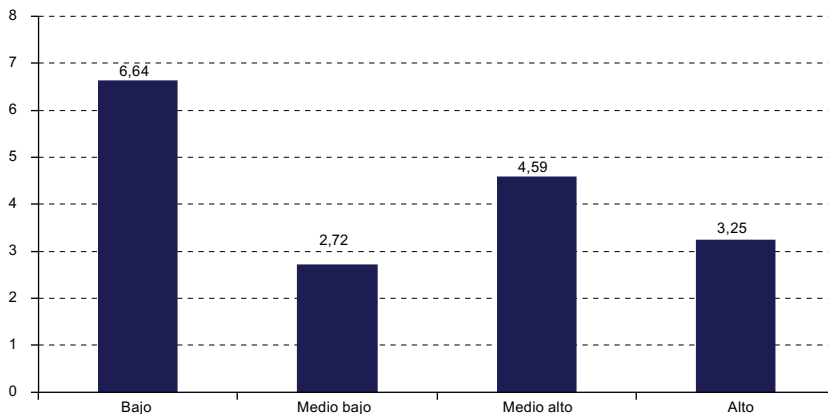
**Gráfico III.17**  
**Hogares que reciben asignaciones familiares del Plan de Equidad, según estratos de productividad y quintiles de ingreso per cápita, 2014<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

<sup>a</sup> Hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

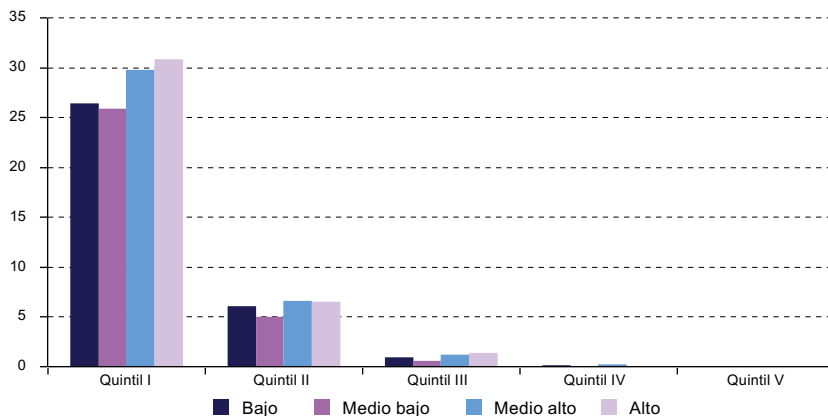
**Gráfico III.18**  
**Hogares que reciben la Tarjeta Uruguay Social, según estratos de productividad, 2014<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

<sup>a</sup> Hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

**Gráfico III.19**  
**Hogares que reciben la Tarjeta Uruguay Social, según estratos de productividad y quintiles de ingreso, 2014<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



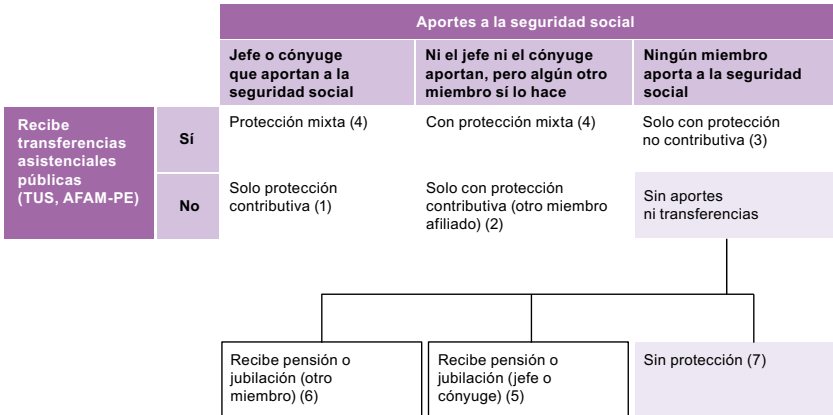
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

<sup>a</sup> Hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

Otra forma de ver cómo la heterogeneidad productiva genera estratificación en el acceso de los hogares y del conjunto de la población a los distintos componentes de la protección social es mediante la clasificación de los hogares de acuerdo al tipo de cobertura que tienen (contributiva, no contributiva o ambas). Este ejercicio (véase el detalle metodológico en el recuadro III.1) permite evaluar cómo llegan ambos pilares (contributivo y no contributivo) a los hogares, superando en uno y otro la mirada exclusiva que no define las posibles superposiciones o combinaciones entre ambos. Permite, en definitiva, analizar empíricamente el alcance combinado de los dos pilares fundamentales de la protección social en el país y, sobre todo, determinar cómo se vincula esto con los distintos estratos de productividad.

**Recuadro III.1**  
**Tipología de protección social**

Cuando en un hogar el jefe o el cónyuge están afiliados a la seguridad social y no se perciben prestaciones no contributivas (asignaciones familiares del Plan de Equidad, TUS, pensiones por vejez), se considera que el hogar tiene solo cobertura contributiva. Cuando ni el jefe ni el cónyuge están afiliados, no hay prestaciones no contributivas pero, si otros miembros del hogar están afiliados, se los clasifica como “Otros miembros afiliados”. A la inversa, si el hogar percibe alguna prestación contributiva pero ni el jefe ni el cónyuge aportan a la seguridad social, se considera que tiene solo protección no contributiva. Si existen ambas, se considera que tiene protección mixta. Por otro lado, los hogares donde solo se perciben jubilaciones o pensiones (contributivas o no), se clasifican como “Recibe pensión o jubilación” y “Otro miembro recibe pensión o jubilación”.



El ejercicio prioriza la clasificación de la población en la etapa activa, con el objetivo de poder analizar luego la vinculación de las categorías con los estratos de productividad en que están insertos los jefes ocupados. Por

## Recuadro III.1 (conclusión)

esa razón, las categorías de hogares que reciben pensiones o jubilaciones (tanto del jefe o cónyuge como de otros miembros del hogar) no reflejan todos los hogares que reciben esas transferencias, sino solo aquellos donde eso ocurre en simultáneo con la ausencia de algún miembro que aporte a la seguridad social o de recepción de transferencias asistenciales públicas. Debe tenerse en cuenta, además, que la ECH no permite discriminar el carácter contributivo o no contributivo de las pensiones, por lo que estas fueron tratadas indistintamente.

