



CENTRO DE ESTUDIOS
PARA EL DESARROLLO



ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ECONOMÍA

Autores: Leonardo Veiga, Santiago Madalena, Valeria Fratocchi y Sofía Harguindeguy

Más y mejor trabajo



Más y mejor trabajo

Empresas patrocinadoras:



Más y mejor trabajo

*IEEM Escuela de Negocios de la Universidad de Montevideo
Leonardo Veiga, Santiago Madalena, Valeria Fratocchi y Sofía Harguindeguy*

*Montevideo, 2023
Pharos | Academia Nacional de Economía | Centro de Estudios para el Desarrollo | IEEM
Escuela de Negocios de la Universidad de Montevideo*

Diseño: Paula Lorenzo
Impreso por:



Academia Nacional de Economía



ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ECONOMÍA

Pharos es un Centro de análisis y propuestas en materia económica y social perteneciente a la Academia Nacional de Economía.

Objetivo de Pharos

Realizar propuestas de política pública con una mirada de desarrollo de largo plazo, con un abordaje técnico sobre temas relevantes para el país.

Financiamiento

Pharos se financia con el aporte de las empresas patrocinantes.

Destinatarios de las propuestas

Sistema político.

Comunidad en el sentido amplio.

Consejo asesor

El consejo asesor está integrado por representantes de la Academia Nacional de Economía y por referentes del empresariado uruguayo.



CENTRO DE ESTUDIOS
PARA EL DESARROLLO

El Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) es una organización sin fines de lucro que investiga y analiza temas políticos y económicos de Uruguay para contribuir al debate informado y a la adopción de mejores políticas públicas. Creemos que Uruguay puede llegar a ser el primer país desarrollado de América Latina. Por esto, impulsamos un país moderno, competitivo y justo; referente en la región y en el mundo por sus valores democráticos y su sociedad abierta. Creemos en la libertad y que es posible mejorar la vida de los uruguayos con dedicación, compromiso y esfuerzo.

Nuestra misión es generar propuestas de políticas públicas para lograr un Uruguay más libre, justo y próspero.

Nuestra visión es impulsar discusiones relevantes para el país. Generar espacios de formación en permanente interacción con los referentes políticos, sociales y empresariales del Uruguay. Proveer insumos de excelencia para el análisis e implementación de políticas públicas.

Estos son los pilares que creemos, defendemos y promovemos:

- Libertad
- Sociedad abierta
- Estado de derecho
- Políticas basadas en experiencias
- Descentralización
- Sustentabilidad

Los puntos de vista y las opiniones expresadas en esta publicación, son exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan una posición de las instituciones patrocinadoras.

Autores

Leonardo Veiga

Contador Público, Universidad de la República (UDELAR). Licenciado en Administración (UDELAR), Master en Dirección y Administración de Empresas, Escuela de Negocios IEEM, Universidad de Montevideo. Doctor en Dirección y Gobierno de la Organizaciones, Instituto Empresa y Humanismo, Universidad de Navarra, España. Fue consultor del Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE) y del Plan de Desregulación del Comercio Exterior y las Inversiones (PLADES) (1990-1995) y miembro del Comité Ejecutivo del Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2012-2013). Actualmente es profesor de Gestión de la Innovación, Gestión Estratégica del Contexto y Economía Política Internacional en la Escuela de Negocios IEEM, Universidad de Montevideo. Es Coordinador Nacional del capítulo local del Global Entrepreneurship Monitor, Director del Centro de Innovación Tecnológica SEPÉ y Representante Geográfico en el Comité Ejecutivo del Codex Alimentarius.

Santiago Madalena

Abogado egresado de la Universidad de la República. Máster en Derecho de la Empresa (Universidad de Montevideo). Docente de Derecho Laboral (Universidad de Montevideo) y Seguridad Social (Universidad Católica). Desde 2009 se dedica a la práctica profesional del Derecho Laboral en el estudio Guyer & Regules, en las áreas de negociación colectiva, litigios, auditorías laborales, entre otras. En 2018 trabajó en el estudio Littler Mendelson (Washington D.C.).

Valeria Fratocchi

Psicóloga por la Universidad Católica del Uruguay. Master en Dirección y Administración de Empresas, Escuela de Negocios IEEM, Universidad de Montevideo (IEEM/UM). Cuenta con más de 25 años de experiencia en roles gerenciales relacionados a los recursos humanos, gestión de talentos, relaciones laborales, gestión de crisis, cumplimiento y cultura organizacional. Actualmente es profesora de tiempo completo en la Escuela de Negocios IEEM, Universidad de Montevideo, en las áreas de Comportamiento Organizacional y Relaciones Laborales y consultora en la definición de agendas de recursos humanos y desarrollo de competencias.

Sofía Harguindeguy

Master of Science in Economics and Finance por la Universidad Pompeu Fabra de España y Licenciada en Economía por la Universidad de la Montevideo, donde también realizó una Maestría en Economía. Realizó un Programa en Métodos Cuantitativos Aplicados a la Economía de la Universidad ORT. Ha sido docente en la Universidad de Montevideo de Organización Industrial (2020-2021) y Microeconomía (2015-2017), y en la Facultad de Ciencias Económicas de la UDELAR de Introducción a la Microeconomía. (2019-2020). Trabajó como consultora para el Banco Interamericano de Desarrollo, como asesora económica para el Ministerio de Economía y las Naciones Unidas en la evaluación de modelos macroeconómicos para la medición impacto de políticas ambientales y de cambio climático. En la actualidad gerencia al equipo de Consultoría Económica en Grant Thornton Uruguay.

Resumen ejecutivo

Objetivo

La Academia Nacional de Economía, a través de su centro de análisis Pharos y el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), encomendaron al IEEM un estudio exhaustivo sobre el mercado laboral uruguayo, buscando ofrecer una hoja de ruta para mejorar las condiciones laborales en los años venideros.

Panorama del Mercado Laboral

La reciente evolución histórica sugiere que el mercado laboral presenta indicios de desajuste, manifestados en problemas como altos niveles de desempleo juvenil, dificultades de reubicación para personas mayores y bajos niveles de productividad. También se observan ciertas tendencias recientes, como la relevancia positiva del nivel educativo en la empleabilidad y cambios en los perfiles laborales requeridos.

Estrategia Metodológica

Para elaborar las propuestas se llevaron a cabo las siguientes actividades: el relevamiento de problemas, la realización de una encuesta a directivos y entrevistas con dirigentes sindicales y empresarios, así como consultas con expertos.

Obstáculos Identificados

A partir de la encuesta, se identificaron ocho problemas prioritarios para los empresarios: rigidez y obsolescencia de las categorías laborales, obligación de negociar con el sindicato sectorial cuando la empresa no posee uno propio, rigideces en las regulaciones sobre jornada laboral y descanso, fijación de un salario mínimo por sector, regulaciones sobre contratación de jóvenes y estudiantes, intervención

del Poder Ejecutivo en los consejos de salarios y políticas de contratación para profesionales universitarios.

Desafíos Futuros

El mercado laboral se enfrenta a desafíos significativos en el actual contexto económico y tecnológico en constante evolución. Algunos de ellos son: el impacto de los Consejos de Salarios en el funcionamiento de los mercados y la automatización y su influencia en el empleo.

Propuestas de corto, mediano y largo plazo

El dinamismo de los cambios y desafíos exige medidas tanto a corto como a largo plazo. Las propuestas a corto plazo presentadas apuntan a cambios regulatorios inmediatos. Basadas en la metodología de esta investigación, las propuestas regulatorias específicas se centran en los temas prioritarios identificados por los empresarios encuestados. Entre estas propuestas, se incluyen:

- Proyectos de ley relacionados con descuelgues: como modificaciones en descuelgues, posibilidad de descuelgues positivos y ajustes en categorías laborales.
- Proyectos de ley sobre legitimación para convenios colectivos.
- Propuestas legislativas referentes a la jornada laboral y periodos de descanso: cambios en la jornada diaria y horas extras, ajustes en los descansos intermedios y modificaciones en licencias.
- Proyecto de ley referente a la contratación de jóvenes
- Propuesta referente a la participación del Poder Ejecutivo en las negociaciones salariales

- Propuesta para la contratación de profesionales en el sector de software

Mientras que las propuestas de mediano y largo plazo deben abordar no solo las necesidades actuales, sino también preparar a la fuerza laboral para las demandas futuras y garantizar la sostenibilidad en un entorno laboral en constante cambio. Para este segundo conjunto de propuestas no sugerimos proyectos de ley. Esto se debe a que los cambios necesarios en estos horizontes son más profundos y requerirán de acuerdos políticos previos. Por ende, el propósito de este trabajo en este aspecto es ofrecer aportes que puedan ser útiles en ese debate.

En este sentido, las propuestas se enfocaron en: enfrentar los desafíos asociados al reentrenamiento de la fuerza laboral, centrarse en la movilidad social y laboral basada en el desarrollo del capital humano, y replantear objetivos y métodos en relación con las negociaciones salariales.

Índice

Capítulo 1: Introducción.....	15
1. Objetivos del proyecto	15
2. Las condiciones necesarias para más y mejor trabajo	18
2.1. Condiciones necesarias en cuanto a la demanda.....	19
2.2. Condiciones necesarias en la oferta	22
3. Los desafíos de los cambios en el contexto	23
4. La estrategia adoptada	24
Capítulo 2: Situación actual del mercado laboral uruguayo.....	29
1. Composición de la población en términos laborales.....	29
2. Evolución reciente	35
2.1. El peso del nivel de formación en la empleabilidad	38
3. Competitividad Laboral	42
4. La productividad	46
4.1. La relevancia de la productividad laboral en la prosperidad de un país 46	
4.2. La medición de la productividad.....	57
4.3. La importancia de la relación entre la productividad y los aumentos salariales.....	64
4.3.1. El impacto sobre el nivel de actividad y el empleo.....	64
4.3.2. El impacto sobre la composición de los sectores productivos	69
4.3.3. El impacto de los Consejos de Salarios en el tipo de cambio real.....	83
4.3.4. El empleo de mediciones de productividad para la fijación de aumentos salariales.....	86
Capítulo 3: Aspectos relevantes de la legislación laboral	97
1. Normativa referida a los Consejos de Salarios y fijación del salario mínimo.....	97
1.1 Normas	97
1.2 Introducción	98
1.3 Participación estatal.....	98
1.4 Fijación de los salarios para los distintos grupos de actividad.....	100

1.5	Fijación de los salarios para los distintos grupos de actividad.....	101
1.6	Exclusión del objeto de negociación de los Consejos de Salarios a los salarios en moneda extranjera	102
1.7	Exclusión del ámbito de aplicación de los Consejos de Salarios a determinado personal o nivel salarial.....	103
1.8	Admisibilidad de la posibilidad de negociar con representantes del personal	103
2.	Situación del trabajo autónomo	104
2.1	Normas	104
2.2	Contratación de profesionales universitarios	105
2.3	Contratación de trabajadores de aplicaciones y otros autónomos....	106
3.	Situación del trabajo juvenil y de estudiantes	107
3.1	Normas	107
4.	Modernización de la normativa en materia de tiempo de trabajo y descansos	108
4.1	Actualización en general de la normativa de jornada.....	108
4.2	Personal excluido de la jornada de trabajo	111
4.3	Descanso intermedio	113
4.4	Guardias y tiempo de disponibilidad	114
4.5	Goce de las vacaciones	115
Capítulo 4: Propuestas de corto plazo. Aspectos relevantes de la legislación laboral uruguaya		117
1.	Obstáculos reconocidos	117
1.1	Ausencia de discriminación en las negociaciones salariales de acuerdo con la heterogeneidad de las empresas en un sector.....	118
1.1.1	La centralización del sistema de negociación colectiva	119
1.1.2	Los problemas de la centralización.....	121
1.1.3	Herramientas frente a la centralización: los descuelgues	124
1.1.4	La descentralización condicionada	126
1.2	Categorías laborales rígidas y en algunos casos obsoletas	129
1.3	Mandato de negociar con el sindicato sectorial cuando la empresa no posee un sindicato propio	132

1.4	Exclusión del objeto de negociación de los Consejos de Salarios a los salarios en moneda extranjera	134
1.5	Rigideces en las regulaciones relacionadas con la jornada laboral y períodos de descanso.....	135
1.5.1	La situación actual	135
1.5.2	La doctrina nacional	137
1.5.3	Nuestras apreciaciones. Los distintos sistemas que podrían consagrarse	142
1.6	Rigideces en las regulaciones relacionadas con la jornada laboral y períodos de descanso.....	148
1.7	Normativa sobre la contratación de jóvenes	151
1.8	Participación del Poder Ejecutivo en las negociaciones	152
1.9	Contratación de profesionales universitarios	156
2.	Otras temáticas de interés.....	157
2.1	Contratación de trabajadores de aplicaciones y otros autónomos....	157
3.	Reunión con expertos laboralistas.....	158
4.	Reunión con expertos laboralistas.....	160
4.1	Anteproyectos de ley en materia de descuelgues.....	161
4.2	Anteproyecto de ley – Modificaciones en materia de legitimación para celebrar convenios colectivos	165
4.3	Anteproyectos de ley en materia de jornada laboral y períodos de descanso.....	166
4.4	Contratación de jóvenes	173
4.5	Participación del Poder Ejecutivo en las negociaciones	174
4.6	Salarios en moneda extranjera	175
4.7	Contratación de profesionales en el sector del software.....	175
Capítulo 5: Los desafíos emergentes en el mercado laboral: gobernanza y automatización.....		177
1.	El impacto de los Consejos de Salarios en el funcionamiento de los mercados.....	177
1.1	Caracterización del sistema de negociación colectivo de Uruguay ..	177
1.2	La fijación de salarios por mecanismos de mercado	179
1.3	Consejos de Salarios y tipo de mercado real.....	180

1.4	La “transabilidad” uruguaya	182
2.	La automatización y su impacto en el empleo	183
2.1	Breve historia de la automatización y la productividad	185
2.2	La originalidad del cambio tecnológico en curso y sus derivaciones	191
2.3	La proyección del impacto tecnológico en el empleo.....	195
2.4	La velocidad proyectada del cambio en Uruguay	198
2.4.1	Los factores locales con impacto en el cambio tecnológico.....	198
2.4.2	Evaluación de la velocidad y el efecto de las nuevas tecnologías de automatización	202
2.4.3	Metodología para las mediciones sectoriales	203
2.4.4	Resultados obtenidos.....	205
Capítulo 6: Propuestas de mediano y largo plazo. Curso de acción hacia el futuro		207
1.	Re-entrenamiento masivo y acelerado de la fuerza de trabajo.....	207
2.	Focalización en la movilidad social y laboral basada en el desarrollo de capital humano	210
3.	Redefinir objetivos y medios en materia de negociaciones salariales	211
3.1	Limitaciones del sistema actual	211
3.2	Antecedentes de intentos de corrección	213
3.3	Objetivos de una nueva regulación laboral	217
Referencias bibliográficas		223
Anexos.....		231
	Anexo 1. Encuesta a empresarios para el relevamiento y categorización de los obstáculos	231
	Anexo 2. Doctrina y derecho comparado sobre flexibilización de jornada y licencias.....	238
	Anexo 3. Entrevista a dirigentes sindicales	254
	Anexo 4. Expertos laboristas consultados	260

Capítulo 1: Introducción

1. Objetivos del proyecto

En un mundo en constante evolución, los desafíos del trabajo del futuro exigen una reflexión profunda y medidas proactivas. La rápida revolución tecnológica, junto con las dinámicas cambiantes del mercado global, pone en el centro la necesidad de adaptar y flexibilizar nuestras regulaciones laborales. Esta transformación debe tener como objetivo mantener la competitividad en una economía globalizada de una forma armoniosa con los preceptos constitucionales al respecto.

El artículo 53 de la Constitución de la República establece:

“Todo habitante de la República, sin perjuicio de su libertad, tiene el deber de aplicar sus energías intelectuales o corporales en forma que redunde en beneficio de la colectividad, la que procurará ofrecer, con preferencia a los ciudadanos, la posibilidad de ganar su sustento mediante el desarrollo de una actividad económica.”

Esta disposición establece que en nuestro país el trabajo es, al mismo tiempo, un derecho y una obligación. Como colectividad nuestra prosperidad depende del esfuerzo que realizan todos los que la integran. A su vez, las oportunidades de contribuir de cada habitante están supeditadas a que se creen las condiciones favorables para ello.

La Academia Nacional de Economía, a través de Pharos, su centro de análisis y propuestas en materia económica y social, propuso al IEEM un proyecto desafiante, que dimos en llamar “Más y mejor trabajo”. El propósito de este proyecto es proponer cambios en las

regulaciones laborales que permitieran lograr el objetivo que su nombre indicaba.

Ahora bien, ¿qué implica más trabajo? En primer lugar, crear las condiciones que minimicen el desempleo en el país. Los impactos devastadores que genera este fenómeno en las personas han sido extensamente estudiados. Según Eisenberg y Lazarsfeld (1938) el desempleo tiene efectos significativos en la estabilidad emocional, la moral y la autoestima de las personas. Además, afecta negativamente la personalidad, los hábitos y los intereses de los individuos, así como también impacta en su integración, debido al énfasis social en el estatus y prestigio laboral. Paul y Moser (2009) realizan un meta-análisis de estudios que examinan el efecto del desempleo en la salud mental. Los resultados muestran que el desempleo genera angustia en quienes lo padecen, especialmente los hombres y las personas con trabajos manuales. La duración del desempleo, el nivel de desarrollo económico, la distribución de ingresos y los sistemas de protección contra el desempleo en un país también tienen peso en el efecto negativo sobre la salud mental. El estudio encontró asimismo que los programas de intervención para individuos desempleados eran moderadamente efectivos para reducir la angustia relacionada con el desempleo. Wanberg (2012) encuentra que el desempleo conduce a disminuciones en la salud psicológica y física y un aumento en la incidencia de suicidio. Por su parte, el subempleo, aunque representa un cambio cualitativo con respecto al desempleo, genera en mayor o menor grado los mismos efectos negativos mencionados anteriormente.

El desempleo tiene un doble perjuicio al nivel de bienestar de una sociedad. Por un lado, las personas desempleadas no pueden contribuir a la generación de bienes y servicios. Por otra parte, es necesario transferir recursos del resto de la sociedad hacia los

desempleados y sus familias a efectos de mitigar los impactos y consecuencias de su situación. En términos económicos, la reducción del desempleo implica la generación de mayor riqueza y disminuye la presión sobre la parte de la sociedad encargada de proveer estos recursos.

¿A qué estamos haciendo referencia con mejor trabajo? En primer lugar, un trabajo mejor remunerado, con mejores condiciones y beneficios laborales. En segundo lugar, un trabajo que permita a la persona su realización. Un trabajo bien hecho contribuye a la autoestima, a la satisfacción y a la realización profesional, pero también permite al individuo conquistar su propio espacio, fomenta el respeto y la consideración de los demás. En tercer lugar, un trabajo que permita el equilibrio trabajo-familia. Siguiendo la definición de Marks y MacDermid (1996), el equilibrio trabajo-familia es la tendencia a comprometerse totalmente en el desempeño de cada papel con una actitud de dedicación para responder de manera óptima en cada uno de ellos. Ese equilibrio es una decisión personal, pero es claro que existen circunstancias exógenas que lo favorecen o desestiman. Los resultados indican que las personas con mayor equilibrio de roles experimentan menos tensión, mayor autoestima y bienestar general. El equilibrio de roles también se asocia con mayor satisfacción y productividad laboral, y rendimiento académico.

Este documento ha sido estructurado para proporcionar una visión integral sobre la situación laboral actual y los desafíos que enfrenta Uruguay. Comenzamos con esta introducción en el Capítulo 1, seguido por un análisis detallado de la situación actual del mercado laboral uruguayo el Capítulo 2, donde examinamos sus características y evolución reciente. El Capítulo 3 está dedicado a elucidar los aspectos más relevantes de la legislación laboral vigente, proporcionando un entendimiento claro de las normativas que rigen el trabajo en el país. En

el Capítulo 4 se presentan sugerencias para la modificación de ciertas regulaciones, con el objetivo de modernizar y adaptar la legislación a las nuevas realidades y desafíos. El Capítulo 5 discute los desafíos inminentes que se avecinan en el ámbito laboral. Finalmente, en el Capítulo 6, se formulan propuestas complementarias que trazan una hoja de ruta basada en la consideración de las tendencias emergentes y las necesidades cambiantes de trabajadores y empleadores en el Uruguay del mañana.

Nuestra intención es proporcionar una hoja de ruta clara y reflexiva, con el fin de guiar y enriquecer el debate sobre cómo mejorar y fortalecer el panorama laboral uruguayo en los próximos años.

2. Las condiciones necesarias para más y mejor trabajo

Para lograr los objetivos mencionados anteriormente, es necesario implementar cambios tanto en la demanda como la oferta laboral. Algunas de estas modificaciones exceden las cuestiones regulatorias. Lo regulatorio no puede ser considerado de manera aislada dentro de la estrategia global de un gobierno, ni desligado de las condiciones de contexto que motivaron dicha estrategia. En esta sección se examinan las condiciones fundamentales que fomentan un entorno propicio para el desarrollo de un empleo más sólido y de mayor calidad, dividiendo el análisis en dos partes: las condiciones esenciales en relación con la demanda laboral y las condiciones necesarias en el ámbito de la oferta de trabajo. Además, se analizan los desafíos vinculados a los cambios en el contexto laboral. Por último, se presenta en detalle la

estrategia metodológica adoptada en este estudio para cumplir con los objetivos planteados.

2.1. Condiciones necesarias en cuanto a la demanda

En primer lugar, es necesario el aumento y enriquecimiento de la demanda laboral, esto es, que exista una mayor cantidad de puestos de trabajo a ocupar y, que los mismos sean cada vez de mejor calidad.

En una economía de mercado la demanda laboral se encuentra determinada fundamentalmente por tres factores, a saber, el nivel de actividad, la productividad de los factores productivos, y las regulaciones aplicables a las actividades productivas y relaciones laborales.

Cuanto mayor sea el nivel de actividad de una economía, mayor será también la demanda laboral en la misma. La creación de nuevas empresas y el crecimiento de las existentes conlleva mayores niveles de inversión y empleo.

En secciones posteriores se analizará la relación bidireccional entre el mercado de trabajo y el nivel de actividad de la economía. Si bien el nivel de actividad impacta en el mercado de trabajo, la configuración y funcionamiento del mercado laboral también tienen consecuencias en fomentar o frenar la dinámica económica.

El segundo factor determinante de la demanda laboral es la productividad en el empleo de los factores productivos. El factor capital y el factor trabajo pueden combinarse con distintas intensidades relativas para producir un bien o un servicio y es el empresario quien tiene a su cargo decidir la combinación óptima, para lo cual tomará en consideración, entre otros elementos, el precio de ambos factores y su productividad potencial. Las regulaciones del mercado laboral influyen

en cuál es la decisión que el empresario toma respecto de la combinación óptima de capital y trabajo.

En tercer lugar, la demanda en el mercado laboral se encuentra condicionada por las regulaciones a las que están sometidas las actividades productivas, y en particular, las regulaciones laborales. En ciertos casos son restricciones justificadas, en tanto establecen las condiciones mínimas que como sociedad hemos decidido que un puesto de trabajo debe reunir para respetar la dignidad y seguridad del trabajador. Las regulaciones pueden constituirse en un gran obstáculo al aumento de la demanda laboral. Sin embargo, pueden existir disposiciones laborales que, si bien tuvieran como propósito original brindar mayores garantías y beneficios al trabajador, en los hechos terminan convirtiéndose en un impedimento para el empleo.

A modo de referencia mencionaremos ciertos tipos de regulaciones que impactan negativamente sobre el empleo:

A. Regulaciones que desestimulan a emprender dentro de un sector

El emprendedurismo resulta fundamental en la medida que es el generador de nuevos puestos laborales. Muchas regulaciones laborales tienen un impacto mayor en las pequeñas empresas incipientes que en las ya consolidadas. A vía de ejemplo, existen muchas regulaciones que limitan la flexibilidad en cuanto a las tareas que cada empleado realiza. En empresas con un gran número de trabajadores esta falta de flexibilidad es administrable, no así en las pequeñas.

B. Regulaciones que desestimulan el crecimiento

Existen regulaciones que generan fuertes presiones a no crecer, en tanto los costos y riesgos adicionales exceden los beneficios que este crecimiento provocaría. El caso típico son las empresas informales o con

actividad informal. Para muchas de estas empresas el crecer es inviable dentro de la informalidad, mientras la formalidad plantea costos ciertos y beneficios inciertos. Algo similar sucede con empresas familiares que definen la dimensión máxima en términos de lo que los familiares activos puedan gestionar en tanto ello permite preservar la flexibilidad, costos y controles simplificados que son incompatibles con una fuerte presencia de trabajadores no familiares.

C. Regulaciones que favorecen la sustitución de trabajo por capital

Existen regulaciones que hacen que la combinación de capital y trabajo por la cual el empresario termina optando sea mucho más intensiva en capital –y consecuentemente, menos intensiva en trabajo- de lo que originalmente hubiera optado. No es aquí la productividad relativa de ambos factores el factor determinante, sino los obstáculos que se introducen que impiden que la productividad potencial del trabajo se manifieste. Ya veremos con mayor detalle que la gran ventaja del factor trabajo al momento de decidir las combinaciones es su flexibilidad. Existen regulaciones que limitan esa flexibilidad y con ello, privan al trabajador de su principal ventaja frente a la máquina y la tecnología.

D. Regulaciones que restringen las modalidades y condiciones de trabajo permitidas

Muchas regulaciones fueron pensadas sobre la base de que el empleador tenía una capacidad de negociación desproporcionadamente alta en relación al empleado. La regulación tenía por propósito original generar una “cancha más nivelada”. Ante cambios en el contexto esas regulaciones se han vuelto un impedimento al acuerdo de condiciones que serían mutuamente favorables. Este cambio de contexto se explica

fundamentalmente por avances tecnológicos que permiten desarrollar formas de trabajo que antes eran inviables.

E. Regulaciones que afectan la competitividad de las empresas

Como veremos luego en mayor detalle, las empresas se enfrentan a un contexto cambiante y desafiante. Las bases históricas de competitividad de las empresas están siendo cuestionadas y existen fuertes presiones para su renovación. Hay muchas regulaciones que dificultan los cambios que esa renovación exige.

2.2. Condiciones necesarias en la oferta

También del lado de la oferta es necesario que se produzcan cambios. El enriquecimiento de la demanda de trabajo deriva en la búsqueda de trabajadores más capacitados y polivalentes. Como veremos luego en mayor detalle el enriquecimiento de la oferta laboral tiene un componente importante de incentivos, señales que indiquen a las personas que invertir tiempo en adquirir conocimientos y habilidades adicionales es adecuadamente recompensado por el mercado, pero también es necesario disponer de un sistema educativo que pueda responder a esa demanda. No habrá una mejor oferta laboral si los oferentes no quieren superarse, pero tampoco la habrá si quienes lo desean no encuentran los medios para ello. Por último, también aquí existen cuestiones en materia regulatoria que impactan sobre la oferta laboral.

A. Regulaciones que no favorecen la adaptación de los trabajadores a las nuevas exigencias del mercado laboral

Nunca ha estado tan vigente la necesidad de la capacitación permanente como requisito necesario para la empleabilidad. Sin

embargo, es complejo lograr que la misma se lleve adelante. Por un lado, el propósito de la capacitación es que el trabajador adquiera un capital intelectual que no sólo lo haga más productivo en su trabajo cotidiano, sino también menos dependiente del puesto y de la firma concreta en donde trabaja hoy. Para ampliar sus opciones laborales, un exceso de foco en las actividades de formación y el entrenamiento en las necesidades específicas de su tarea actual puede ser contraproducente. Es necesario pues encontrar un delicado equilibrio entre los intereses del trabajador y los de la firma, a lo que luego se agregan todas las complejidades asociadas a implementar mecanismos de capacitación a una escala sin precedentes.

Es necesario identificar aquellos sectores donde es previsible que se producirán problemas de empleabilidad en el mediano plazo, así como la velocidad con la que evolucionará cada situación. Una vez definidas prioridades es necesario introducir programas de capacitación anticipadamente. No se puede esperar a tener el problema para comenzar a abordar la cuestión. La capacitación en los nuevos contextos exigirá mucho tiempo, no sólo por la capacitación en cuestión, sino por la heterogeneidad de las condiciones de partida de cada caso.

3. Los desafíos de los cambios en el contexto

El acelerado proceso de cambio tecnológico que estamos viviendo posee algunas particularidades que tienen un impacto en mejorar y fortalecer el mercado laboral uruguayo, especialmente en el horizonte de mediano y largo plazo. En primer lugar, las tecnologías que favorecen la automatización de los procesos productivos están

evolucionando a un ritmo creciente. En segundo lugar, tecnologías como la Inteligencia Artificial han permitido derribar barreras que antes reservaban determinadas tareas a los seres humanos. En tercer lugar, el cambio tecnológico que se está produciendo tiene la capacidad potencial de afectar prácticamente todas las actividades productivas, a diferencia de los cambios tecnológicos significativos previos, donde el impacto solía estar focalizado en determinados sectores. En cuarto lugar, al momento actual sólo estamos viendo los primeros indicios de los cambios que se producirán, los cuales tendrán un progreso marcado en el resto de esta década.

Ante este tipo de cambios drásticos, de resultado incierto, existe la predisposición natural a darle chances altas a los escenarios más adversos. Este caso no es la excepción y se ha generado un gran temor que el avance de la tecnología haga a los trabajadores irrelevantes. No compartimos estas visiones apocalípticas. Creemos que la evolución de estos procesos puede ser muy beneficiosa desde el punto de vista social y laboral. Pero, al mismo tiempo, una evolución favorable de los acontecimientos no está garantizada, es necesario adoptar medidas en el corto plazo que permitan estar preparados oportunamente para las situaciones que enfrentaremos en el mediano y largo plazo.

4. La estrategia adoptada

El mercado laboral se enfrenta a desafíos significativos en el actual contexto económico y tecnológico en constante evolución. La rápida transformación en la automatización, el avance de la inteligencia artificial y la globalización ha redefinido las habilidades requeridas y los roles laborales. Este dinamismo exige medidas tanto a corto como a

largo plazo. La necesidad de medidas a corto plazo se hace evidente para abordar las demandas inmediatas de los trabajadores y las empresas afectadas. En este sentido, las medidas de corto plazo propuestas en este trabajo están referidas a cambios en el marco regulatorio en materias que no refieren a cambios en la estrategia vigente para abordar las cuestiones laborales. Sin embargo, la importancia de la planificación a largo plazo no puede subestimarse. Las soluciones de mediano y largo plazo deben abordar no solo las necesidades actuales, sino también preparar a la fuerza laboral para las demandas futuras y garantizar la sostenibilidad en un entorno laboral en constante cambio. Para este segundo conjunto de propuestas no sugerimos proyectos de ley. Esto se debe a que los cambios necesarios en estos horizontes son más profundos y requerirán de acuerdos políticos previos. Por ende, el propósito de este trabajo en este aspecto es ofrecer aportes que puedan ser útiles en ese debate.

Veamos pues los pasos que se siguieron en lo referente a la formulación de propuestas de corto plazo:

- En primer lugar, se realizó un relevamiento de los problemas generados por la regulación actual del trabajo. A estos efectos se realizó un estudio exhaustivo de la legislación laboral presente, el cual se detalla en el Capítulo 3.
- A partir del relevamiento realizado se diseñó una encuesta cuyo objeto fue medir cuáles de los obstáculos identificados eran considerados por los empresarios como los más relevantes. Esa encuesta se distribuyó a partir de una base de 14 mil correos públicos de empresas. Se acusó recibo en unos 7 mil casos y la encuesta fue respondida por 339 directivos. La encuesta y el análisis de sus resultados se adjunta como Anexo I.

- Paralelamente se realizaron entrevistas con dirigentes sindicales del país a efectos de recabar sus opiniones con relación a los principales problemas de la legislación laboral y los problemas de relacionamiento de los sindicatos con las empresas. Las opiniones recogidas han sido uno de los insumos para la formulación de las recomendaciones de mediano y largo plazo.
- De la encuesta surgieron los temas que, a criterio de los empresarios encuestados, eran más relevantes. Se elaboró una lista acotada a los que se consideraban más importantes y para los mismos se han elaborado propuestas de solución, fuertemente apalancadas en el análisis comparado de la legislación laboral de otros países.
- Una vez elaboradas las propuestas se procuró escuchar la opinión de un conjunto seleccionado de empresas respecto de las propuestas. A estos efectos se seleccionaron siete sectores. En cada uno de ellos se entrevistaron a tres empresas, una grande (más de 99 empleados), una mediana (entre 20 y 99) y una pequeña (entre 6 y 19). La retroalimentación recibida fue un insumo para la elaboración de la versión final de las propuestas de cambio de las regulaciones y para la formulación de las recomendaciones de mediano y largo plazo.¹
- Las propuestas refinadas fueron puestas en consideración de 10 de los más prestigiosos laboristas nacionales. Sus comentarios y sugerencias fueron tomadas en cuenta en la formulación de los cambios regulatorios propuestos, tal como se detalla en el Capítulo 4.

¹ Los sectores seleccionados fueron otras actividades relacionadas con la salud humana, mantenimiento y reparación de vehículos, construcción de obras de arquitectura, restaurantes y otros servicios de comidas móviles, transporte de carga por carretera, limpieza general de edificios, comercio al por menor en almacenes no especializados.

- Luego de recibidos los aportes de los laboristas se organizó una reunión de trabajo con los mismos donde se discutió sobre la problemática de la legislación laboral y, en particular, de la negociación colectiva. Esto fue uno de los insumos para la formulación de las recomendaciones de mediano y largo plazo.
- Se realizó una nueva ronda de consultas con dirigentes sindicales, donde se profundizó algunos temas que fueron surgiendo a lo largo del proceso. Esta información fue usada de igual forma que la recabada en las reuniones previas.

En resumen, es fundamental la adopción de medidas a corto y largo plazo para abordar de manera efectiva los desafíos planteados por el nuevo escenario laboral y para fomentar un crecimiento económico sostenible. En términos de propuestas a corto plazo, se han elaborado una serie de proyectos de ley que abarcan una diversidad de temas, dirigidos a abordar los problemas identificados en la regulación laboral actual. Para las propuestas destinadas a los horizontes de mediano y largo plazo, la información recopilada en las entrevistas con empresarios y sindicalistas ha sido un aporte significativo. Para estas propuestas se ha realizado un análisis exhaustivo y sistemático de la estrategia empleada por el país en materia laboral. Se ha puesto especial énfasis en anticipar los desafíos inminentes que el país enfrentará en la próxima década en términos laborales, evaluando la adecuación de los instrumentos existentes para enfrentarlas y delineando posibles acciones a desarrollar para prepararse de manera adecuada.