Por otro lado, el ejercicio solo refleja la cobertura y no su "calidad" ni "intensidad". Por esa razón, el hecho de que un hogar esté cubierto, por ejemplo, por transferencias no contributivas no implica necesariamente que esté en mejores condiciones de ingresos o acceso a bienestar que uno que no recibe protección alguna (no se asocian montos de ingresos a este análisis). Lo que el ejercicio busca reflejar es simplemente la proporción de hogares que quedan "dentro" y "fuera" de la protección, independientemente de su calidad.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

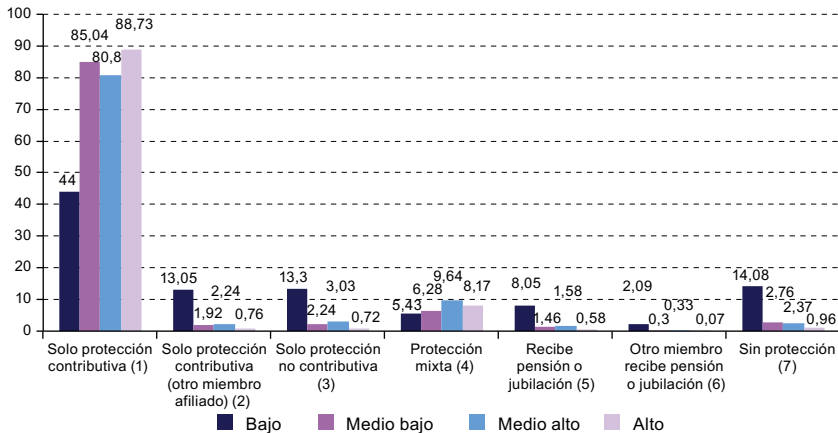
La evidencia a partir de este ejercicio indica, por un lado, que apenas el 44% de los hogares cuyos jefes trabajan en el estrato de menor productividad está cubierto de forma exclusiva por la vía contributiva mediante aportes de jefe o cónyuge, frente al 85%, el 80% y el 89%, respectivamente, en los estratos medio bajo, medio alto y alto. Es decir, en esos tres estratos se registra casi el doble de cobertura exclusivamente contributiva por jefe o cónyuge respecto al estrato bajo. Sin embargo, en los hogares de estrato bajo es donde se registra una mayor proporción de situaciones en que ni el jefe ni el cónyuge aportan a la seguridad social, pero hay algún otro miembro que sí lo hace (el 13% frente al 1,92%, el 2,24% y el 0,76%, respectivamente, en el estrato medio bajo, medio alto y alto).

Por otro lado, la proporción de hogares con protección exclusivamente no contributiva entre los que pertenecen al estrato de baja productividad alcanza al 13,3%, mientras que en los otros estratos es del 2,24%, el 3,03% y el 0,72%, respectivamente. Además, la protección mixta (es decir, aquella en que se combinan la protección contributiva y no contributiva) tiende a ser más frecuente en el estrato alto (8,17%) y el medio alto (9,64%), que en el medio bajo (6,28%) y el bajo (5,43%) (véanse el gráfico III.20 y el cuadro III.10).



Gráfico III.20

**Tipología de protección social en hogares, según estratos de productividad, 2014<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

<sup>a</sup> Hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

Cuadro III.10

**Tipología de protección social en hogares y personas, según estratos de productividad, 2014**  
(En porcentajes)

Hogares	Estratos				Total
	Bajo	Medio bajo	Medio alto	Alto	
Solo protección contributiva (1)	44,00	85,04	80,80	88,73	70,44
Solo protección contributiva (otro miembro afiliado) (2)	13,05	1,92	2,24	0,76	5,73
Solo protección no contributiva (3)	13,30	2,24	3,03	0,72	6,06
Protección mixta (4)	5,43	6,28	9,64	8,17	6,72
Recibe pensión o jubilación (5)	8,05	1,46	1,58	0,58	3,69
Otro miembro recibe pensión o jubilación (6)	2,09	0,30	0,33	0,07	0,90
Sin protección (7)	14,08	2,76	2,37	0,96	6,46
<b>Personas</b>					
Solo protección contributiva (1)	41,37	81,42	75,39	83,55	66,57
Solo protección contributiva (otro miembro afiliado) (2)	14,76	2,18	2,32	0,82	6,47
Solo protección no contributiva (3)	20,09	3,4	4,79	1,14	9,26
Protección mixta (4)	7,9	9,84	14,87	13,41	10,37
Recibe pensión o jubilación (5)	4,65	1,05	0,9	0,31	2,21
Otro miembro recibe pensión o jubilación (6)	1,85	0,28	0,29	0,07	0,81
Sin protección (7)	9,38	1,84	1,45	0,69	4,3
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares.

<sup>a</sup> Hogares clasificados a partir de la ocupación del jefe.

En definitiva, el acceso de los hogares del estrato de baja productividad a la protección social por la vía contributiva es significativamente menor que el registrado por el resto de los estratos. Se intenta compensar en parte esa situación mediante la protección no contributiva. No obstante, dado que los alcances y beneficios de ambas no son equivalentes, los hogares del estrato bajo tienden más a quedar entre los excluidos que entre los beneficiarios del sistema de protección social uruguayo. Esto se aprecia con mayor claridad al observar la distribución por estrato de los hogares sin ningún tipo de protección (el 14,08% de los hogares del estrato bajo, frente al 2,76%, el 2,37% y el 0,96%, respectivamente, de los de estratos medio bajo, medio alto y alto).

## **E. Comentarios finales y discusión de lineamientos de política**

En los dos primeros capítulos de este volumen se intentó exponer con claridad cómo las desigualdades de la estructura económica en términos de productividad se trasladan al mercado laboral. Aunque ha ido cediendo espacio a los estratos medios, el estrato de menor productividad concentra una proporción importante del empleo y esto se traduce en menores salarios, mientras que el de mayor productividad concentra salarios altos en un grupo muy acotado de trabajadores. Esta combinación ayuda a explicar la desigualdad en la distribución del ingreso.