Capítulo 2: Situación actual del mercado laboral uruguayo

En este capítulo se abordan diferentes aspectos de la situación actual del mercado laboral, divididos en cuatro secciones. En la primera sección se describe la composición actual de la población en términos laborales. En la segunda sección se examinan las tendencias recientes en el sector, tales como la relación entre nivel de formación y empleabilidad, y los cambios en los perfiles laborales demandados. En la tercera sección se realiza el impacto que el funcionamiento del mercado laboral está teniendo en la competitividad de nuestra economía. En la cuarta sección se aborda el tema de la productividad desde diversos ángulos.

1. Composición de la población en términos laborales²

En la Ilustración 1 se presenta la clasificación de la población uruguaya en base a los diversos indicadores laborales a julio de 2023, siguiendo los estándares de medición internacionales en la materia.

En Uruguay hay casi tres millones de Personas en Edad de Trabajar (PET), esto es, todos aquellos de 14 o más años. De ese conjunto, hay 1.857 mil que trabaja no procuran activamente hacerlo, constituyendo la Población Económicamente Activa (PEA). Por su parte, poco más de un millón de personas no trabajan ni desean hacerlo, entre los que se incluyen estudiantes, amas de casa, jubilados,

² Esta sección fue elaborada con el importante apoyo del Ec. Ignacio Umpiérrez y Santiago Perera.

entre otros, los cuales conforman la Población Económicamente Inactiva (PEI).

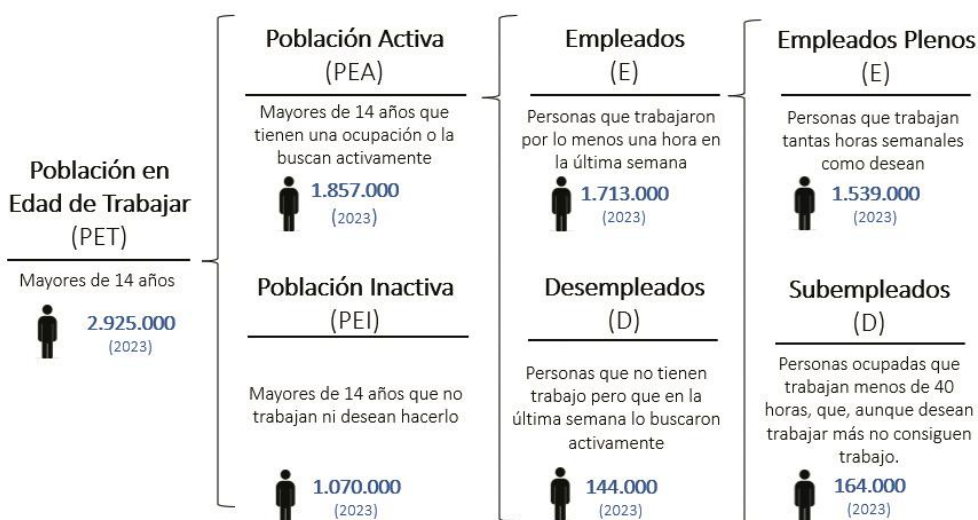
Al interior de la PEA hay aprox. 1.700 mil personas que trabajan y 144 mil personas que no tienen trabajo, pero lo han buscado activamente. Finalmente, dentro de los ocupados debemos distinguir aquellos que son ocupados plenos, esto es, aquellos que trabajan tantas horas como lo desean (aproximadamente 1.539 mil), respecto de los subempleados, esto es, aquellos que trabajan menos de 40 horas y desearían trabajar más horas, pero no lo consiguen (aprox. 164 mil).

En términos de indicadores, en julio de 2023 la tasa de empleo (personas empleadas como porcentaje de la población en edad de trabajar) alcanzó el 58,2% de la PET y la tasa de desempleo (personas desempleadas como porcentaje de la población económicamente activa) se ubicó en 7,8% de la PEA.

El desempleo se destaca como uno de los problemas más urgentes del mercado laboral a resolver. Sin embargo, existen otros dos a considerar: el subempleo y el fenómeno del desaliento laboral. En primer lugar, el subempleo no sólo constituye un problema por no alcanzar las condiciones buscadas por el trabajador, sino que también suele implicar un nivel de ingresos insuficiente y en muchos casos, una situación de inestabilidad laboral. En segundo lugar, de difícil cuantificación, se encuentran los desalentados. Estos son personas comprendidas dentro de la población inactiva, dado que buscaron trabajo, no lo encontraron y abandonaron la búsqueda. En un estudio de Castillo et al (2017) partiendo de datos del mercado laboral de Uruguay en 2014, se estimaba la población desalentada en el 4% de la población en edad de trabajar, aproximadamente 117 mil personas. En aquel momento las tasas de empleo y desempleo eran superiores a las actuales (61,6% y 6,5% versus 58,2% y 7,8%, respectivamente). Según los microdatos de la Encuesta

de Hogares para año 2022, los desalentados son hoy aproximadamente 30 mil. Esto hace que la suma de subempleados (164 mil personas), desalentados (30 mil personas) y desocupados (144 mil personas) sea, aproximadamente, 338 mil personas con algún tipo de problema de empleo, que en Estados Unidos recibe el nombre de desempleo ampliado o tasa U6.

Ilustración 1: Clasificación de la población uruguaya - Julio 2023
(en miles de personas)



Fuente: Elaborado por Ignacio Munyo a partir de datos del Instituto Nacional de Estadísticas.

En el Cuadro 1 se presenta la composición de la población ocupada por nivel salarial y tramo de edad. Puede observarse que el 35,44% está en el tramo hasta \$ 25.000 y que el 81,78% tienen ingresos por debajo de los \$ 50.000.

Cuadro 1: Población ocupada por nivel salarial y tramo de edad
(en cantidad de personas y porcentaje)

	14-17	18-24	25-29	30-34	35-44	45-54	55-64	65 o +	TOTALES
0-25,000	4.613	128.410	81.977	66.306	117.740	103.936	66.751	18.979	588.712
25,001-50,000	355	58.906	98.832	107.604	223.160	176.918	93.262	10.660	769.697
50,001-75,000	0	1.753	13.479	21.436	56.178	56.602	28.884	4.316	182.649
75,001-100,000	0	742	4.438	6.542	24.410	21.182	14.711	907	72.933
Más de 100,000	0	422	935	3.188	14.736	14.122	11.876	1.725	47.004
TOTALES	4.967	190.234	199.661	205.077	436.224	372.761	215.485	36.588	1.660.995

	14-17	18-24	25-29	30-34	35-44	45-54	55-64	65 o +	TOTALES
0-25,000	0,28%	7,73%	4,94%	3,99%	7,09%	6,26%	4,02%	1,14%	35,44%
25,001-50,000	0,02%	3,55%	5,95%	6,48%	13,44%	10,65%	5,61%	0,64%	46,34%
50,001-75,000	0,00%	0,11%	0,81%	1,29%	3,38%	3,41%	1,74%	0,26%	11,00%
75,001-100,000	0,00%	0,04%	0,27%	0,39%	1,47%	1,28%	0,89%	0,05%	4,39%
Más de 100,000	0,00%	0,03%	0,06%	0,19%	0,89%	0,85%	0,71%	0,10%	2,83%
TOTALES	0,30%	11,45%	12,02%	12,35%	26,26%	22,44%	12,97%	2,20%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de las ECH correspondientes al primer semestre 2023 – INE

Veamos la población ocupada por nivel de formación y por tramo de edad para tener información complementaria. En el Cuadro 2 podemos ver que el 57,38% no tiene secundaria completa, y un 24,53% adicional solo tiene secundaria completa o terciaria incompleta.

Cuadro 2: Población ocupada por tramo de edad y nivel de formación
(en cantidad de personas y porcentaje)

	14-17	18-24	25-29	30-34	35-44	45-54	55-64	65 o +	TOTALES
1. CB incompleto o menos	2.856	29.148	32.893	43.703	111.189	109.036	92.407	35.341	456.573
2. CB completo o EMS incomp	4.266	63.011	59.363	65.569	116.471	112.119	60.518	15.086	496.404
3. Sec. completa o terciaria incomp	0	69.478	73.106	50.922	84.462	73.794	45.002	10.597	407.361
4. Terciario completo o posgrado	0	5.752	38.258	45.762	95.045	66.936	39.767	9.139	300.658
TOTALES	7.123	167.389	203.620	205.956	407.167	361.885	237.693	70.163	1.660.995

	14-17	18-24	25-29	30-34	35-44	45-54	55-64	65 o +	TOTALES
1. CB incompleto o menos	0,17%	1,75%	1,98%	2,63%	6,69%	6,56%	5,56%	2,13%	27,49%
2. CB completo o EMS incomp	0,26%	3,79%	3,57%	3,95%	7,01%	6,75%	3,64%	0,91%	29,89%
3. Sec. completa o terciaria incomp	0,00%	4,18%	4,40%	3,07%	5,09%	4,44%	2,71%	0,64%	24,53%
4. Terciario completo o posgrado	0,00%	0,35%	2,30%	2,76%	5,72%	4,03%	2,39%	0,55%	18,10%
TOTALES	0,43%	10,08%	12,26%	12,40%	24,51%	21,79%	14,31%	4,22%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de las ECH correspondientes al primer semestre 2023 – INE

En el Cuadro 3 presenta la composición de la población ocupada por tramo de edad y sector de actividad. Los sectores que aparecen identificados son aquellos que tienen un peso significativo en el empleo, habiendo agrupado el resto bajo el rubro Otros. Puede observarse que el tramo de 35 a 44 y 45 a 54 concentran el 48,61% del empleo. Comercio es el sector que más empleo genera, con el 19,02%, seguido muy de lejos por la Industria Manufacturera con el 10,52%.

Cuadro 3: Composición de la Población Económicamente Activa por tramo de edad y sector de actividad
(en cantidad de personas y porcentaje)

	14-17	18-24	25-29	30-34	35-44	45-54	55-64	65 o +	TOTALES
Prod. Agropecuaria	1.137	15.732	12.275	15.343	31.850	30.022	23.885	13.663	143.907
Ind. Manufacturera	371	16.689	16.888	21.067	44.657	44.922	21.299	8.787	174.680
Construcción	240	10.396	9.896	11.453	31.651	32.090	21.592	3.847	121.165
Comercio	1.170	40.763	43.051	36.634	77.488	66.036	37.409	13.379	315.929
Adm. Pública	0	10.393	8.477	12.560	24.755	25.410	15.090	2.540	99.225
Enseñanza	151	5.394	9.805	11.938	26.482	24.705	11.394	2.368	92.239
Salud	0	6.085	15.132	10.641	45.570	38.550	24.076	3.470	143.523
Servicios Domésticos	398	6.765	6.423	8.459	21.324	27.810	24.285	6.879	102.344
Otros	3.040	58.478	52.344	59.659	113.741	100.344	61.706	18.671	467.983
TOTALES	6.507	170.696	174.292	187.753	417.516	389.889	240.735	73.606	1.660.995

	14-17	18-24	25-29	30-34	35-44	45-54	55-64	65 o +	TOTALES
Prod. Agropecuaria	0,07%	0,95%	0,74%	0,92%	1,92%	1,81%	1,44%	0,82%	8,66%
Ind. Manufacturera	0,02%	1,00%	1,02%	1,27%	2,69%	2,70%	1,28%	0,53%	10,52%
Construcción	0,01%	0,63%	0,60%	0,69%	1,91%	1,93%	1,30%	0,23%	7,29%
Comercio	0,07%	2,45%	2,59%	2,21%	4,67%	3,98%	2,25%	0,81%	19,02%
Adm. Pública	0,00%	0,63%	0,51%	0,76%	1,49%	1,53%	0,91%	0,15%	5,97%
Enseñanza	0,01%	0,32%	0,59%	0,72%	1,59%	1,49%	0,69%	0,14%	5,55%
Salud	0,00%	0,37%	0,91%	0,64%	2,74%	2,32%	1,45%	0,21%	8,64%
Servicios Domésticos	0,02%	0,41%	0,39%	0,51%	1,28%	1,67%	1,46%	0,41%	6,16%
Otros	0,18%	3,52%	3,15%	3,59%	6,85%	6,04%	3,71%	1,12%	28,17%
TOTALES	0,39%	10,28%	10,49%	11,30%	25,14%	23,47%	14,49%	4,43%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de las ECH correspondientes al primer semestre 2023 – INE

Por último, en el Cuadro 4, se presenta la población ocupada por sector y tamaño de la empresa donde trabajan. Puede observarse que el empleo en las grandes empresas es un poco menos de la tercera parte del

total, y dentro de este grupo tiene un papel preponderante el sector público. Las micro-empresas generan el 40,05% del empleo y las pequeñas el 16,58%. Los sectores donde las micro-empresas tienen un peso más destacado son el Comercio (148.416 empleos), el Servicio Doméstico (88.517 empleos) y la Producción Agropecuaria (85.474 empleos). Las empresas grandes generan más empleo en la Salud (97.833 empleos), Administración Pública (95.842 empleos) y la Enseñanza (68.083 empleos).

**Cuadro 4: Composición de la Población Económicamente Activa por sector y tamaño de la empresa
(en cantidad de personas y porcentaje)**

	MICRO (1-4)	PEQUEÑA (5-19)	MEDIANA (20-99)	GRANDE (100 o +)	TOTALES
Prod. Agropecuaria	1.137	15.732	12.275	15.343	143.916
Ind. Manufacturera	371	16.689	16.888	21.067	174.691
Construcción	240	10.396	9.896	11.453	116.521
Comercio	1.170	40.763	43.051	36.634	315.949
Adm. Pública	0	10.393	8.477	12.560	99.891
Enseñanza	151	5.394	9.805	11.938	92.244
Salud	0	6.085	15.132	10.641	147.742
Servicios Domésticos	398	6.765	6.423	8.459	102.351
Otros	3.040	58.478	52.344	59.659	467.691
TOTALES	6.507	170.696	174.292	187.753	1.660.995

	MICRO (1-4)	PEQUEÑA (5-19)	MEDIANA (20-99)	GRANDE (100 o +)	TOTALES
Prod. Agropecuaria	5,15%	2,27%	0,73%	0,52%	8,66%
Ind. Manufacturera	3,57%	2,20%	1,56%	3,18%	10,52%
Construcción	3,78%	1,09%	1,03%	1,11%	7,02%
Comercio	8,94%	4,04%	2,83%	3,21%	19,02%
Adm. Pública	0,02%	0,03%	0,19%	5,77%	6,01%
Enseñanza	0,50%	0,32%	0,63%	4,10%	5,55%
Salud	1,20%	1,00%	0,80%	5,89%	8,89%
Servicios Domésticos	5,33%	0,50%	0,26%	0,07%	6,16%
Otros	11,56%	5,13%	4,10%	7,37%	28,16%
TOTALES	40,05%	16,58%	12,15%	31,22%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECH correspondiente al primer semestre 2023

2. Evolución reciente

Durante la pandemia, en sintonía con la caída en el nivel de actividad, se perdieron 60 mil puestos de trabajo. Ello reforzó la disminución ocurrida en el quinquenio previo, donde la disminución de empleo se ubicó en torno a 53 mil. Entre 2021 y 2023 el mercado de trabajo se ha mostrado muy dinámico. En este sentido, no solo se recuperó el empleo perdido durante la pandemia, sino más también compensó, con exceso, la pérdida del período 2015-2019. En valores absolutos, el número de ocupados alcanzó niveles históricamente elevados. Por su parte, en términos relativos, la tasa de empleo a setiembre de 2023 se ubica en torno a 58,5% de la Población en Edad de Trabajar (PET), alcanzando niveles similares a los registros de 2016. Ello está mayormente explicado por un mejor desempeño en el interior del país. De hecho, la brecha de empleo respecto a Montevideo se redujo a mínimos históricos.

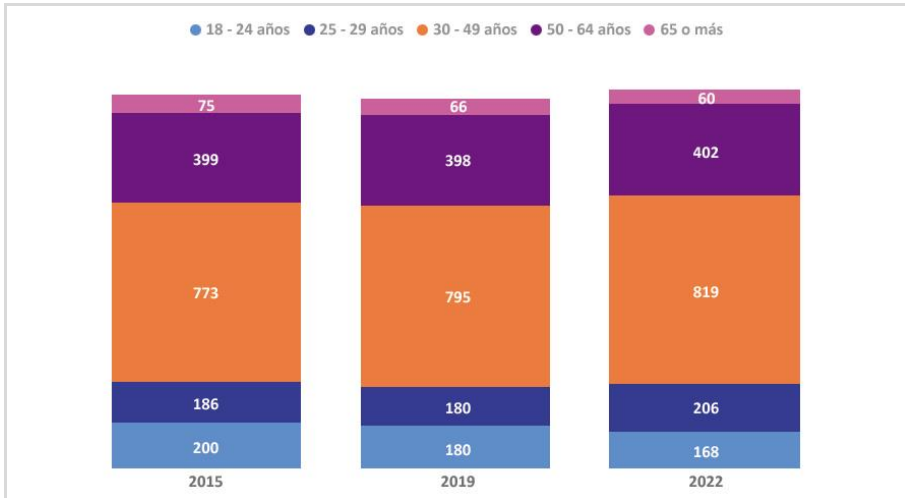
Adicionalmente, también se observa una recuperación de la participación laboral a niveles superiores a los de la pre-pandemia y una tasa de desempleo estable en torno al 8,3% de la Población Económicamente Activa (PEA).