Tomando ese mecanismo como punto de partida, en este tercer capítulo se analiza cómo los diferenciales productivo-laborales se traducen en desigualdades en el acceso a la protección social. El argumento básico es que el acceso al sistema de protección social uruguayo está altamente estratificado, y que esa estratificación se asocia en alguna medida con las desigualdades productivo-laborales. Sin embargo, la estratificación en el acceso y los beneficios o prestaciones de la protección social también responde a una arquitectura de políticas de protección social que, lejos de atenuar los diferenciales estructurales, ha tendido a acentuarlos.

El análisis de la cobertura de protección social según los distintos estratos de productividad traza una clara línea divisoria entre los trabajadores del estrato de baja productividad y los que están ocupados en los estratos medio bajo, medio alto y alto. En efecto, mientras que el acceso al pilar contributivo de la protección social en esos últimos estratos llega a ser prácticamente universal (estrato alto) o alcanza a la gran mayoría de los trabajadores (estratos medio alto y medio bajo), la mitad de los ocupados del estrato bajo no tienen vínculo con el pilar contributivo<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> A su vez, mientras que los estratos medio bajo y medio alto presentan niveles muy elevados de cobertura contributiva, el estrato medio alto presenta valores algo menores (aunque sigan siendo elevados).

Esas diferencias confirman a una parte importante de los trabajadores del estrato de baja productividad como excluidos del componente fundamental de la protección social en el Uruguay (en términos de estabilidad y beneficios reales o posibles en el futuro). Aunque las diferencias entre el estrato bajo y el resto son hoy inferiores a las observadas en 2007 (cuando, por ejemplo, la cobertura contributiva de trabajadores del estrato alto era casi dos veces y media superior a la del bajo), la situación de 2014 no se equipara todavía a la de 2001. Además, dentro del estrato bajo, la distancia que separaba a los trabajadores de quintiles superiores e inferiores no se ha modificado, lo que sí ha ocurrido en los estratos de productividad media alta y alta. La cobertura de salud en las IAMC también es mucho menor en el estrato bajo que en el resto, entre los que el nivel de cobertura es muy similar. En contraste, la cobertura de salud del estrato bajo en el sistema público duplica la registrada en el estrato medio alto, y prácticamente triplica la observada en los estratos medio bajo y alto.

Esto es coherente con otras tendencias observadas a lo largo del análisis y que colocan al estrato bajo como el más vulnerable. En este, la incidencia de la pobreza es mayor y aunque ha descendido a la mitad desde 2001, el descenso ha sido bastante menor que el registrado en los otros tres estratos. A su vez, es allí donde se concentra la mayor proporción de hogares monoparentales y hogares con jefatura femenina<sup>43</sup>.

Es importante señalar que las políticas no contributivas parecen estar yendo al encuentro de esa mayor vulnerabilidad relativa. La cobertura de asignaciones familiares no contributivas del Plan de Equidad, así como de la Tarjeta Uruguay Social es bastante mayor en el estrato bajo que en el resto y la focalización por ingresos dentro de ese estrato parece ser adecuada. Sin embargo, el análisis detallado del alcance, suficiencia y calidad de las prestaciones de uno y otro pilar muestra con claridad que el polo no contributivo está lejos de compensar el déficit que produce no estar inserto en el pilar contributivo. Más allá de esto, todavía el 14% de los hogares del estrato bajo no acceden a la protección social por ninguna de sus vías.

El análisis de los esfuerzos de los últimos años muestra señales de que el sistema de protección social uruguayo intenta ir al encuentro de la estructura de riesgos de una sociedad bastante alejada de aquella para la que se idearon las políticas. En ese sentido, el reforzamiento de las políticas no contributivas, la flexibilización de ciertos requisitos para el ingreso a la dinámica contributiva o el acceso a algunos de sus beneficios y el reconocimiento de la desigualdad de género en ciertos instrumentos de política son, sin duda, buenas noticias.

Más allá de esto, sin embargo, es innegable que los lazos contributivos siguen primando como componente clave y central, y que el acceso a ellos está

---

<sup>43</sup> Más allá de esas tendencias, no debe perderse de vista que el estrato bajo es el más heterogéneo de los cuatro en términos de ingreso, y que existen variaciones importantes dentro de esa categoría.

bloqueado para una porción importante de los trabajadores uruguayos y sus familias. El acceso al sistema de protección social sigue estando altamente estratificado y, en cierta forma, mantiene una lógica dual, en la que el pilar no contributivo busca operar como un instrumento compensatorio de lo que no logra captar el pilar contributivo. Además, mientras que algunos de los cambios recientes contribuyen a debilitar la línea divisoria entre beneficiarios y excluidos del sistema, muchos otros tienden a fortalecer las diferencias, pues actúan sobre la ampliación de beneficios dentro del pilar contributivo.

Un problema fundamental es que la población que se filtra por las grietas de la seguridad social no es menor. Aunque su peso relativo ha descendido en los últimos años, no es de esperar que se reduzca a una categoría residual entre los trabajadores.

Frente a esto, de no existir modificaciones profundas en la estructura productiva, a largo plazo parece clara la necesidad de ampliar el polo no contributivo, para poder superar la lógica dual y avanzar hacia un modelo más universal de protección social. En esa configuración, el pilar no contributivo debería ser la base mínima y el pilar contributivo complementar esa base, en una distribución opuesta a la que tiene el sistema en la actualidad.

Aun así, distintas políticas (algunas de las cuales ya se aplican) pueden contribuir a reducir las distancias entre beneficiarios y excluidos. La negociación colectiva, la fiscalización de aportes a la seguridad social y la regulación laboral para sectores que suelen quedar excluidos de la protección (como el servicio doméstico y el empleo rural) son instrumentos importantes para ampliar la base del pilar contributivo. En la misma línea van los mecanismos de flexibilización y simplificación para aportar a la seguridad social en ciertas categorías laborales (monotributo).