No obstante, los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) sugieren preliminarmente que la composición de los nuevos empleos podría haber agudizado ciertas tendencias que ya se observaban antes de la pandemia.

En el Gráfico 1 se muestra la población ocupada por tramo etario, para los años 2015, 2019 y 2022. Pueden observarse dos tendencias. Por un lado, se ha producido una disminución de ocupados en el tramo más joven de uruguayos, entre los 18 y los 24. Una tendencia similar se da

entre los ocupados mayores de 65 años. En paralelo, notamos un aumento sostenido de población ocupada entre los 30 y los 49 años.

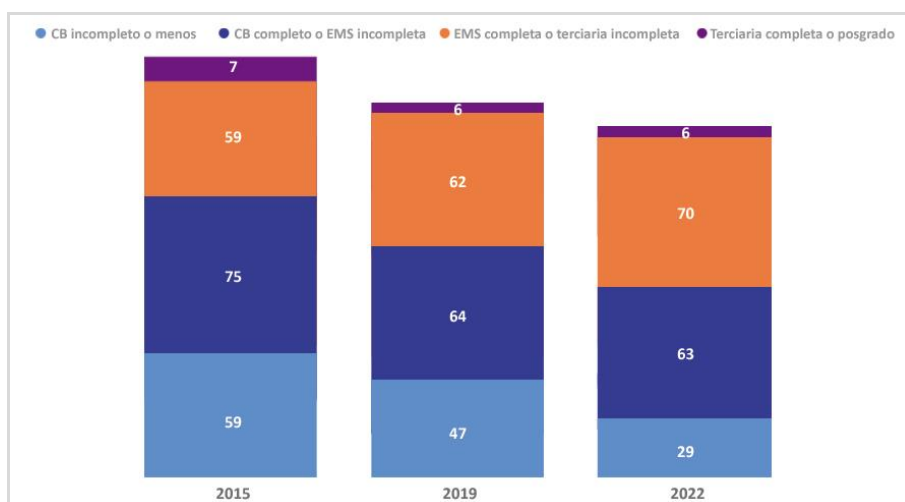
Gráfico 1: Empleo por tramo etario (en miles)



Fuente: Elaborado por CED (2022) a partir de microdatos de la ECH

El Gráfico 2 se centra en los jóvenes ocupados de entre 18 y 24 años, y los divide según su nivel educativo. El mayor cambio lo observamos al centrarnos en los niveles educativos más bajos: ciclo básico incompleto o menos, y ciclo básico completo o bachillerato incompleto, que han ido perdiendo peso a lo largo de estos años. Una posible explicación es que se está dando un crecimiento en el tramo de jóvenes ocupados con bachillerato completo. Otra explicación, en este caso negativa, está relacionada a algo que ya mencionábamos en el cuadro anterior: la importante caída de población joven con trabajo en nuestro país, que pasó de ser de 200.000 en 2015 a 168.000 en 2022. Sin lugar a dudas, este es uno de los graves problemas que enfrenta el mercado laboral uruguayo.

Gráfico 2: Empleo en jóvenes 18-24 años por educación (en miles)



Fuente: Elaborado por CED (2022) a partir de microdatos de la ECH

El Gráfico 3 muestra cómo ha sido la evolución entre 2015 y 2022 de todos los sectores de actividad en lo que respecta a población ocupada. El primer lugar en términos de generación de empleo corresponde durante todo el período al Comercio (281.000 ocupados en 2022), y el segundo lugar a la industria (178.000 en 2022). El Agro (140.000 en 2022) cede el tercer lugar que ocupaba en 2015 a la Salud (148.000 en 2022). Hay varios sectores con una tendencia al crecimiento, como ser las actividades financieras, inmobiliarias y de seguros, las profesionales y técnicas o la enseñanza, y otros que van en la vía opuesta, entre ellos el comercio, la construcción, o el servicio doméstico.

Gráfico 3: Empleo por sector de actividad



Fuente: Elaborado por CED (2022) a partir de microdatos de la ECH

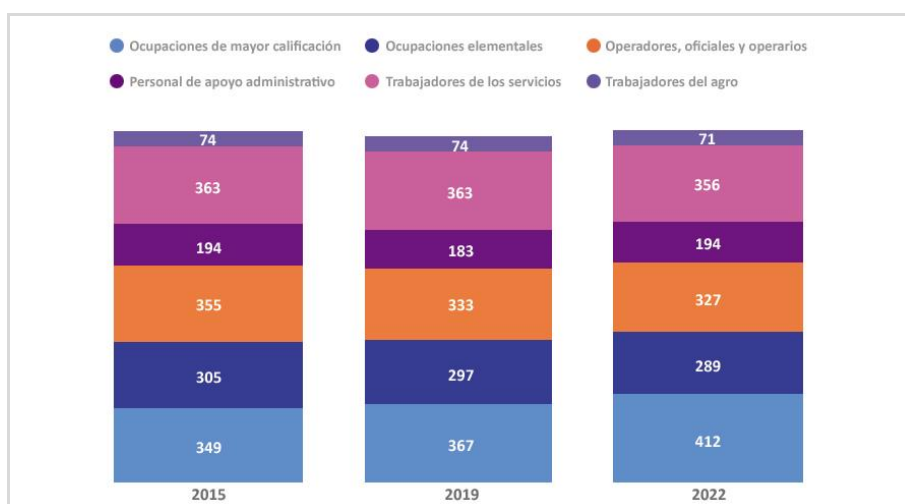
El mercado laboral ya presentaba indicios de los desajuste que ilustran estas tendencias, manifestados en los altos niveles de desempleo juvenil — de los más altos del continente—, la dificultad para reinserir y recalificar a personas de más de 45 años que quieren incorporarse al mercado laboral o cambiar de trabajo ante el aumento de las destrezas técnicas requeridas para las tareas, los reclamos de algunas industrias ante la falta de personas contratables, las dificultades de empleabilidad para las personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o los relativamente bajos niveles de productividad son algunos de los síntomas de este problema. Estos síntomas destacan la complejidad y profundidad del problema actual en el ámbito laboral.

2.1. El peso del nivel de formación en la empleabilidad

Un tema que justifica prestarle una especial atención es el de la formación y su impacto en la empleabilidad. El Gráfico 4 nos muestra la

población ocupada según la labor que cumple en su trabajo. El mayor descenso de población ocupada lo vemos en puestos de operadores, oficiales y operarios. El mayor aumento de ocupados se da entre aquellos que cumplen roles que requieren de mayor calificación.

Gráfico 4: Empleo por ocupaciones (en miles)

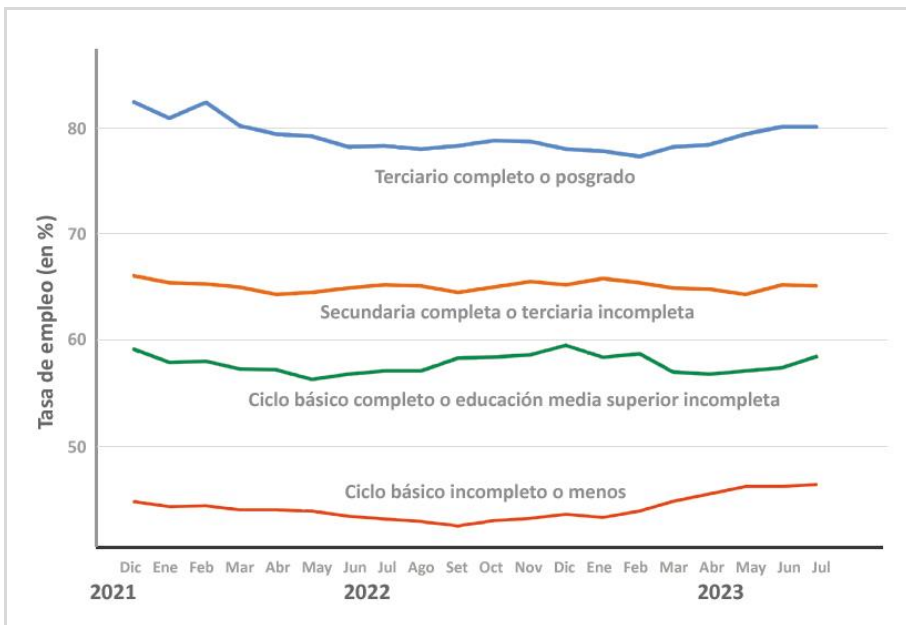


Fuente: Elaborado por CED (2022) a partir de microdatos de la ECH

En el Gráfico 5 se discrimina la tasa de empleo por nivel educativo. La correlación positiva entre el nivel educativo y la tasa de empleo es clara, a más formación, más trabajo. Las diferencias de las tasas de empleo por nivel educativo son muy grandes. Una explicación podría ser las tasas de desempleo. A esos efectos presentamos la Gráfica 6. La primera conclusión es que finalizar el liceo no parece tener efectos significativos en la tasa de desempleo, dejando en evidencia que los altos índices de abandono educativo pueden formar parte de una decisión “racional” para muchos jóvenes porque el costo de oportunidad es bajo. En segundo lugar, el desempleo cae marcadamente cuando se alcanza formación terciaria completa o postgrado. Hay un escalón intermedio en

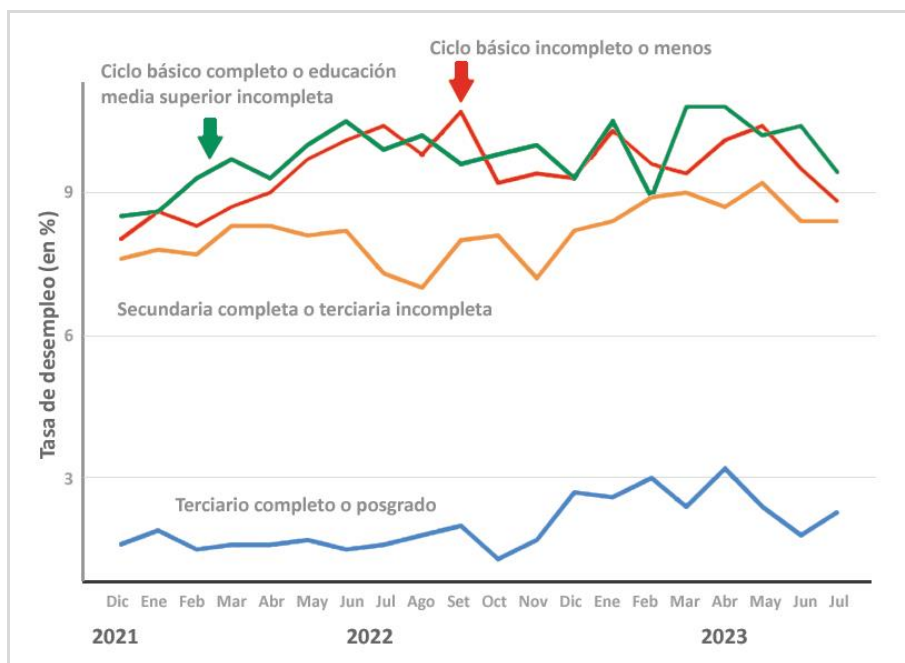
el desempleo, algo más bajo que el resto, de aquellos que tienen secundaria completa o terciaria incompleta. Las tasas de desempleo más altas, en niveles similares, se dan entre los que tienen ciclo básico completo o educación media superior incompleta y los que tienen ciclo básico incompleto o menos.

Gráfico 5: Evolución de la tasa de empleo según nivel educativo. Todo el país



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas – Encuesta Continua de Hogares

Gráfico 6: Evolución de la tasa de desempleo según nivel educativo. Todo el país



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas – Encuesta Continua de Hogares

Enfocándonos en los años más recientes, 2021 y 2022, encontramos que se registraron cambios a nivel del perfil ocupacional en cuanto a nivel educativo esperado, tareas específicas y habilidades requeridas. Desde esta perspectiva, se acentuó la demanda de ocupaciones de mayor calificación por sobre las menos calificadas. La pérdida de empleos en ocupaciones elementales (a modo de ejemplo, peones, personal de servicio y limpieza, vendedores ambulantes, repartidores, entre otros) y vendedores de comercio y los servicios, fue más que compensada por personal de apoyo administrativo, técnicos y profesionales de nivel medio, profesionales, entre otros. Aquellos rubros donde se exigen mayores niveles de calificación relativa fueron generadores netos de empleo. Estos rubros comprenden sectores de servicios como la salud, la enseñanza, las comunicaciones, la banca, las

actividades profesionales o las tecnologías de la información. En particular, el sector de tecnologías de la información es especialmente relevante, en un contexto de desajustes entre oferta y demanda de ocupaciones (BuscoJobs, CED y Equipos, 2022). Al respecto, existe evidencia que las ocupaciones vinculadas a áreas STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, por sus siglas en inglés) presentan un número de postulaciones muy bajo con relación a las vacantes y los registros más bajos de idoneidad de los candidatos; lo cual es una señal del “techo” que presentan estas ocupaciones para seguir expandiéndose en términos de número de ocupados

3. Competitividad Laboral

Uno de los instrumentos que se ha vuelto ineludible al momento de evaluar la competitividad de una economía son los reportes de competitividad elaborados por el World Economic Forum (WEF). Dichos reportes terminan sintetizando la evaluación en un índice que mide la competitividad de las diversas economías del mundo. La competitividad se define como la capacidad de una economía para generar prosperidad sostenida a través de la innovación y la productividad.

El último Reporte de Competitividad Global 2019 del WEF midió la competitividad de 141 economías del mundo. A efectos de la medición se evalúan 12 pilares de competitividad, entre los cuales es la eficiencia del mercado laboral. En términos de la evaluación del mercado laboral, el reporte pone en primer plano criterios esenciales como la flexibilidad y gestión del talento. La flexibilidad aborda la capacidad de adaptación y

reorganización de los recursos humanos en función de las necesidades cambiantes del mercado, mientras que la gestión del talento se refiere a la habilidad de maximizar y optimizar el potencial humano disponible. Según este informe, la eficiencia en el mercado laboral promueve la productividad al emparejar correctamente a los trabajadores con roles que coinciden con sus habilidades y al fomentar la evolución continua de sus talentos. Esta combinación de eficiencia con la protección de derechos laborales esencialmente configura la resiliencia económica de una nación y su habilidad para pivotar hacia sectores emergentes.

El informe detalla varios indicadores clave para evaluar el desempeño laboral. Estos incluyen:

- Los costos asociados con la terminación de contratos laborales.
- Las prácticas relacionadas con la contratación y despido de empleados.
- El grado de cooperación en las relaciones laborales.
- La flexibilidad en la determinación de los salarios.
- Las políticas activas del mercado laboral.
- El porcentaje del impuesto laboral.
- La protección y garantía de los derechos de los trabajadores.
- La facilidad para contratar trabajadores extranjeros.
- La movilidad laboral dentro del país.
- La confianza en la gestión profesional.
- La relación entre la remuneración y la productividad.
- La participación de las mujeres en el mercado laboral.

En este contexto, Uruguay se ubicó en el puesto 54 en la clasificación general con un puntaje de 63. En el panorama latinoamericano, se ubica tercero, precedido solamente por Chile y México, que ocupan los puestos 33 y 48 respectivamente. Sin embargo, en cuanto al mercado laboral, el país se posiciona en el puesto 78 con un puntaje de 59.

Uruguay muestra un desempeño variado en el Reporte de Competitividad Global en lo que respecta a indicadores laborales. Sobresale en el ámbito de "Derechos de los trabajadores", donde ocupa un tercer lugar con un puntaje de 99, evidenciando un fuerte compromiso con la protección y garantía de los derechos laborales fundamentales. También muestra una destacada apertura hacia el talento internacional, posicionándose en el 6º lugar en "Facilidad para contratar mano de obra extranjera" con 71,3 puntos. Además, las "Políticas laborales activas", que abordan la eficacia de las políticas gubernamentales en temas como el desempleo y la formación, le otorgan a Uruguay un lugar en el puesto 47 con un puntaje de 49,3.

Por otro lado, en asuntos intermedios, el país se sitúa en el puesto 65 con 89,4 puntos en "Tasa de impuesto laboral" y en el lugar 77 en "Movilidad laboral interna" con 56,9 puntos. Sin embargo, hay áreas que presentan desafíos, como en "Prácticas de contratación y despido" y "Cooperación en las relaciones laborales", donde se ubica en el puesto 138, y en "Flexibilidad de determinación de los salarios" en el puesto 141. La relación entre "Pago y productividad" le otorga el puesto 122 con 38,9 puntos.

Estas cifras reflejan la multifacética naturaleza del mercado laboral uruguayo, con claros puntos de fortaleza, pero también con áreas que requieren de atención y mejora.

Tabla 1: Indicadores Índice de Competitividad para el Mercado Laboral
Año 2019

Indicadores	Posición Ranking (2019)	Puntaje (1-100)
Los costes de despido	97	65
Prácticas de contratación y despido	138	25,1
Cooperación en las relaciones laborales	138	37,4
Flexibilidad de determinación de los salarios	141	16,1
Políticas laborales activas	47	49,3
Tasa de impuesto laboral %	65	89,4
Derechos de los trabajadores	3	99
Facilidad de contratar mano de obra extranjera	6	71,3
Movilidad laboral interna	77	56,9
La confianza en la gestión profesional	70	55
Pago y productividad	122	38,9
Las mujeres en la fuerza de trabajo	48	78,2
Indicador General Pilar sobre el Mercado Laboral	78	59

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Reporte de Competitividad Global 2019 del World Economic Forum.

4. La productividad

Como ya hemos expuesto en la sección anterior, la productividad es un componente esencial de la competitividad. En esta sección comenzaremos analizando la relevancia que la productividad tiene para el desarrollo sostenible. Luego repasaremos la forma en la que la productividad se mide. A continuación, analizaremos la importancia de la relación que existe entre productividad y salarios, dividiendo el análisis en diversos componentes. El primer componente será el impacto conjunto de los aumentos salariales y productividad sobre la masa salarial y sus efectos sobre el empleo y el nivel de actividad. El segundo se centrará en el efecto del funcionamiento de los Consejos de Salarios en sectores con diferencias significativas de productividades. El tercer componente se centrará en el impacto de los Consejos de Salarios sobre el tipo de cambio real. Por último, plantearemos las dificultades prácticas relacionadas al empleo de mediciones de productividad para la fijación de aumentos salariales.

4.1. La relevancia de la productividad laboral en la prosperidad de un país


Uno de los objetivos principales de la política económica es el crecimiento económico, esto es, el crecimiento del PBI en términos absolutos y en base per cápita. Ahora bien, ¿cómo aumenta el PBI?

Si expresamos el cociente del ingreso per cápita como una fracción algebraica podemos re-expresar el mismo como la multiplicación de una serie de fracciones algebraicas, las cuales tienen la particularidad que el

numerador de una de ellas es igual al denominador de otra, por lo cual se anulan entre sí. El atractivo de la descomposición es que nos permite visualizar las distintas variables intermedias que inciden en la mejora del ingreso per cápita.

El ingreso per cápita puede ser definido como el ingreso de un país (Y), dividido entre la cantidad de sus habitantes (N). Hemos descompuesto el ratio en cuatro indicadores distintos. Cuanto mayor cada uno de estos indicadores, mayor será el ingreso per cápita.


$$\frac{Y}{N} = \frac{PET}{N} \times \frac{L}{PET} \times \frac{Ht}{L} \times \frac{Y}{Ht}$$



Ingreso per cápita

El primero de los factores de la descomposición es el porcentaje que representa la Población en Edad de Trabajar (PET) dentro de la población total (N). Este indicador es bastante obvio, cuanta más personas estén en condiciones de trabajar, potencialmente mayor podrá ser la producción. Los niños se consideran como parte de la población, pero no pueden trabajar, por lo que no generan riqueza.

$$\frac{Y}{N} = \frac{PET}{N} \times \frac{L}{PET} \times \frac{Ht}{L} \times \frac{Y}{Ht}$$



**Cantidad de personas en
edad de trabajar con
relación a la población**

El segundo de los factores de la multiplicación es el porcentaje que representan las personas que están trabajando (L) con relación a aquellos en edad de trabajar (PET). Léase, cuantas más personas trabajen, dentro de las que tienen edad para hacerlo, mayor será la riqueza que se genera a repartir.

$$\frac{Y}{N} = \frac{PET}{N} \times \frac{L}{PET} \times \frac{Ht}{L} \times \frac{Y}{Ht}$$



**Cantidad de personas
trabajando con relación a los
que tienen edad para hacerlo**

El tercero de los factores es la cantidad promedio de horas trabajadas por trabajador, que surge del cociente entre la cantidad total de horas trabajadas (Ht) y la cantidad de personas trabajando (L). Esto es, cuantas más horas trabaje cada trabajador, mayor será la riqueza generada a repartir.

$$\frac{Y}{N} = \frac{PET}{N} \times \frac{L}{PET} \times \frac{Ht}{L} \times \frac{Y}{Ht}$$



**Promedio de horas
trabajadas por trabajador**

El último de los indicadores es lo producido (Y) con relación a la cantidad de horas trabajadas (Ht). Como veremos en mayor detalle, esto

es lo que se da en llamar la productividad laboral. A mayor productividad laboral, mayor ingreso per cápita.

$$\frac{Y}{N} = \frac{PET}{N} \times \frac{L}{PET} \times \frac{Ht}{L} \times \frac{Y}{Ht}$$

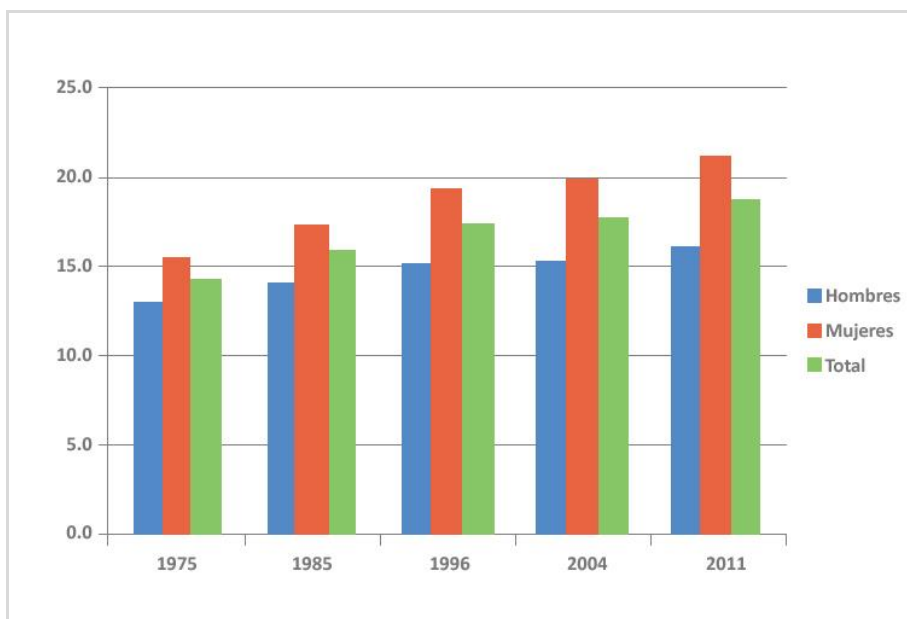
Productividad laboral

Analicemos ahora con detalle el comportamiento de cada uno de estos factores en el caso uruguayo.

- **Aumento de la Población en Edad de Trabajar**

El aumento de la Población en Edad de Trabajar (PET) con relación a la población implica el envejecimiento de esta última. Eso es pan para hoy y hambre para mañana. Es un problema que Uruguay ya adolece. De acuerdo a Paredes (2017) el porcentaje de personas mayores en la población total de Uruguay se ha elevado más de cuatro puntos porcentuales, al pasar del 14,3% en 1975 al 18,7% según el último censo de población realizado en 2011 (ver Gráfico 7). Existen diferencias marcadas entre hombres y mujeres. Las mujeres mayores constituyen más del 20% de la población femenina, y los varones mayores representan apenas más del 15% de la población de varones. No hay diferencias sólo en términos absolutos, sino también de velocidad. En el período considerado el aumento de la población de edad avanzada fue de seis puntos porcentuales entre las mujeres y de tres puntos porcentuales entre los varones.

Gráfico 7: Uruguay: aumento de la población mayor de 60 años, 1975 – 2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado por Paredes (2017) en base de datos censales del Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Vejez y Envejecimiento de la Universidad de la República (NIEVE).

Huenchuan (2009) proyecta que la población de edad avanzada crecerá en el continente a un ritmo mucho mayor que otros grupos etarios, a tal punto que uno de cada cuatro pobladores de la región será una persona mayor a mediados del siglo XXI. En un estudio respecto del envejecimiento de la población en Uruguay BPS (2004), basándose en Maccio y Damonte (1989) considera dos tipos de proyecciones. Por un lado, un enfoque tradicional en donde las mejoras en los niveles de sobrevivencia quedan reflejadas en todas las edades. Siguiendo este enfoque para 2045 la expectativa de vida para las mujeres estará en 75,98 y para los hombres en 82,48. El segundo enfoque, el de la perspectiva parcial de la mortalidad, consiste en adoptar un nivel de sobrevivencia muy elevado hasta una cierta edad, equiparable por ejemplo, a países con condiciones de salud muy elevadas, e introducir supuestos de mejora en

la sobrevivencia de los individuos a partir de una determinada edad adulta, en nuestro caso a partir de los 50 años de edad. Estas proyecciones se basan en experiencias históricas de países desarrollados, y son fruto de una combinación de tecnología médica avanzada, y pautas culturales estrechamente asociadas a dietas y formas de vida saludable. En este caso la expectativa de vida para 2045 para los hombres pasa a 82,4 años y 89,32 para las mujeres.

De acuerdo a BID (2019) este porcentaje es el más alto de América Latina y el Caribe, y se espera que para el año 2050, Uruguay sea el país con mayor proporción de personas mayores en la región. La prolongación de la esperanza de vida producirá un aumento de la población de 75 años y más dentro del conjunto de personas mayores, proceso conocido como “envejecimiento del envejecimiento”.

De acuerdo a UNFPA Uruguay (2015), una característica que presentan las personas mayores ocupadas es que tienen un alto nivel de no registro en la seguridad social. En 2014, mientras que el porcentaje de personas ocupadas no registradas en la seguridad social era de 25%, entre las personas mayores la proporción era significativamente mayor, alcanzando un 61.7%. Dicho de otro modo, seis de cada diez personas de 65 años y más que trabajan lo hacen en la informalidad.

- **Aumento de la cantidad de personas que pudiendo trabajar, lo hacen**

Incorporación de la mujer al mercado de trabajo

La segunda de las vías es el aumento de la cantidad de personas que trabajan (L) dentro de la Población en Edad de Trabajar (PET). La incorporación de la mujer al mercado de trabajo efectivamente aumentó la cantidad de trabajadores, y con ello la producción. Fleitas y Román

(2010), en su análisis de la evolución de la Población Económicamente Activa (PEA) en Uruguay durante el siglo XX, encuentran un aumento en la participación laboral femenina, especialmente en la segunda mitad del siglo. Aunque las tasas de actividad masculina se mantienen altas para ciertos grupos de edad, se observa un descenso en las tasas de actividad para los grupos de mayor edad. En el caso de las mujeres, se han producido cambios en las tasas de actividad a través de diferentes generaciones, con las generaciones más jóvenes mostrando tasas de actividad más altas.

Maubrigades (2017) analiza la evolución de los mercados de trabajo femenino en América Latina en el siglo XX. En el Cuadro 5 se presentan las tasas de actividad femenina de 1970 a 2010, por país, a lo que hemos agregado una actualización de los datos para el 2022. Puede observarse que la tasa de actividad de las mujeres en Uruguay pasó de 28% en 1970 al 53% en el 2010 (en 2021 esa tasa fue de 54,6%). Los países que integran el grupo A corresponden a economías templadas y con un proceso de modernización avanzado, dentro de los cuales está Uruguay. Este grupo tuvo, desde inicios del siglo XX, tasas de actividad comparativamente más altas que el resto de la región. Del mismo modo, el PIB per cápita también era el más alto de la región a inicios del siglo XX. Son precisamente estos países los que muestran las tasas más bajas de crecimiento en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo para el período 1970-2010. Todaro (2004), Azar y Espino (2007), y Godoy Catalán (2009), sostienen que el Estado, especialmente en Chile y Uruguay, reguló el mercado laboral sobre la base de un modelo donde era el hombre que tenía que ser el sostén de la familia. Esto se materializó en estímulos a la salida temprana de las mujeres del mercado de trabajo en base a leyes que privilegiaron el retiro de las mujeres con

hijos y la generación de ingresos complementarios a los hogares con hijos, el subsidio a la canasta básica de bienes del hogar, entre otros.

Cuadro 5: Tasas de actividad femenina, por país y década

		1970	1980	1990	200	2010	2022
Grupo A	Argentina	27	27	36	44	51	53
	Uruguay	28	34	43	51	53	54
	Chile	20	24	30	38	43	52
Grupo B	Brasil	26	38	47	56	59	51
	Colombia	28	30	40	55	58	50
	México	15	29	26	38	44	44
	Perú	28	34	38	58	61	46
	Venezuela	21	26	34	37	44	50
Grupo C	Bolivia	27	27	50	60	62	50
	Ecuador	18	20	28	45	51	47
	El Salvador	14	27	33	43	48	43
	Guatemala	14	14	20	37	45	35
	Honduras	13	18	27	33	41	39
	Nicaragua	16	32	34	42	49	44
	Paraguay	23	22	39	46	52	48
Promedio AL		21	27	35	45	51	46

Fuente: Maubrigades (2017), pág. 72 y elaboración propia para el año 2022 a partir de datos de estadísticas de la OIT.

Disminución de la tasa de desempleo

Otro de los cambios sustantivos positivos adicionales en este ratio podrían ser por una disminución de la tasa de desempleo y generar condiciones adecuadas que hagan que los desalentados reingresen al mercado de trabajo. Lo ideal sería que desempleo fuera una frase transitoria, propia de una economía de mercado, donde el proceso de

creación y destrucción de empleos es parte inherente a su dinámica. Sin embargo, la realidad es que se ha transformado en un problema social grave. Azar, Rodríguez y Sanguinetti (2001) analizan la duración del desempleo en Uruguay entre 1986 y 1999. Se descubrió que, en promedio, las personas estaban desempleadas durante cuatro meses. Este tiempo de desempleo fue principalmente causado por cambios en la tasa general de desempleo. Además, se encontró que las mujeres y las personas desempleadas que viven en el interior del país suelen estar desempleadas durante más tiempo. El estudio encuentra asimismo que los hombres, que suelen ser los jefes de hogar, tienen una participación menor en el desempleo prolongado, lo que podría reflejar su necesidad de adaptarse rápidamente a las condiciones cambiantes del mercado laboral. Además, se encontró que las personas con menor calificación y las mujeres tienen una mayor participación en el desempleo.

Leite y Porrás (2016) examinan cómo ha cambiado el desempleo en Uruguay desde 1985 hasta 2011. Emplean un modelo basado en la teoría de la reacción en cadena, que considera cómo diferentes factores interactúan y afectan el desempleo. Se encontró que factores como la cantidad de dinero invertido en negocios (acumulación de capital) y cuán eficientes son estos negocios (productividad) han ayudado a reducir el desempleo. Sin embargo, también se descubrió que los cambios en el desempleo pueden ser lentos y duraderos debido a la inercia en el mercado laboral y los salarios. Además, se observó que los cambios en un área pueden afectar a otras (efectos de derrame), lo que puede aumentar o disminuir el desempleo.

Aumento de la cantidad de horas trabajadas

El aumento del tercero de las ratios requiere que aumente la cantidad de horas promedio trabajadas. Esto podría ser un objetivo a lograr en materia de aquellos que están subempleados.

Orós (2011) concluye que el subempleo es un problema significativo que afecta a los jóvenes, independientemente de su nivel de educación. El subempleo se define aquí como la situación en la que las personas se ven obligadas a aceptar trabajos que no están a la altura de sus habilidades o calificaciones, o trabajos que no ofrecen suficientes horas de trabajo. Este problema surge como consecuencia del desempleo, ya que los trabajadores que no pueden encontrar empleo a menudo deben aceptar cualquier tipo de trabajo para sobrevivir. El subempleo afecta tanto a los jóvenes menos calificados como a los más calificados, lo que indica la necesidad de políticas sociales que consideren todas las poblaciones de riesgo dentro de los jóvenes. Además, se destaca la importancia de un diálogo constante entre el sistema educativo y el mercado laboral para resolver los problemas de desajuste entre la capacitación que demanda el mercado laboral y la que posee la oferta.

Lavalleja y Torres (2022) concluyen que el subempleo ha experimentado cambios significativos en el período analizado, que va de 2006 a 2022. Entre 2006 y 2011, esta tasa disminuyó de 12.8% a 7.3%. Sin embargo, a partir de 2015, comenzó una tendencia creciente que llevó a que antes del comienzo de la pandemia de Covid-19, la tasa de subempleo estuviera cerca del 10%. Durante la pandemia, la tasa de subempleo tuvo una leve baja, pero en 2021 se ubicó en niveles superiores al 10%. En los primeros meses de 2022, las estimaciones muestran una nueva baja, con tasas en el entorno de 8.5%. Además, se observa que las mujeres y las personas con un nivel educativo más bajo presentan tasas de subempleo más altas.

Productividad laboral

Por último, el aumento del ingreso per cápita pasa por un aumento de la productividad laboral. Según datos del Banco Central del Uruguay³, el PIB per cápita de Uruguay creció a una tasa promedio de 2,3% anual entre 1990 y 2022. Sin embargo, la productividad laboral creció a una tasa promedio de solo 1,2% anual durante el mismo período. Esto significa que el crecimiento económico de Uruguay se ha basado en gran medida en el aumento del empleo, más que en el aumento de la productividad de los trabajadores. Veremos que esta baja productividad obedece a la baja inversión en capital físico y humano, y a las rigideces del mercado de trabajo, lo que dificulta la adaptación del mercado de trabajo a los cambios tecnológicos. No hay estudios en Uruguay que aborden en profundidad la evolución de la productividad laboral a nivel sectorial, en buena medida por la falta de datos de calidad. Este tema será ampliamente desarrollado a lo largo de este capítulo.

En síntesis, existen diversas vías de progreso, pero sólo la productividad laboral no tiene techo. En efecto, la Población en Edad de Trabajar es una variable que se ve afectada por la natalidad, la esperanza de vida, la inmigración y emigración. La ocupación tiene un techo por encima del cual no puede aumentar, que es aquella parte de la Población en Edad de Trabajar que están en condiciones de hacerlo. La cantidad promedio de horas trabajadas por trabajador, una vez considerado el caso de los subempleados, no es deseable aumente indefinidamente. La productividad laboral es pues la única variable que puede crecer indefinidamente.