Sin perjuicio de lo anterior, aunque el Uruguay ha logrado aumentar significativamente el gasto social, la dinámica contributiva absorbe una porción muy importante de ese aumento, mientras que la porción del gasto destinada al fortalecimiento del pilar no contributivo sigue siendo muy inferior. Frente a esto, vale la pena tener en cuenta que los ejercicios que simulan el costo de cerrar brechas de cobertura por la vía no contributiva, al menos en su versión más acotada (complementar la cobertura considerando las prestaciones ya existentes), indican que desde el punto de vista fiscal es viable avanzar en esa dirección. También debe considerarse la unificación de beneficios no contributivos para la protección a la infancia, de modo que permita superar la lógica dual del sistema que, si bien ofrece altos niveles de cobertura, otorga prestaciones de distinta naturaleza, calidad y suficiencia a distintos tipos de ciudadanos.

Es de especial importancia alcanzar por esa vía a los ocupados del estrato de menor productividad que no están cubiertos por el pilar contributivo, así como al contingente de inactivos (básicamente mujeres en edad reproductiva) que pertenecen a los primeros deciles de ingreso.

## Bibliografía

- Aguirre, R. (2009), *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, Montevideo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- Aguirre, R. y L. Scuro (2010), "Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 100 (LC/L.3190-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amarante, V. y A. Vigorito (comps.) (2012), *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la UDELAR y el MIDES para la implementación del PANES*, Montevideo, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.
- \_\_\_\_ (2007), *Pobreza y desigualdad en Uruguay, 2006*, Instituto Nacional de Estadística (INE).
- Amarante, V., M. Colafranceschi y A. Vigorito (2014), "Uruguay's income inequality and political regimes during 1981-2010", *Falling Inequality in Latin America. Policy Changes and Lessons*, A. Cornia (ed.), Oxford University Press.
- Arim, R. y G. Zoppolo (2000), *Remuneraciones relativas y desigualdad en el mercado de trabajo. Uruguay: 1986-99*, Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- Batthyány, K. (2004), *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social*, Montevideo, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bérgolo, M. y otros (2013), "Principales resultados de la Evaluación de impacto del Programa Asignaciones Familiares-Plan de Equidad" [en línea] [http://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/2013-12-seminario-politicas-publicas-igualdad/docs\\_programa/pdf/dia1-Vigorito.pdf](http://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/2013-12-seminario-politicas-publicas-igualdad/docs_programa/pdf/dia1-Vigorito.pdf).
- Bertranou, F., P. Casali y H. Schwarzler (2014), *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe* [en línea] [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_317898.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_317898.pdf).
- BPS (Banco de Previsión Social) (2011), "Proyección financiera del sistema previsional contributivo administrado por el Banco de Previsión Social, período 2015-2060. Análisis global", *Comentarios de Seguridad Social*, N° 34, octubre - diciembre.
- Bucheli, M. y otros (2005), "El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?" [en línea] <http://www.fcs.edu.uy/archivos/0406.pdf>.
- Bucheli, M., A. Forteza e I. Rossi (2006), "Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación", *Documento*, N° 04/06, Departamento de Economía (DECON), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Cabella, W. (2007), *El cambio familiar en Uruguay: una breve reseña de las tendencias recientes* [en línea] [http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/7\\_file1.pdf](http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/7_file1.pdf).
- Cabella, W. y otros (2008), "Nuevas formas de familia. Perspectivas nacionales e internacionales", *El Uruguay del Siglo XX*, Montevideo, Banda Oriental- DS.
- Calvo, J. (2008), "Sustentabilidad demográfica. La población del Uruguay en las próximas décadas. Una visión, dos escenarios y diez preguntas para debatir", *Documentos de la ENIA*, Montevideo, Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia.

- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2335), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2013), *Panorama Social de América Latina*, 2013 (LC/G.2580), Santiago.
- (2012a), *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago.
- (2012b), *Panorama Social de América Latina*, 2011 (LC/G.2514-P), Santiago.
- (2011), “El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores para América Latina y el Caribe”, Santiago [en línea] [www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/3/39343/Separata\\_Indicadores\\_Envejecimiento.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/3/39343/Separata_Indicadores_Envejecimiento.pdf).
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago.
- CIEDUR (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay) (2012), “Mapa de género: trabajo, empleo y negociación colectiva en Uruguay” [en línea] <http://www.ciedur.org.uy/mapa2012/index.php>.
- Ciganda, D. (2008), “Jóvenes en transición hacia la vida adulta: el orden de los factores ¿no altera el resultado?”, *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*, C. Varela (coord.), Montevideo.
- Colafranceschi, M. y A. Vigorito (2013), “Uruguay: Evaluación de las políticas de transferencias”, *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*, R. Roffman (ed.), Montevideo, Banco Mundial.
- Colafranceschi, M., E. Failache y A. Vigorito (2013), “Desigualdad multidimensional y dinámica de la pobreza en Uruguay en los años recientes”, *El Futuro en Foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, N° 02 [en línea] <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/CUADERNO%20DH02.pdf>.
- Dean, A. y A. Vigorito (2015), “El acceso a programas de transferencias de ingreso de la población de menores recursos en Uruguay. Un análisis en base a la Encuesta de panel INE-MIDES-UDELAR”, *Serie Documentos de Trabajo*, N° DT 01/2015, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Ferreira-Coimbra, N. y A. Forteza (2004), *Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2002*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Filgueira, F. (2001), “Between a rock and a hard place. Construyendo ciudadanía en América Latina”, *Ciudadanía en tránsito*, L. Gioscia (ed.), Montevideo, Banda Oriental/ICP.
- (1999), “Bienestar y ciudadanía. Viejas y nuevas vulnerabilidades”, *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Filguera, F. y E. Espíndola (2015), “Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores. Una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 216 (LC/L.3934), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Filgueira, F. y C. Filgueira (1994), *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en Uruguay*, Montevideo, Arca.
- Filgueira, F. y D. Hernández (2012), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Uruguay", *Documentos de Proyecto*, N° 514 (LC/W.514), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filgueira, F. y J. Martínez Franzoni (2002), "Paradigmas globales y filtros domésticos: reforma administrativa y política social en América Latina", *Revista de Ciencias Económicas*, vol. 18, N° 2.
- Filgueira, F. y otros (2005), "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado", *Revista Prisma*, vol. 21.
- Grushka, C. (2013), "El sistema previsional en Uruguay. Análisis de actualidad y perspectivas de mediano y largo plazo", *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*, R. Roffman, Montevideo, Banco Mundial.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2014), *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2014*, Montevideo.
- INE/UNIFEM/INMUJERES/UDELAR (Instituto Nacional de Estadística/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer/Instituto Nacional de las Mujeres/Universidad de la República) (2008), *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en el Uruguay. Módulo de la Encuesta Continua de Hogares*, Montevideo.
- Kaztman, Rubén y Fernando Filgueira (2001), *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- Martínez Franzoni, J. (2008a), *Domesticar la incertidumbre en América Latina, Mercado laboral, política social y familias*, San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Editorial Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_ (2008b), "Welfare regimes in Latin America: capturing constellations of markets, families, and policies", *Latin American Politics and Society*, vol. 50, N° 2.
- Mesa-Lago, C. (2009), "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas", *serie Políticas Sociales*, N° 150 (LC/L.3104-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- \_\_\_\_ (1991), *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2014a), *Cuidados como sistema. Propuesta para un modelo solidario y corresponsable de cuidados en Uruguay*, Montevideo.
- \_\_\_\_ (2014b), "Identificación y análisis del gasto público social en Uruguay 1989-2012. Estimación y estructura del GPS para el período 1989-2012. Estimación del gasto por edad y sexo para el período 2005 - 2012" [en línea] [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/27003/1/presentacion\\_gps\\_30\\_junio\\_2014.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/27003/1/presentacion_gps_30_junio_2014.pdf).
- MIDES/DINEM/MEF/OPP (Ministerio de Desarrollo Social/Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo/Ministerio de Economía y Finanzas/Oficina de Planeamiento y Presupuesto) (2014), "Impacto distributivo del gasto público social. Uruguay (2009-2013)", Montevideo.
- MSP (Ministerio de Salud Pública) (2012), "Análisis de la cobertura en salud de los uruguayos: cambios observados con la implementación del Sistema Nacional Integrado de Salud" [en línea] [http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/analisis\\_de\\_la\\_cobertura\\_en\\_salud.pdf](http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/analisis_de_la_cobertura_en_salud.pdf).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-15*, Ginebra [en línea] <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/lang--en/index.htm>.

- (2012), *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa* (ILC.101/IV/1) [en línea] [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_160399.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_160399.pdf).
- (2011), *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet*, Ginebra.
- (2000), *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, Ginebra.
- Papadópulos, J. (2013), “Uruguay”, *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*, R. Roffman, I. Apella y E. Vezza (eds.), Buenos Aires, Banco Mundial.
- (1992), *Seguridad social y política en el Uruguay. Orígenes, evolución y mediación de intereses en la restauración democrática*, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).
- Paredes, M. y M. Nathan (2012), “Jefatura femenina en los hogares uruguayos: transformaciones en tres décadas”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 30.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay, 1999*, Montevideo.
- Rodríguez, F. y C. Rossel (coords.) (2009), *Panorama de la vejez en Uruguay*, Montevideo, Programa de Integración, Pobreza y Exclusión (IPES), Universidad Católica del Uruguay.
- Rossel, C., S. Salvador y L. Monteiro (2015), “Protección social y género en Uruguay: avances y desafíos”, *El Futuro en Foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, N° 08 [en línea] <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/cuadernodh06/undp-uy-cuadernodh08-2015-.pdf>.
- Saldain, R. (1996), *Reforma jubilatoria el nuevo modelo previsional*, Fundación de Cultura Universitaria (FCU).
- Saldain, R. y M. Lorenzelli (2002), “Estudio del Programa de Pensiones no Contributivas. El caso de Uruguay”, *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, F. Bertranou, C. Solorio y W. van Ginneken (eds.), Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Salvador, S. (2010), “Hacia un sistema nacional de cuidados en Uruguay” [en línea] <http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/7/41817/di-uruguay-sistema-cuidado-resejecutivo.pdf>
- (2007), *Comercio, género y equidad en América Latina: generando conocimiento para la acción política. Estudio comparativo de la “economía del cuidado” en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay*, Red Internacional de Género y Comercio.
- Tokman, V. (2007), “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 130 (LC/L.2694-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Van Ginneken, W. (2000), “The extension of social protection: ILO’s aim for the years to come”, *Social Protection: New Directions of Donor Agencies*, Londres, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID).
- Varela, C. (coord.) (2008), *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*, Montevideo, Ediciones Trilce/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Varela, C., R. Pollero y A. Fostik (2008), “La fecundidad: evolución y diferencias en el comportamiento reproductivo”, *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*, Montevideo, Ediciones Trilce/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).



## Anexo III.A1

**Cuadro III.A1.1**  
**Aporte al seguro de enfermedad de trabajadores dependientes**  
*(En porcentajes)*

		Remuneración					
		Hasta 2,5 BPC			Superior a 2,5 BPC		
		Aporte básico	Aporte adicional	Total	Aporte básico	Aporte adicional	Total
Sin cónyuge o concubino	Sin hijos	3	0	3	3	1,5	4,5
	Con hijos	3	0	3	3	3	6
Con cónyuge o concubino <sup>a</sup>	Sin hijos	3	2	5	3	3,5	6,5
	Con hijos	3	2	5	3	5	8

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de C. Rossel, S. Salvador y L. Monteiro, "Protección social y género en Uruguay: avances y desafíos", *El Futuro en Foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, N° 08, 2015 [en línea] <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/cuadernodh06/undp-uy-cuadernocdh08-2015-.pdf>.

<sup>a</sup> Se aplica, en caso de reunir los requisitos, desde el 1 de diciembre de 2010.

**Cuadro III.A1.2**  
**Aporte al seguro de enfermedad de titular o cónyuge colaborador de empresas unipersonales rurales**

Aporte al SNS	Sin cuota bonificada	Con cuota bonificada			
		Sin hijos y sin cónyuge o concubino	Con hijos y sin cónyuge o concubino	Sin hijos y con cónyuge o concubino	Con hijos y con cónyuge o concubino
Por titular o cónyuge colaborador <i>(En porcentajes)</i>	100	45	60	65	80
Montos en mayo de 2013 <i>(En pesos uruguayos)</i>	634	285	380	412	507

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de C. Rossel, S. Salvador y L. Monteiro, "Protección social y género en Uruguay: avances y desafíos", *El Futuro en Foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, N° 08, 2015 [en línea] <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/cuadernodh06/undp-uy-cuadernocdh08-2015-.pdf>.