³ Banco Central del Uruguay, Cuentas Nacionales de 1990 a 2022.

4.2. La medición de la productividad

La literatura económica comúnmente identifica como pilares fundamentales del crecimiento económico la acumulación de capital físico y capital humano. Más allá de la medición de la evolución de la producción en términos absolutos, es relevante medir su eficiencia, esto es, la cantidad de recursos requeridos para generarla. Para ello existen las mediciones de productividad, cuyo objeto es calcular la relación entre lo que se produce y lo que se requiere para hacerlo. Normalmente la productividad se expresa en forma de ratios cuyo numerador es la producción y cuyo denominador son los factores empleados para generarlo. Existen diferentes definiciones de productividad, con distinta estructura y propósito. Procederemos a examinar los principales indicadores y la relación que existe entre ellos.

• Productividad laboral

Se suele entender por productividad laboral a la producción promedio por unidad de mano de obra empleada. A modo de ejemplo, si un cajero atiende a 48 clientes en un día, tiene una productividad de seis clientes por hora. Cuando decimos que la productividad laboral ha variado estamos diciendo que la cantidad de unidades de producto por hora trabajado ha variado con relación a la medición anterior. Las mediciones de productividad se vuelven más complejas cuando el trabajador no está afectado a la producción de un producto⁴ homogéneo o cuando existen diferencias significativas en la calificación de los trabajadores⁵. El mismo problema se da cuando se mide productividad a

⁴ Entenderemos por producto aquí un bien o un servicio, el resultado de un proceso productivo.

⁵ Algunas mediciones de la productividad laboral parten de la base que trabajadores con distintos niveles educativos no son una unidad homogénea a los efectos de medir la productividad laboral. En consecuencia, se realiza un ajuste que consiste en hacer una

nivel de una empresa, sector o economía en su conjunto. En esos casos se recurre a la productividad observada, como luego veremos.

- **Productividad del capital**

En forma análoga a la productividad de la mano de obra, la productividad del capital se define como el cociente entre la producción y el capital empleado. No es sencillo medir el capital empleado por múltiples razones. En primer lugar, bajo la definición de capital quedan incluidos un grupo muy heterogéneo de activos, no solo hablamos de equipamiento, sino también de patentes, software, etc. Por otra parte, los bienes de capital se consumen a lo largo de los años, en algunos casos por desgaste, en otros por obsolescencia. Más allá de estos problemas metodológicos, si decimos que la productividad de, por ejemplo, un equipo, ha variado, estamos diciendo que la cantidad de unidades producidas con él en un período dado ha variado con relación a un período previo.

- **Productividad Total de los Factores (PTF)**

La medición de la Productividad Total de los Factores (PTF) sigue la lógica de la medición de las restantes productividades, esto es, es un ratio que resulta de dividir lo producido entre todos los recursos empleados. Mientras que en ratios como el de la productividad laboral era fácil entender la medida en su expresión más elemental (seis clientes por hora), en el caso de la PTF el resultado es más abstracto, en tanto necesitamos primero integrar capital y trabajo en un solo número, por lo que tenemos que trabajar en base a índices. El número absoluto del ratio

equivalencia entre trabajadores calificados y no calificados. Una hora de un trabajador calificado termina siendo más horas de trabajo cuando se realiza la conversión.

PTF no nos dice mucho, lo que es relevante es cómo evoluciona ese ratio a lo largo del tiempo. Cuando decimos que ha habido una variación positiva del PTF estamos diciendo que se ha hecho un uso más eficiente de los factores productivos, que ha habido un aumento de la producción que va más allá del incremento que puede explicarse por un aumento de la intensidad de empleo de los factores capital y trabajo.

• **Productividad Aparente**

Otra medición es la productividad aparente, también conocida como "productividad observada", se refiere a la relación entre la cantidad de producción y la cantidad de insumos utilizados en un proceso de producción, en este contexto, el trabajo.

Este indicador destaca por su sencillez en el cálculo y la facilidad para comparar entre diferentes unidades productivas o marcos temporales. Su principal fortaleza radica en ofrecer una visión general rápida del rendimiento, especialmente en contextos donde las variables externas o internas son constantes. No obstante, su simplicidad también convierte al indicador en poco preciso, al no ajustarse por factores como calidad de insumos, condiciones laborales o tecnología empleada, y su interpretación puede desviarse de la real eficiencia productiva.

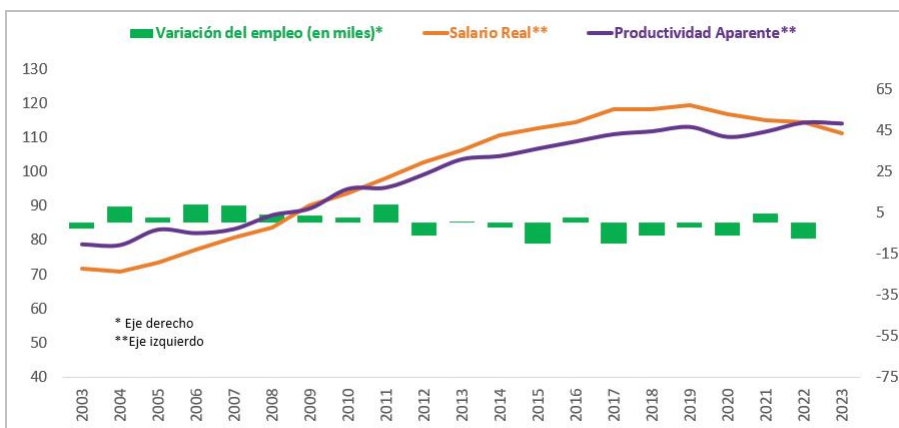
Analizando la trayectoria de la productividad aparente en Uruguay, esta ha seguido un patrón similar al del salario real, aunque con diferencias sectoriales notables. La métrica se construye dividiendo el Producto Interno Bruto en precios constantes por la cantidad de ocupados en el sector de interés.

Específicamente, la construcción de dicho indicador se basó en la siguiente fórmula, donde i es el sector bajo análisis:

$$Productividad\ aparente\ i = \frac{Producto\ Interno\ Bruto\ en\ precios\ constantes\ i}{Cantidad\ de\ ocupados\ i}$$

Como puede observarse en el Gráfico 8, desde 2003 hasta 2022, Uruguay ha observado un incremento sostenido en este indicador. Esto sugiere que, aunque el empleo ha crecido, el aumento en la producción ha sido aún más significativo. Adicionalmente, el salario real también ha mostrado una progresión positiva en ese período, reflejando mejoras en el poder adquisitivo de los ciudadanos. Además, es importante recalcar que también el empleo ha aumentado, mientras que en 2003 la cantidad de personas ocupadas era equivalente a 1.258.228, en 2022 este número ascendió hasta alcanzar los 1.664.604 ocupados (+32%).

Gráfico 8: Productividad aparente de la economía
(índice 100 = promedio 2003-2022)



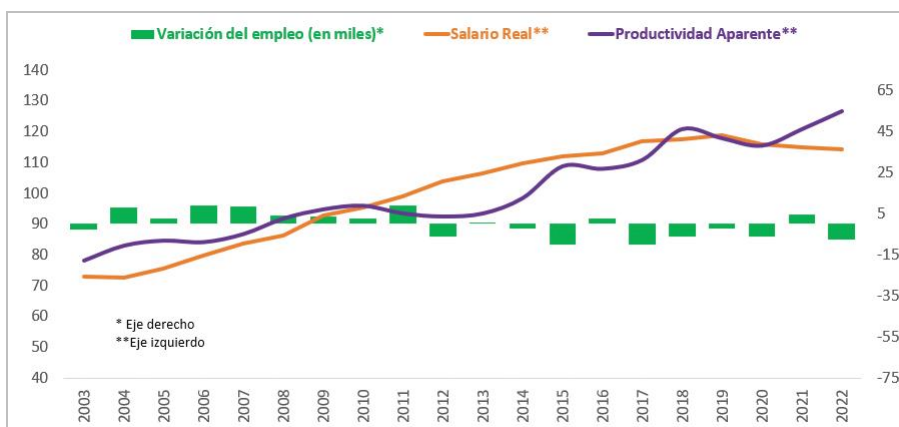
Fuente: Elaboración propia en base a INE y BCU.

Desagregando por sectores y basándonos en el criterio CIU revisión 4 adaptado para Uruguay, se evidencian tendencias variadas.

En el Gráfico 9 se presenta el caso de la industria manufacturera, por ejemplo. En este caso la productividad y el salario real han crecido,

pero el empleo ha sido inestable. A comienzos de los 2000 la población ocupada en este sector superaba levemente los 150.000 empleados, este número fue creciendo hasta alcanzar su pico máximo en 2010, año en el cual sobrepasó los 200.000 ocupados; luego de este pico comenzó la tendencia a la baja, cerrando el 2022 con alrededor de 158.000 empleados. También es importante destacar el gran crecimiento de la productividad aparente en el período analizado. Si comparamos los datos del 2003 contra los datos de 2022, este indicador demuestra un aumento de la productividad aparente superior al 60%. Este resultado se encuentra alineado con la verdadera evolución del PIB del sector en análisis, dicho crecimiento fue equivalente al 67%. En cuanto al salario real de la industria, también su tendencia demostró ser claramente positiva, alcanzando una variación superior al 50% para el período 2003-2022.

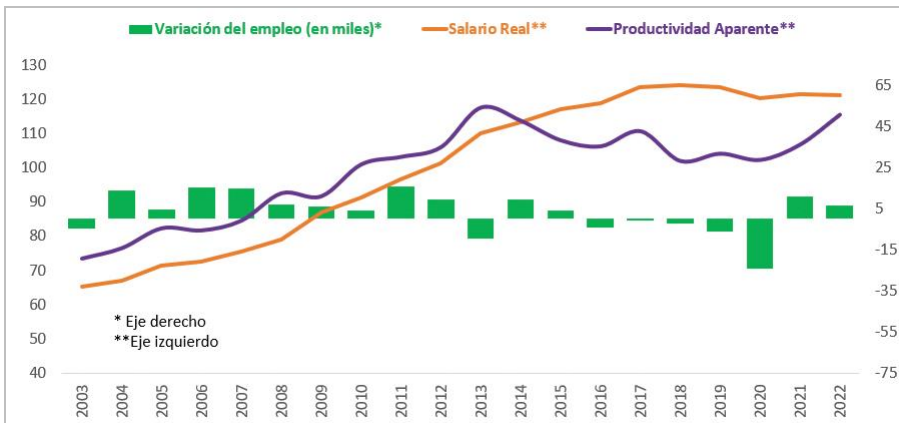
Gráfico 9: Productividad aparente de la industria manufacturera
(Índice 100 = promedio 2003-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a INE y BCU.

En el Gráfico 10 se presenta la productividad aparente de comercio, restaurantes y hoteles. También aquí se evidencian grandes mejoras. Tanto la productividad aparente, como el salario real y la cantidad de ocupados ha crecido, aunque lo han hecho en diferentes magnitudes. La variable que mayor crecimiento ha presentado ha sido el salario real, la misma ha logrado un crecimiento superior al 80%. Por su parte, las dos variables que componen a nuestro indicador creado, es decir, PIB por sector y ocupados han evolucionado positivamente, pero de manera muy dispar (102% y 28% respectivamente); estas diferencias se relacionan con un crecimiento de la productividad aparente del 57% para el período 2003-2022. Dicha variable ha presentado una tendencia creciente hasta el 2013, año en el cual encuentra su pico máximo y, para los años siguientes, permanece relativamente estable.

Gráfico 10: Productividad aparente de comercio, restaurantes y hoteles
(índice 100 = promedio 2003-2022)

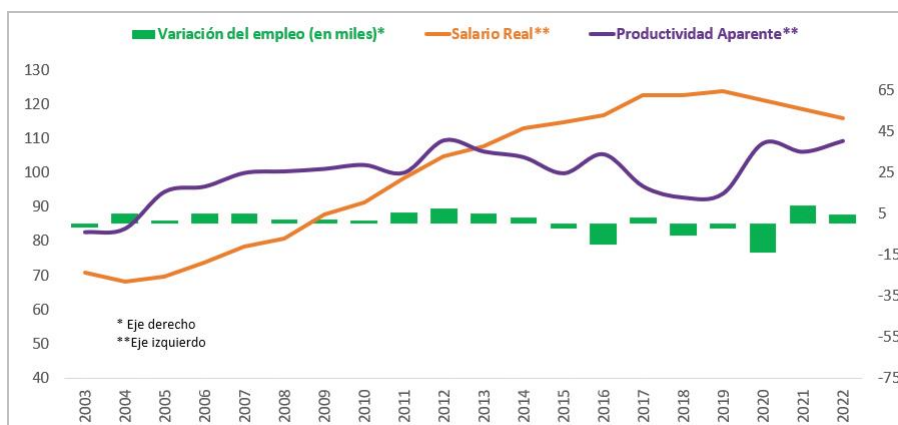


Fuente: Elaboración propia en base a INE y BCU.

En el sector de la construcción se presenta en el Gráfico 11. Las cifras también han evolucionado positivamente. El aumento en el PIB

particular de dicho sector y del salario real ha sido superior al 60% en el período analizado; sin embargo, la forma en la que han evolucionado estas variables no ha sido paralela. Mientras que el salario real ha crecido de forma constante, el PIB de la construcción ha presentado una caída considerable durante el período 2015-2018, a partir de este último año la tendencia se revierte, aunque hasta el momento no ha sido capaz de superar los valores del 2014. Por otro lado, la cantidad de ocupados también ha crecido, actualmente este sector emplea en el entorno de 30% más de personas que en el 2003. A partir estos movimientos se concluye que el crecimiento de la productividad aparente para el período en cuestión ha sido equivalente al 32%, dicho crecimiento no ha presentado grandes altibajos a lo largo de todo el período.

Gráfico 11: Productividad aparente de la construcción
(Índice 100 = promedio 2003-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a INE y BCU.

En resumen, aunque la productividad aparente es útil como indicador inicial y para comparaciones rápidas, tiene limitaciones importantes que deben tenerse en cuenta al interpretarla y al tomar

decisiones basadas en ella. Es esencial complementarla con indicadores más detallados y ajustados para obtener una comprensión completa de la productividad en un contexto dado. Sin perjuicio de ello existen algunas pautas interesantes de los datos presentados que vale la pena destacar. En primer lugar, la relación entre evolución de la productividad y salario real han tenido comportamientos claramente diferenciados entre los sectores de bienes transables (industria manufacturera) y los no transables (el resto). Veremos luego que esto tiene una explicación que está asociada a la existencia o no en cada sector de restricciones externas a la concesión de aumentos salariales que vayan más allá del aumento de la productividad.

4.3. La importancia de la relación entre la productividad y los aumentos salariales

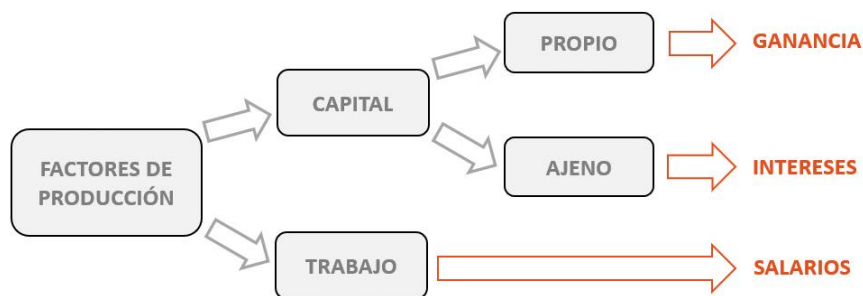
4.3.1. El impacto sobre el nivel de actividad y el empleo

En una economía de mercado la riqueza se genera a través de empresas en competencia. Quienes están a cargo, los empresarios, combinan capital y trabajo con el objetivo de producir bienes y/o servicios para ofertarlos en el mercado, a fin de obtener beneficios. Tal como muestra el Diagrama 1, parte del capital es propio, el resto es de terceros. La empresa debe ser capaz de retribuir a todos aquellos que intervienen. A los terceros que prestan parte del capital es necesario retribuirles bajo la forma de intereses, a los trabajadores con salarios, y el empresario pretender obtener un beneficio por el capital invertido, el esfuerzo realizado y el riesgo asumido. Ninguna empresa es viable si no genera un valor agregado suficiente para cumplir con sus obligaciones

financieras, retribuir a sus trabajadores y generar una rentabilidad atractiva.⁶

La participación relativa de cada uno de los destinos del valor agregado puede tener alguna variación a lo largo del tiempo, pero existen límites que cuando se exceden tienen consecuencias graves. En particular, se corre el riesgo que, si el peso de la masa salarial excede determinados niveles, no quedará excedente suficiente para pagar las obligaciones con terceros, no habrá una ganancia razonable, o ambas. Veamos, en primer lugar, en qué medida la productividad laboral está relacionada con el peso que la masa salarial tiene dentro del valor agregado de la empresa. Lo que es válido para la empresa también lo es para un país. Procederemos pues a realizar el análisis a nivel macro.

Diagrama 1: Los factores productivos y su retribución



A nivel de todo un país podemos definir la productividad laboral como la cantidad de riqueza generada por hora de trabajo.

$$Productividad\ de\ la\ mano\ de\ obra = \frac{PBI}{Cantidad\ de\ horas\ trabajadas}$$

⁶ Por simplicidad hemos obviado aquí al Estado, que también se presenta a reclamar su parte bajo la forma de impuestos.