Cuadro III.A1.3  
**Monotributo unipersonal sin dependientes**  
*(En pesos uruguayos)*

Aporte del monotributo según las distintas alternativas	Monto gravado (equivalente a 5 BFC)	Aporte al SNS <sup>a</sup>				Aporte total <sup>a</sup>			
		Sin cónyuge o concubino		Con cónyuge o concubino		Sin cónyuge o concubino		Con cónyuge o concubino <sup>b</sup>	
		Con hijos	Sin hijos	Con hijos	Sin hijos	Con hijos	Sin hijos	Con hijos	Sin hijos
Sin opción al SNIS <sup>a</sup>	3 046	208	208	897	897	897	897	897	897
Con opción al SNIS	3 046	1 857	1 604	2 195	1 942	2 546	2 293	2 884	2 631
Sin opción al SNIS ambos cónyuges o concubinos <sup>a</sup>	6 091	416	416		1 795	1 795	1 795		
Con opción al SNIS ambos cónyuges o concubinos	6 091	3 714	3 208		5 093	4 587			
Uno con opción y el otro sin opción al SNIS <sup>a</sup>	6 091	2 065	1 812	2 403	2 150	3 444	3 191	3 782	3 529

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de C. Rossel, S. Salvador y L. Monteiro, "Protección social y género en Uruguay: avances y desafíos", *El Futuro en Foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, N° 08, 2015 [en línea] <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/cuademodh06/undp-uy-cuademodh08-2015-.pdf>.

<sup>a</sup> Quien no opte por la cobertura del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), sea el titular o el cónyuge o concubino colaborador, debe aportar además un 8% sobre una BPC, independientemente de si tiene o no hijos a cargo, por concepto de seguro de enfermedad.

<sup>b</sup> Para brindarle el derecho del seguro de salud al cónyuge o concubino a cargo, el titular monotributista necesariamente debe ser beneficiario de dicho seguro, tras haber optado por él.



## **Anexo metodológico A1**



# Metodología para la construcción de estratos de productividad

*Victoria Tenenbaum*<sup>1</sup>

El abordaje empírico de la heterogeneidad estructural tradicionalmente se ha basado en dos enfoques: uno se concentra en el análisis de las diferencias de productividad de los distintos sectores de actividad (enfoque sectorial) y otro se centra en las diferencias por tamaño de las empresas (enfoque de estructura empresarial). A lo largo de este trabajo, se realizó un esfuerzo por combinar ambos enfoques. Esto implica construir categorías de estratos productivos, que agrupan conjuntos de unidades de productividad diferenciada sobre la base de las ramas de actividad y los tamaños de las empresas. Se considera el total de la actividad económica, es decir, tanto el sector privado como el público.

A continuación se describen las fuentes de información utilizadas en este estudio y luego se presenta el detalle de la metodología para la construcción de los estratos de productividad sobre la base del enfoque combinado. Finalmente, se plantean las ventajas y limitaciones del enfoque.

## **A. Descripción de las fuentes de datos**

Para la construcción de los estratos de productividad de la economía del Uruguay, se utilizaron tres fuentes de datos. En primer lugar, se empleó la información sobre el valor agregado bruto (VAB) de la economía y su distribución por ramas de actividad, que surge del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) del Banco Central del Uruguay (BCU).

---

<sup>1</sup> Consultora del proyecto “Desarrollo inclusivo”.

Adicionalmente, la construcción de estratos se basó en información de la Encuesta Anual de Actividad Económica (EAAE) y de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), ambas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

La Encuesta Anual de Actividad Económica abarca todas las unidades que tienen actividad económica en el Uruguay, con las siguientes excepciones: sector agropecuario, prestación unipersonal de servicios en el ejercicio liberal de la profesión, actividades financieras, actividades inmobiliarias, servicios comunitarios, organizaciones y organismos extraterritoriales, hogares con servicio doméstico, actividades de construcción y sector público (excepto la refinería de petróleo). Se releva anualmente desde 1998. Es una muestra estratificada de empresas, en la que algunas unidades del marco son de inclusión obligatoria (estrato forzoso) y el resto conforma una muestra aleatoria. El marco de las unidades de muestreo es el Registro Permanente de Actividades Económicas (RPAE), actualizado con el censo de 1997. En la EAAE las empresas de inclusión forzosa son las empresas cuyo valor anual de ventas es superior a 10 millones de pesos uruguayos a precios de 1996 o cuyo personal ocupado en el RPAE es de 50 o más personas. Entre aquellas empresas no incluidas como forzosas se selecciona una muestra aleatoria de aquellas que tienen entre 5 y 49 personas ocupadas, a nivel de división (dos dígitos) de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU, revisión 3). Lo mismo se aplica a las empresas de menos de cinco personas ocupadas a nivel de sección de la CIIU, revisión 3. Las variables que releva esta encuesta son: actividades de la empresa, origen del capital, personal ocupado, horas, remuneración del personal dependiente, aportes patronales y contribuciones a la seguridad social, ingresos devengados, gastos devengados, existencias, impuestos, formación bruta de capital fijo y acervo de capital, construcción y fabricación por cuenta propia, compras importadas y en plaza, ventas, amortización y valor de los activos fijos.

Por su naturaleza, la EAAE es una fuente de información incompleta para reflejar la información de las empresas de menor tamaño, además de incluir solamente las actividades formales. Por otro lado, como se mencionó, no abarca todas las actividades productivas. Es por ello que se hace necesario complementar la información que provee esta fuente.

Las Encuestas Continuas de Hogares son relevamientos continuos a los hogares, realizados por el INE. Entre 1998 y 2005 la encuesta fue representativa de las localidades de 5.000 y más habitantes y a partir de 2006 es representativa del total del país. El marco muestral de dichas encuestas lo constituyen los censos de población y vivienda. Se releva información socioeconómica de individuos y hogares, incluidas

características sociodemográficas y laborales e ingresos individuales y del hogar. Entre las características de los ocupados, se relevan las ramas de actividad y el tamaño de las empresas en que se desempeñan. La información sobre tamaño de las empresas permite construir para todo el período los siguientes grupos: empresas de menos de 10 ocupados, de entre 10 y 49 ocupados, y de 50 o más ocupados. A partir de 2010 es posible desagregar otro grupo: las empresas de entre 20 y 49 trabajadores.