Por otro lado, tenemos que la masa salarial puede ser descompuesta como el producto de la cantidad total de horas trabajadas por el conjunto de los trabajadores por el salario promedio recibido por esos trabajadores.

Masa salarial = cantidad de horas trabajadas × salario promedio

La incidencia de la masa salarial en el PBI mide qué porcentaje de la riqueza generada va para los trabajadores bajo la forma de salarios. Si sustituimos la masa salarial por su descomposición y operamos nos queda la última igualdad de esta secuencia:

$$\text{Incidencia masa salarial} = \frac{\text{masa salarial}}{\text{PBI}} = \frac{\text{cantidad de horas trabajadas} \times \text{salario promedio}}{\text{PBI}} = \frac{\text{cantidad de horas trabajadas}}{\text{PBI}} \times \text{salario promedio}$$

El primer factor del segundo miembro es el inverso de la definición de productividad, por lo que sustituyendo:

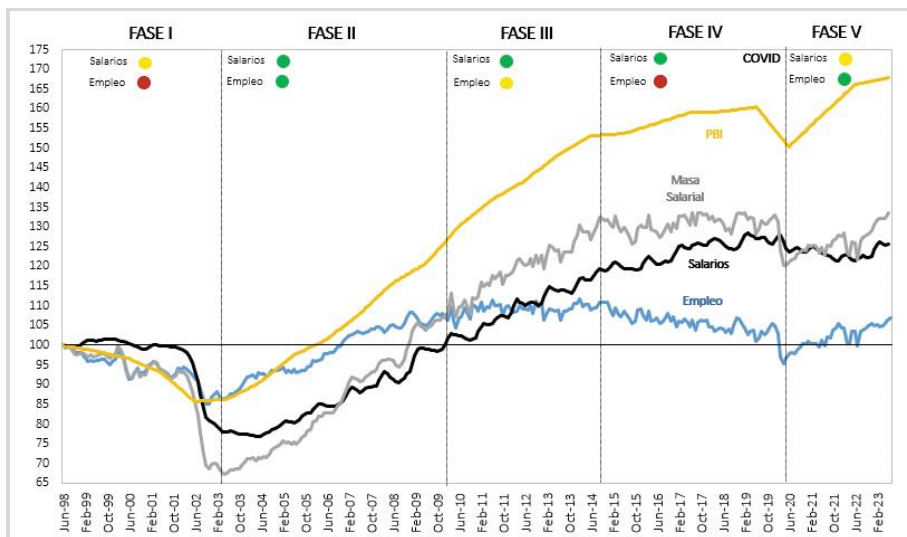
Incidencia masa salarial = salario promedio/productividad de la mano de obra

Esta fórmula es muy importante. Lo que dice es que, si los aumentos salariales están por encima de los aumentos de productividad de la mano de obra, la masa salarial pasará a ser una parte cada vez mayor de la riqueza generada. Se puede dividir en cuatro fases dependiendo la relación entre salarios reales, empleo y masa salarial.

En el Gráfico 12 se presenta la evolución de los salarios reales, del empleo, de la masa salarial y del PBI, desde junio de 1998 hasta el presente. Se ha tomado base 100 para los cuatro índices al comienzo del período.

Gráfico 12: Salarios reales, empleo, masa salarial y PBI

Junio 1998 = 100



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

La Fase I comprende el período que va desde junio de 1998 hasta la crisis del 2002. Consideraremos el comportamiento antes de las variables antes de la explosión de la crisis financiera. El país estaba pasando por una recesión, lo que se vio reflejado en un deterioro progresivo del empleo, con salarios reales que se mantuvieron estables. La combinación de ambas variables llevó a una disminución de la masa salarial. La crisis llevó luego a una caída abrupta de todas las variables consideradas.

La Fase II comenzó luego de la crisis del 2002 y terminó en octubre de 2009. Los salarios y el empleo se habían desplomado, y como consecuencia, la masa salarial. Los salarios bajos, un tipo de cambio muy competitivo y una capacidad ociosa importante en el sector productivo fueron el punto de arranque, a lo que se agregó, desde el 2004 al 2015,

una combinación muy favorable de variables exógenas: precio internacional de los commodities de alimentos, precio del petróleo, costo de financiamiento internacional y situación de las economías del entorno. Todo esto llevó a un nivel de actividad creciendo a tasas muy altas. Los salarios y el empleo subieron sostenidamente durante todo este período, y como consecuencia, la masa salarial ($P \times Q$, precio por cantidad). Al finalizar esta FASE II los salarios reales se encontraban al nivel pre-crisis y el nivel de empleo estaba por encima del punto de arranque.

En la Fase III, que va hasta mediados del 2014, el PBI sigue creciendo a buen ritmo. Los salarios reales también mantienen su ritmo de crecimiento. En este período el empleo dejó de crecer, pero se mantuvo a un nivel estable, por lo que la masa salarial siguió creciendo de la mano del comportamiento de los salarios reales ($P \times Q$ aumenta por P).

En la Fase IV el PBI seguía creciendo, pero a un ritmo marcadamente menor. A pesar de ello los salarios siguen subiendo. En la explicación del mantenimiento del ritmo de crecimiento salarial sin correspondencia con la evolución de la producción tiene un peso destacado el papel del Poder Ejecutivo en el funcionamiento de los Consejos de Salarios. Ahora el empleo no sólo no aumenta, sino que disminuye. La masa salarial aquí se estabiliza porque los aumentos de salarios reales son compensados por una disminución del empleo. Hasta esta fase los salarios reales estuvieron aumentando por encima de la productividad, lo que llevó a que la masa salarial aumentara ininterrumpidamente su participación en el PBI a expensas de la retribución del capital y la actividad empresarial. Una hipótesis explicativa de esta estabilización de la masa salarial es que su aumento con relación a la producción llevó a que el excedente luego del pago de salarios alcanzó un mínimo por debajo del cual la actividad empresarial

no resultaba lo suficientemente redituable. Dado que los salarios reales seguían aumentando con independencia de la existencia de fundamentos económicos que lo justificaran, las empresas menos productivas comenzaron a cerrar, y las restantes empresas contuvieron el aumento de la masa salarial por medio de despidos o no contratación de reemplazos de los que se dejaban de trabajar. En este último caso la productividad aumenta ya sea porque los despidos eran los menos productivos, por mayores exigencias de rendimientos de los que quedan o por automatización de procesos. Esto es, a la larga, se puede controlar precio (salario real) o cantidad (empleo), pero no ambos.

La Fase V comienza luego de la crisis del COVID, que llevó a una caída de todas las variables, de igual forma que se produjo en la crisis del 2002, si bien con un nivel de gravedad mucho menor. La salida de la crisis viene acompañada de un aumento del empleo, de igual forma que en la crisis del 2002, pero a diferencia de aquella ocasión los salarios reales primero bajan por un período considerable para luego subir. La masa salarial aumenta hasta alcanzar niveles similares a los que caracterizaron a la Fase IV. Paralelamente el PBI se recupera fuerte al comienzo y se enlentece luego. La gran recuperación de los salarios reales que se ha producido en los últimos tiempos someterá nuevamente a prueba la hipótesis de la existencia de un techo al avance de la masa salarial sobre el PBI.

4.3.2. El impacto sobre la composición de los sectores productivos

En la sección anterior se observa que aumentos salariales por encima de los aumentos de productividad han llevado a un punto en que la masa salarial no crece más en términos de su participación en el PBI, si bien ese puede seguir subiendo. Para que eso sea posible la productividad conjunta de las empresas de un sector tiene que aumentar,

de forma tal que puedan lograr el aumento de la producción sin la necesidad de contratar más trabajadores. Esto puede hacerse por dos vías distintas. Por un lado, realizando cambios hacia dentro de las empresas que mejoren su productividad, ya sea por la vía de mejoras en la gestión, incorporación de tecnología, automatización, etc. Pero existe otra vía, que es la progresiva pérdida de participación o eventual desaparición de las empresas con menores productividades a expensas de las más productivas. Uno de los grandes determinantes de la productividad laboral es el capital físico por puesto de trabajo y el capital humano del trabajador, esto es, el conjunto de conocimientos, experiencia y habilidades de los trabajadores de una empresa. En lo que refiere a la dotación del capital físico por puesto de trabajo, existe amplia evidencia que la dotación por puesto aumenta con el tamaño de la empresa. Las empresas más grandes son en promedio más productivas que las más pequeñas, especialmente en aquellos sectores en la sustitución de trabajo por capital es más sencilla. De acuerdo a OCDE (2017, 2019) las empresas más grandes son en promedio más productivas que las más pequeñas, particularmente en el sector manufacturero. Esto suele reflejar rendimientos crecientes a escala a través de una producción intensiva en capital. OCDE (2019) encontró que la dotación de capital por puesto de trabajo aumentaba un 1,4% por cada aumento del 1% en el tamaño de la empresa. En algunos casos, las empresas más pequeñas pueden superar a las más grandes, particularmente en el sector de servicios empresariales, lo que refleja ventajas competitivas en actividades de nicho, de alto contenido de marca o de propiedad intelectual, así como el uso intensivo de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) asequibles. En la mayoría de los países, las brechas de productividad laboral entre las microempresas y, en menor medida, las pequeñas y medianas empresas, por un lado, y las grandes empresas, por el otro, son relativamente altas, especialmente en el sector

manufacturero. Las diferencias en productividad entre clases de tamaño son relativamente menores en los servicios empresariales. Amarante y Bértola (2016) sugieren que existe una relación significativa entre el tamaño de la empresa y la productividad en Uruguay. Las empresas más grandes y algunas medianas, que son más productivas, En el período que estudiaron (1998-2014), las empresas grandes tenían un valor agregado por empleado un 30% mayor que las empresas medianas y casi cuatro veces mayor que las empresas pequeñas.

En síntesis, el tamaño de la empresa es una variable explicativa relevante de la heterogeneidad de productividades dentro de un sector. A mayor tamaño, mayor dotación de capital por puesto de trabajo, y con ello, una mayor productividad laboral.

A efectos de ilustrar de qué manera impacta la combinación del funcionamiento de los Consejos de Salarios con la existencia de diferencias significativas de productividad de las empresas de un sector emplearemos un ejemplo, teórico, pero inspirado en la información recogida en las entrevistas con empresarios. El ejemplo se presenta en el Recuadro 1. En el ejemplo puede observarse que los aumentos salariales tienen distinto impacto en las empresas, dependiendo de su productividad laboral. Aquellas que sean más productivas han logrado que los salarios tengan una menor incidencia en sus costos de producción. Como consecuencia, el mismo aumento salarial general tiene para estas empresas un menor impacto en el incremento de costos. Esto lleva a que las empresas menos productivas (las más pequeñas) sean las menos rentables. Los salarios fijados a un nivel que permiten a las empresas más productivas (las grandes) mantener una rentabilidad atractiva pueden hacer que las más pequeñas no sean viables. De esa manera muchas empresas van dejando el sector, produciéndose una concentración de la producción. Ese proceso de concentración en los

números agregados del sector se manifiesta en mejoras de la productividad sectorial, debido a que la productividad de las empresas grandes pasa a pesar cada vez más en el indicador ponderado que refleja la productividad conjunta del sector. Los salarios, fijados al nivel adecuado para las empresas grandes, no sólo lleva a la retracción o cierre de empresas pequeñas, sino que también se constituyen en una fuerte barrera de entrada para todo aquel emprendimiento que pretende ingresar al sector, siempre que no se trate de una empresa que apunta a arrancar desde el inicio como un gran jugador del sector, para lo cual se requiere un volumen muy grande de recursos. Esos recursos se requieren no sólo para inversiones que permitan obtener una gran capacidad de arranque, sino también para soportar las previsibles reacciones de las empresas instaladas que no contemplarán pacíficamente que un nuevo jugador aspire a tomar una parte significativa del mercado de un día para otro.

Recuadro 1. Un caso de análisis de la productividad

Participaciones en el mercado

El ejemplo está basado en un sector constituido por 15 empresas, todas las cuales elaboran y comercializan un producto homogéneo. Por un lado, la empresa A, que produce y comercializa 120.000 unidades del producto anualmente. Por otro lado, 5 empresas B, cada una de las cuales produce y vende 6.000 unidades al año. Las empresas C también son 5 y producen y venden 6.000 unidades al año cada una. La diferencia entre las empresas B y C es que en el caso de las empresas B la contrapartida del 50% de los activos son pasivos con terceros, con un costo financiero del 5% anual. La participación de cada grupo en el

mercado se presenta en el Cuadro 6. Tenemos que la empresa A ha captado dos tercios del mercado y el tercio restante se lo reparten entre los otros dos grupos de empresas.

Cuadro 6: Participación de cada tipo de empresas en el mercado

Grupo	Producción anual del grupo	Part. %
Empresa A	120.000	67%
Empresas B (5)	30.000	17%
Empresas C (5)	30.000	17%
Total	180.000	100%

Precios

Supondremos que todas las empresas venden al mismo precio sus productos. El jornal por hora que pagan es el mismo y el insumo requerido para el proceso productivo también es adquirido al mismo precio. Este último supuesto es el que más se aleje de la realidad, en tanto la Empresa A, por su tamaño, debería tener una mucha mayor capacidad de negociación del precio de compra del insumo.

Cuadro 7: Precios y salarios

Concepto	Precio
Salario/Jornal por hora	13
Precio Unitario Insumo	20
Precio Unitario Producto	277

Coefficientes técnicos

Supondremos que en el caso de la Empresa A cada unidad de producto elaborado insume 10 horas de trabajo variable en el proceso productivo. En el caso de las empresas B y C, 12 horas, debido a un menor grado de automatización. En todos los casos cada unidad de producto requiere 3,5 unidades del insumo.

Cuadro 8: Coeficientes técnicos

Concepto	Empresa A	Empresa B	Empresa C
Cantidad variable de horas de trabajo por unidad terminada	10,0	12,0	12,0
Cantidad de insumo por unidad terminada	3,5	3,5	3,5

Costos y gastos fijos de personal

Tomaremos una sola tarifa salarial para todo el personal, independientemente del área, para simplificar. En la Empresa A los costos fijos de personal consisten en un supervisor cada 30 subordinados. En las Empresas B y C la relación es de un supervisor cada 40. En Administración y Ventas se requiere unas 30 personas en la Empresa A y 3 en las Empresas B y C. Estas relaciones procuran reflejar razonablemente lo que se observa en la realidad. Las empresas grandes tienen requisitos de supervisión y administrativos más pesados que las pequeñas.

Otros costos y gastos

Los costos fijos de producción serán el 10% del valor de los bienes productivos. Los costos financieros serán un 5% sobre pasivos.

Composición de activos y pasivos

En el Cuadro 9 se detalla la composición de los activos y pasivos de largo plazo de cada grupo de empresas. Se supone que los activos y pasivos corrientes son por montos similares y por simplicidad no se consideran.

Cuadro 9: Activos, pasivos y patrimonio

Concepto	Empresa A	Empresa B	Empresa C
Activo – bienes de capital	2.400.000	500.000	500.000
Bienes de Capital	25.000.000	1.000.000	1.000.000
Pasivo	13.700.000	750.000	-
Patrimonio	13.700.000	750.000	1.500.000

Escenarios

Con los datos que hemos presentado, que pretenden ser una simplificación razonablemente representativa del comportamiento de un sector las rentabilidades de los distintos grupos serían las que se presentan en el Cuadro 10. La Empresa A tiene una rentabilidad sobre patrimonio de un 24%, las Empresas B, 3% y las C, 4%. Las diferencias en las rentabilidades se explican fundamentalmente por menores costos variables de producción en la Empresa A derivados de la automatización de procesos, lo que lleva a una mayor productividad en esa área. En general los costos y gastos fijos de la Empresa A tienden a ser más pesados que los de las empresas pequeñas, no sólo en términos absolutos sino también relativos.

Cuadro 10: Rentabilidades de las empresas, por tipo
Escenario A – Salario 13, Precio de venta 277

	Empresa A		Empresa B		Empresa C	
(1) Ventas	33.240.000	100%	1.662.000	100%	1.662.000	100%
(2) Costos variables de producción (insumos)	8.400.000	25%	420.000	25%	420.000	25%
(3) Costos variables de producción (personal)	15.600.000	47%	936.000	56%	936.000	56%
(4) = (2) + (3) Costo variable de producción	24.000.000	72%	1.356.000	82%	1.356.000	82%
(5) = (1) - (4) Margen de contribución	9.240.000	28%	306.000	18%	306.000	18%
(6) Costo fijo de producción (amortizaciones)	2.500.000	8%	100.000	6%	100.000	6%
(7) Costo fijo de producción (personal)	524.160	2%	24.960	2%	24.960	2%
(8) = (6) + (7) Costo fijo de producción	3.024.160	9%	124.960	8%	124.960	8%
(9) = (4) + (8) Costo de ventas	27.024.160	81%	1.480.960	89%	1.480.960	89%
(10) = (1) - (9) Resultado Bruto	6.215.840	19%	181.040	11%	181.040	11%
(11) Gastos de administración y ventas (excepto personal)	1.440.000	4%	48.000	3%	48.000	3%
(12) Gastos de administración y ventas (personal)	748.800	2%	74.880	5%	74.880	5%
(13) = (11) + (12) Gastos de administración y ventas	2.188.800	7%	122.880	7%	122.880	7%
(14) = (10) - (13) Resultado operativo	4.027.040	12%	58.160	3%	58.160	3%
(15) Gastos financieros	685.000	2%	37.500	2%	-	0%
(16) = (14) - (15) Resultado antes de impuestos	3.342.040	10%	20.660	1%	58.160	3%
Resultado/Patrimonio	24%		3%		4%	

Supongamos ahora que se produce una ronda de Consejos de Salarios. Se acuerda un aumento salarial de un 6% y se estima que se podrá trasladar a precios un 2%. Veamos cómo repercute esto en la rentabilidad de las empresas.