La información provista por la ECH en relación con el empleo es muy completa y representativa de todas las actividades productivas. Incluye también a los trabajadores informales (sin aportes a la seguridad social). Por estas razones, permite complementar la información provista por la EAAE, que presenta las limitaciones propias de una fuente cuya unidad son los establecimientos.

## **B. Descripción del método para la identificación de estratos de productividad**

El punto de partida de la metodología aplicada en este estudio consiste en la desagregación de la actividad económica del Uruguay en la mayor cantidad de segmentos que permite la información estadística disponible. Para realizar esta desagregación se construyó una matriz teórica cuyas filas corresponden a 19 ramas de actividad y cuyas columnas corresponden a tres tamaños de empresa. Las 19 ramas surgen de compatibilizar la clasificación de ramas de las distintas fuentes de información utilizadas y corresponden a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU, revisiones 3 y 4). Los tres tamaños de empresa considerados, también en función de las restricciones impuestas por las fuentes de datos, son: menos de 10 trabajadores, entre 10 y 49 trabajadores, y 50 o más trabajadores.

El objetivo es completar cada celda de esa matriz con la productividad promedio que le corresponde, midiendo la productividad a través del cociente entre el valor agregado bruto y el número de ocupados, para luego clasificar cada celda en un estrato productivo, según el nivel de productividad.

El método para la construcción de estratos se detalla a continuación. En primer lugar, se toma el VAB por rama de actividad que surge del Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central del Uruguay. Para distribuir ese VAB total de la rama de actividad según tamaño de las empresas, se combina información de la EAAE y de la ECH<sup>2</sup>. Por un lado,

---

<sup>2</sup> Se evaluaron diversos criterios para distribuir el VAB de cada rama de actividad por tamaño de las empresas y se escogió el que finalmente presentaba mejor ajuste.



se construye una matriz que contiene en cada celda el cociente entre los ingresos laborales y el VAB que surge de la EAAE<sup>3</sup>. En segundo lugar, se construye una matriz de ingreso laboral por rama de actividad y tamaño de las empresas a partir de la información de la ECH. Esta matriz de ingresos laborales de la ECH, que es representativa de toda la población ocupada, se ajusta con los coeficientes que surgen de la matriz de cociente entre los ingresos laborales y el VAB. Se obtiene así una matriz ficticia del VAB y se aplican los coeficientes de distribución del VAB de cada rama de actividad por tamaño de las empresas al VAB total de la rama, que surge del Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central del Uruguay, a precios constantes de 2005. Queda configurada así la matriz de VAB por rama de actividad y tamaño de las empresas. Por otro lado, se calcula una matriz de ocupados por rama de actividad y tamaño de las empresas de la ECH y se expande por las proyecciones de población del INE, para representar el total de ocupados de la economía. En rigor, se calculan dos conjuntos de matrices, un conjunto que comprende a los ocupados de las localidades de 5.000 y más habitantes y abarca de 2001 a 2014, y otro con los ocupados del total del país y abarca de 2006 a 2014, debido a que solamente a partir de ese año la encuesta de hogares es representativa del total del país.

Por último, se obtiene la matriz de productividad como el cociente entre las celdas de la matriz de VAB y las de la matriz de ocupados. Se cuenta, por lo tanto, con dos matrices de productividad, una que comprende a los ocupados del total del país y otra que comprende a los ocupados de las localidades de 5.000 y más habitantes.

En el cuadro 1 se resumen los pasos detallados del método de construcción de estratos de productividad.

En el cuadro 2 se presenta la matriz de productividad construida para el último año del período considerado (2014). Matrices similares se construyeron para cada año del período analizado.

---

<sup>3</sup> Para las ramas de actividad no relevadas por la EAAE, se imputa el valor promedio del total de la masa de ingresos laborales dividido por el VAB. En los años 2006 y 2007 se identificó un problema de subcaptación de las empresas con menos de diez trabajadores. Por ese motivo, se asignó la matriz de masa de ingresos laborales dividida por el VAB de 2008. Este problema se debe a la conformación de la muestra y a que estas empresas quedan dentro de la muestra de inclusión no forzada (muestra aleatoria).

Cuadro A1.1

**Resumen de la metodología para la construcción de estratos de productividad**

Metodología	Fuente de datos
1 Construcción de una matriz cuyas columnas representan el valor agregado bruto (VAB) por rama de actividad (19 ramas de actividad).	Banco Central del Uruguay (BCU)
2 Construcción de una matriz cuyas filas corresponden a las ramas de actividad y cuyas columnas corresponden a los tamaños de empresa. Cada celda contiene el cociente entre VAB e ingreso laboral.	Encuesta Anual de Actividad Económica (EAAE), Instituto Nacional de Estadística (INE)
3 Construcción de una matriz similar a la matriz 2 cuyas celdas contienen los promedios de los ingresos laborales.	
4 Construcción de una matriz que es resultado de multiplicar los valores de las celdas de la matriz 2 por los valores de las celdas de la matriz 3. Cada celda contendrá entonces una nueva estimación del VAB.	
5 Cálculo de la distribución del VAB de cada rama de actividad por tamaño de empresa, en función de la matriz 4.	
6 Aplicación de los coeficientes de la matriz 5 a la matriz 1. Se obtiene la matriz de VAB por rama de actividad y tamaño de empresa.	
7 Construcción de una matriz cuyas filas corresponden a las ramas de actividad y cuyas columnas corresponden a los tamaños de empresa. Cada celda contiene el total de ocupados.	Encuesta Continua de Hogares (ECH) y proyecciones de población, Instituto Nacional de Estadística (INE)
8 Construcción de una matriz de productividad promedio por ramas de actividad y tamaños de empresa, que es resultado de dividir los valores de las celdas de las matrices 6 y 7.	

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** Se consideran tres tamaños de empresa (menos de 10 trabajadores, entre 10 y 49 trabajadores, y 50 o más trabajadores) y 19 ramas de actividad, de acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU, revisión 3). En total, son 57 combinaciones, que surgen de las 19 ramas de actividad y los 3 tramos de tamaños de empresa.

**Cuadro A1.2**  
**Matriz de productividad promedio por ramas de actividad**  
**y tamaños de empresa, 2014**  
*(En miles de pesos uruguayos)*

	De menos de 10 empleados	De 10 a 49 empleados	De 50 o más empleados	Total
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	534	1 288	1 253	811
Explotación de minas y canteras	417	1 195	1 500	994
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	334	589	614	526
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	115	192	260	169
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	851	2 387	1 205	1 359
Industria química	210	1 185	763	803
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	86	526	503	262
Suministro de electricidad, gas y agua	218	689	1 101	935
Construcción	128	439	521	290
Comercio al por mayor y al por menor	165	403	454	278
Transporte y almacenamiento	264	349	640	436
Alojamiento y servicios de alimentación	215	325	360	274
Información y comunicación	1 288	2 779	2 460	2 287
Actividades financieras y de seguros	602	1 265	1 771	1 559
Actividades inmobiliarias	366	773	969	570
Administración pública y defensa	91	166	244	242
Enseñanza	70	116	221	195
Servicios sociales y relacionados con la salud	22	113	231	144
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	188	631	470	209
Total	172	493	642	408

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares y datos del Banco Central del Uruguay (BCU).

A partir de esta matriz, se construyen los estratos productivos, clasificando las celdas de la matriz en cuatro grupos, según su nivel de productividad: baja, media baja, media alta y alta. En el cuadro 3 se presentan los límites de productividad de cada estrato, así como las productividades promedio, correspondientes a 2014.

**Cuadro A1.3**  
**Límites de los estratos de productividad y productividades promedio, 2014**  
*(En miles de pesos uruguayos)*

Estratos de productividad	Límites del estrato de productividad	Productividad promedio
Baja	Menor de 218	140
Media baja	Entre 218 y 454	333
Media alta	Entre 454 y 851	622
Alta	Mayor de 851	1 546

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares y datos del Banco Central del Uruguay (BCU).

En el cuadro 4 se presenta el detalle de la clasificación por estratos de productividad correspondiente a 2014.

**Cuadro A1.4**  
**Clasificación por estratos de productividad, según ramas de actividad y tamaños de empresa, 2014**

	De menos de 10 empleados	De 10 a 49 empleados	De 50 o más empleados	Total
Producción agropecuaria, forestal y pesquera	media alta	alta	alta	media alta
Explotación de minas y canteras	media baja	alta	alta	alta
Elaboración de productos alimentarios y bebidas	media baja	media alta	media alta	media alta
Fabricación de productos textiles, prendas y cueros	baja	baja	media baja	baja
Producción de madera, fabricación de productos de madera y papel	media alta	alta	alta	alta
Industria química	baja	alta	media alta	media alta
Fabricación de productos de metal, informática y maquinaria	baja	media alta	media alta	media baja
Suministro de electricidad, gas y agua	baja	media alta	alta	alta
Construcción	baja	media baja	media alta	media baja
Comercio al por mayor y al por menor	baja	media baja	media baja	media baja
Transporte y almacenamiento	media baja	media baja	media alta	media baja
Alojamiento y servicios de alimentación	baja	media baja	media baja	media baja
Información y comunicación	alta	alta	alta	alta
Actividades financieras y de seguros	media alta	alta	alta	alta
Actividades inmobiliarias	media baja	media alta	alta	media alta
Administración pública y defensa	baja	baja	media baja	media baja
Enseñanza	baja	baja	media baja	baja
Servicios sociales y relacionados con la salud	baja	baja	media baja	baja
Actividades de los hogares en calidad de empleadores	baja	media alta	media alta	baja
Total	baja	media alta	media alta	media baja

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuestas continuas de hogares y datos del Banco Central del Uruguay (BCU).

### **C. Limitaciones y ventajas del método**

Uno de los aportes del presente estudio son los esfuerzos realizados por compatibilizar la información que permita combinar la rama de actividad y el tamaño de la empresa, en el entendido de que existe heterogeneidad dentro de las ramas y también entre empresas de similar tamaño. A su vez, el análisis de las matrices de clasificación por estratos de productividad de los distintos años evidencia tanto cambios en la composición de los estratos como cambios dentro de las ramas que integraban cada estrato.

A pesar de los esfuerzos realizados, ciertas limitaciones de las fuentes de datos persisten. En primer lugar, el hecho de que la EAAE no tiene información para todas las ramas de actividad, si bien fue resuelto imputando el promedio total a las ramas que carecían de información, puede estar incidiendo en la clasificación de esas ramas. En segundo lugar, en 2006 y 2007 se verificó una subcaptación de las empresas de menor tamaño, que fue consecuencia de la conformación de la muestra en la EAAE. En tercer lugar, en la ECH los tamaños de empresa relevados no permiten identificar a las empresas más grandes, por ejemplo, las que tienen más de 100 trabajadores, con lo que se puede estar perdiendo información de interés sobre las empresas de alta productividad.

Este libro es resultado de una iniciativa conjunta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dirigida a ampliar el debate y fortalecer el marco analítico en relación con el diseño de una estrategia de desarrollo inclusivo en el Uruguay. El objetivo final es apoyar la formulación de políticas que impulsen la convergencia productiva, el crecimiento económico para la igualdad y la justicia social.

La orientación prioritaria del desarrollo inclusivo es lograr una mayor inserción, tanto productiva como social, de las personas en la estructura y el funcionamiento del sistema socioeconómico, para asegurar una mejor distribución primaria del ingreso, arraigada en el proceso productivo mismo.

En este libro se analiza la experiencia del Uruguay en términos de crecimiento económico, dinámica del mercado laboral y protección social, tres pilares fundamentales del desarrollo inclusivo. La principal lección que surge de este estudio es que, aun en condiciones de desigualdad productiva creciente, las políticas laborales y tributarias pueden contrarrestar hasta cierto punto estas tendencias regresivas y contribuir a reducir de forma significativa la desigualdad de los ingresos laborales.