Cuadro 11: Rentabilidades de las empresas, por tipo
Escenario B – Salario 13,78 (6% +), Precio de venta 282,54 (2% +)

	Empresa A		Empresa B		Empresa C	
(1) Ventas	33.904.800	100%	1.695.240	100%	1.695.240	100%
(2) Costos variables de producción (insumos)	8.400.000	25%	420.000	25%	420.000	25%
(3) Costos variables de producción (personal)	16.536.000	49%	992.160	59%	992.160	59%
(4) = (2) + (3) Costo variable de producción	24.936.000	74%	1.412.160	83%	1.412.160	83%
(5) = (1) - (4) Margen de contribución	8.968.800	26%	283.080	17%	283.080	17%
(6) Costo fijo de producción (amortizaciones)	2.500.000	7%	100.000	6%	100.000	6%
(7) Costo fijo de producción (personal)	555.610	2%	26.458	2%	26.458	2%
(8) = (6) + (7) Costo fijo de producción	3.055.610	9%	126.458	7%	126.458	7%
(9) = (4) + (8) Costo de ventas	27.991.610	83%	1.538.618	91%	1.538.618	91%
(10) = (1) - (9) Resultado Bruto	5.913.190	17%	156.622	9%	156.622	9%
(11) Gastos de administración y ventas (excepto personal)	1.440.000	4%	48.000	3%	48.000	3%
(12) Gastos de administración y ventas (personal)	793.728	2%	79.373	5%	79.373	5%
(13) = (11) + (12) Gastos de administración y ventas	2.233.728	7%	127.373	8%	127.373	8%
(14) = (10) - (13) Resultado operativo	3.679.462	11%	29.250	2%	29.250	2%
(15) Gastos financieros	685.000	2%	37.500	2%	-	0%
(16) = (14) - (15) Resultado antes de impuestos	2.994.462	9%	-	0%	29.250	2%
Resultado/Patrimonio	22%		-1%		2%	

Podemos observar que la Empresa A es la única que mantiene una rentabilidad atractiva, de un 22% sobre patrimonio. Las Empresas B pasan a estar en zona de pérdidas, de la mano de los gastos financieros, y las Empresas C apenas si obtienen un resultado positivo.

Si las Empresas B optan por retirarse del mercado y sus ventas son captadas por la Empresa A la situación pasa a ser la siguiente:

Cuadro 12: Rentabilidades de las empresas, por tipo
Escenario C – Salario 13,78 (6% +), Precio de venta 282,54 (2% +)

Empresas B abandonan el mercado

	Empresa A		Empresa C	
(1) Ventas	42.381.000	100%	1.695.240	100%
(2) Costos variables de producción (insumos)	10.500.000	25%	420.000	25%
(3) Costos variables de producción (personal)	20.670.000	49%	992.160	59%
(4) = (2) + (3) Costo variable de producción	31.170.000	74%	1.412.160	83%
(5) = (1) - (4) Margen de contribución	11.211.000	26%	283.080	17%
(6) Costo fijo de producción (amortizaciones)	2.500.000	6%	100.000	6%
(7) Costo fijo de producción (personal)	687.898	2%	26.458	2%
(8) = (6) + (7) Costo fijo de producción	3.187.898	8%	126.458	7%
(9) = (4) + (8) Costo de ventas	34.357.898	81%	1.538.618	91%
(10) = (1) - (9) Resultado Bruto	8.023.102	19%	156.622	9%
(11) Gastos de administración y ventas (excepto personal)	1.440.000	3%	48.000	3%
(12) Gastos de administración y ventas (personal)	793.728	2%	79.373	5%
(13) = (11) + (12) Gastos de administración y ventas	2.233.728	5%	127.373	8%
(14) = (10) - (13) Resultado operativo	5.789.374	14%	29.250	2%
(15) Gastos financieros	685.000	2%	-	0%
(16) = (14) - (15) Resultado antes de impuestos	5.104.374	12%	29.250	2%
Resultado/Patrimonio	37%		2%	

Supongamos que ahora se produce otra ronda de negociación de salarios. Esta vez el aumento salarial es de un 10% y se traslada a precios un 3%. La situación se presenta en el Cuadro 13.

Cuadro 13: Rentabilidades de las empresas, por tipo
Escenario D – Salario 15,16 (10% +), Precio de venta 291,02 (3% +)
Empresas C abandonan el mercado

	Empresa A		Empresa C	
(1) Ventas	43.652.430	100%	1.746.097	100%
(2) Costos variables de producción (insumos)	10.500.000	24%	420.000	24%
(3) Costos variables de producción (personal)	22.737.000	52%	1.091.376	63%
(4) = (2) + (3) Costo variable de producción	33.237.000	76%	1.511.376	87%
(5) = (1) - (4) Margen de contribución	10.415.430	24%	234.721	13%
(6) Costo fijo de producción (amortizaciones)	2.500.000	6%	100.000	6%
(7) Costo fijo de producción (personal)	756.687	2%	29.103	2%
(8) = (6) + (7) Costo fijo de producción	3.256.687	7%	129.103	7%
(9) = (4) + (8) Costo de ventas	36.493.687	84%	1.640.479	94%
(10) = (1) - (9) Resultado Bruto	7.158.743	16%	105.618	6%
(11) Gastos de administración y ventas (excepto personal)	1.440.000	3%	48.000	3%
(12) Gastos de administración y ventas (personal)	873.101	2%	87.310	5%
(13) = (11) + (12) Gastos de administración y ventas	2.313.101	5%	135.310	8%
(14) = (10) - (13) Resultado operativo	4.845.642	11%	- 29.692	-2%
(15) Gastos financieros	685.000	2%	-	0%
(16) = (14) - (15) Resultado antes de impuestos	4.160.642	10%	- 29.692	-2%
Resultado/Patrimonio	30%		-2%	

Si las Empresas C abandonan el sector, como lo hicieron las B, la situación pasa a ser la del Cuadro 14.

Cuadro 14: Rentabilidades de las empresas, por tipo
Escenario E – Salario 15,16 (10% +), Precio de venta 291,02 (3% +)

	Empresa A	
(1) Ventas	52.382.916	100%
(2) Costos variables de producción (insumos)	12.600.000	24%
(3) Costos variables de producción (personal)	27.284.400	52%
(4) = (2) + (3) Costo variable de producción	39.884.400	76%
(5) = (1) - (4) Margen de contribución	12.498.516	24%
(6) Costo fijo de producción (amortizaciones)	2.500.000	5%
(7) Costo fijo de producción (personal)	902.204	2%
(8) = (6) + (7) Costo fijo de producción	3.402.204	6%
(9) = (4) + (8) Costo de ventas	43.286.604	83%
(10) = (1) - (9) Resultado Bruto	9.096.312	17%
(11) Gastos de administración y ventas (excepto personal)	1.440.000	3%
(12) Gastos de administración y ventas (personal)	873.101	2%
(13) = (11) + (12) Gastos de administración y ventas	2.313.101	4%
(14) = (10) - (13) Resultado operativo	6.783.211	13%
(15) Gastos financieros	685.000	1%
(16) = (14) - (15) Resultado antes de impuestos	6.098.211	12%
Resultado/Patrimonio	45%	

Cuadro 15: Evolución de principales indicadores de acuerdo al escenario

Escenario A - S/13 - P/277				
	A	B	C	Total
Producción	120.000	6.000	6.000	180.000
Rentabilidad sobre el patrimonio	24%	3%	4%	
Cantidad de horas trabajadas	1.297.920	79.680	79.680	2.094.720
Productividad laboral (horas c/ 100 unidades)	9,25	7,53	7,53	8,59
Ventas	33.240.000	1.662.000	1.662.000	49.860.000
Masa laboral	16.872.960	1.035.840	1.035.840	27.231.360
Masa laboral (como % de las ventas)	51%	62%	62%	55%

Escenario B - S/13,78 - P/282,54				
	A	B	C	Total
Producción	120.000	6.000	6.000	180.000
Rentabilidad sobre el patrimonio	22%	-1%	2%	
Cantidad de horas trabajadas	1.297.920	79.680	79.680	2.094.720
Productividad laboral (unidades c/ 100 horas)	9,25	7,53	7,53	8,59
Ventas	33.904.800	1.695.240	1.695.240	50.857.200
Masa laboral	17.885.338	1.097.990	1.097.990	28.865.242
Masa laboral (como % de las ventas)	53%	65%	65%	57%
Índice salarial (Escenario A = 100)	106			
Precio del producto (Escenario A = 100)	102			
Variación de la productividad laboral con relación a Escenario A	0%			

Escenario C - S/13,78 - P/282,54				
	A	B	C	Total
Producción	150.000		6.000	180.000
Rentabilidad sobre el patrimonio	37%		2%	
Cantidad de horas trabajadas	1.607.520		79.680	2.005.920
Productividad laboral (unidades c/ 100 horas)	9,33		7,53	8,97
Ventas	42.381.000		1.695.240	50.857.200
Masa laboral	22.151.626		1.097.990	27.641.578
Masa laboral (como % de las ventas)	52%		65%	54%
Índice salarial (Escenario A = 100)	106			
Precio del producto (Escenario A = 100)	102			
Variación de la productividad laboral con relación a Escenario A	4%			

Escenario D - S/15,16 - P/291,02				
	A	B	C	Total
Producción	150.000		6.000	180.000
Rentabilidad sobre el patrimonio	30%		-2%	
Cantidad de horas trabajadas	1.607.520		79.680	2.005.920
Productividad laboral (unidades c/ 100 horas)	9,33		7,53	8,97
Ventas	43.652.430		1.746.097	52.382.916
Masa laboral	24.366.788		1.207.789	30.405.735
Masa laboral (como % de las ventas)	56%		69%	58%
Índice salarial (Escenario A = 100)	116,60			
Precio del producto (Escenario A = 100)	105,06			
Variación de la productividad laboral con relación a Escenario A	4%			

Escenario E - S/15,16 - P/291,02				
	A	B	C	Total
Producción	180.000			180.000
Rentabilidad sobre el patrimonio	45%			
Cantidad de horas trabajadas	1.917.120			1.917.120
Productividad laboral (horas c/ 100 unidades)	9,39			9,39
Ventas	52.382.916			52.382.916
Masa laboral	29.059.705			29.059.705
Masa laboral (como % de las ventas)	55%			55%
Índice salarial (Escenario A = 100)	116,60			
Precio del producto (Escenario A = 100)	105,06			
Variación de la productividad laboral con relación a Escenario A	5%			

En el Cuadro 15 se presenta el impacto que cada cambio de indicadores tiene en los distintos escenarios. Podemos ver, en primer lugar, cómo la diferencia de productividades entre la Empresa A y las de los Grupos B y C se refleja en distintas participaciones de la masa salarial como porcentaje de las ventas. Las mejoras que se observan en los distintos escenarios en materia de productividad obedecen a la progresiva desaparición de las empresas más pequeñas. Observamos

asimismo como las mejoras de productividad se dan paralelamente a un aumento del precio real de venta del producto final.

4.3.3.El impacto de los Consejos de Salarios en el tipo de cambio real

Un factor fundamental de la competitividad es la competitividad cambiaria, la cual se expresa a través de la evolución del tipo de cambio real. Conceptualmente el tipo de cambio real bilateral mide las diferencias en el costo de adquirir una canasta representativa de bienes en dos países distintos. Así planeado las variables que determinan el tipo de cambio real son los precios de los bienes y servicios en ambos países, expresados por sus respectivos índices de precios, y la evolución del tipo de cambio nominal. Si los precios en Uruguay aumentan, el tipo de cambio real baja. Si el tipo de cambio nominal aumenta el tipo de cambio real también aumenta, dado que cuando convierta los precios del otro país a la monea local, estos aumentarán. Si los precios del país de comparación aumentan el tipo de cambio real también lo hace porque ese aumento los hace más caros que los locales.

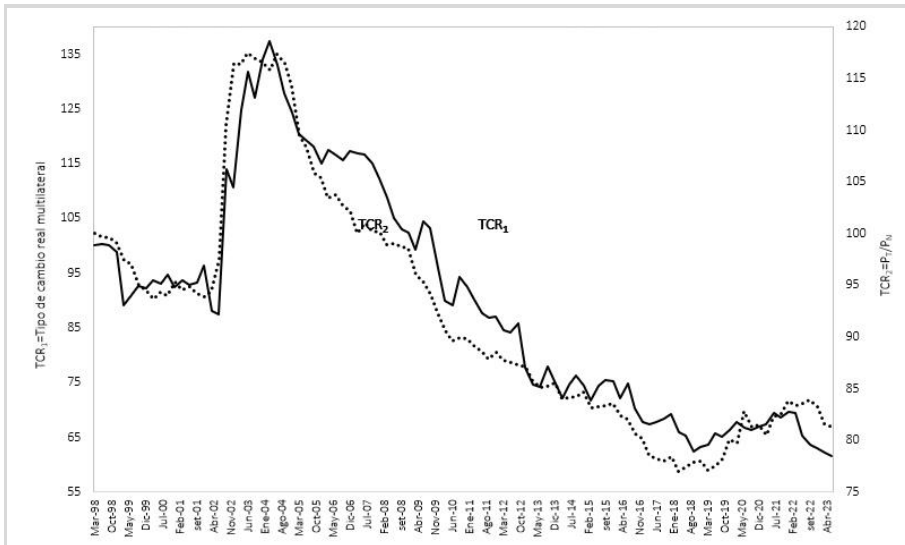
Ahora bien, si analizamos la composición del índice de precios podemos distinguir dos componentes, con comportamientos distintos. Por un lado, tenemos los bienes transables, que son aquellos que son objeto de comercio internacional, y por otro los no transables, que son el resto. Los precios de los bienes transables tienen la particularidad que están atados a la evolución de los precios a nivel internacional, cosa que no sucede con los no transables. Esta diferencia tiene importantes consecuencias prácticas. Los sectores que producen bienes transables son tomadores de precios. Eso implica que, si conceden un aumento salarial por encima de los incrementos de productividad, lo harán a expensas de una disminución de su rentabilidad. En el caso de los productores de bienes no transables no existe esa limitación. Un

aumento de salarios por encima de la productividad puede ser trasladado a precios, siempre que ello no lleve a una contracción de la demanda local que derive que lo que se gana en precio se pierda en cantidad.

En el Recuadro 2 se presenta la fundamentación de por qué podemos medir la evolución del tipo de cambio real sin necesitar el tipo de cambio nominal, limitándonos a usar la evolución de los precios locales de los bienes transables y no transables. En el Gráfico 13 se ha calculado el tipo de cambio real simultáneamente por las dos fórmulas, la tradicional (TCR1) y la alternativa (TCR2). Puede observarse el alto nivel de correspondencia entre TCR1 y TCR2.

Gráfico 13: Evolución del TCR multilateral

Marzo 1998 = 100



Fuente: Elaborado por Ignacio Munyo a partir de datos del BCU e INE.

Esto tiene dos consecuencias importantes. En primer lugar, la evolución del tipo de cambio real puede ser explicado por las variaciones del índice de precios de los bienes no transables con relación a los

transables en el mercado doméstico. En segundo lugar, aumentos de salarios por encima de la productividad en sectores productores de bienes y servicios no transables derivarán en aumentos de esos bienes y servicios, y como consecuencia, del tipo de cambio real.

Recuadro 2. La equivalencia entre las mediciones del tipo de cambio real usando TCR_1 y TCR_2

El tipo de cambio real es la relación entre el índice de precios de una canasta de bienes del exterior (P^*) convertido en moneda nacional al tipo de cambio nominal (TC), y el índice de precios de la canasta de bienes nacional (P).

$$TCR_1 = (TC \times P^*) / P$$

El índice de precio nacional (P) podemos descomponerlo como el producto de un índice de precios de productos transable (PT) y otro de bienes no transables (PNT), cada uno elevado a los exponentes T y (1-T), donde T es la participación de los bienes transables dentro del índice de precios, estando entre 0 y 1.

$$P = PT^T \times PNT^{(1-T)}$$

Sustituyendo nos queda:

$$TCR_1 = (TC \times P^*) / (PT^T \times PNT^{(1-T)})$$

Multiplicamos y dividimos el Segundo miembro por PT:

$$TCR_1 = [(TC \times P^*) / PT] \times [PT / (PT^T \times PNT^{(1-T)})]$$

El primer factor del Segundo miembro es $(TC \times P^*) / PT$, es la relación que existe entre la canasta de bienes del exterior, expresada en moneda local y la evolución de los precios internos de los bienes transables. Podemos asumir que esta es una relación constante, esto es,

que el precio internacional de los bienes transables, convertidos al tipo de cambio nominal, evolucionan de la misma manera que el índice de precios interno de bienes transables.

$$(TC \times P^*) / PT = K$$

Sustituyendo y simplificando el segundo factor del segundo miembro nos queda:

$$TCR_1 = K \times (PT / PNT)^{(1-T)}$$

Las variables aquí pasan a ser solo el índice de precios de bienes transables y no transables, en tanto K y T son constantes. Esto nos da una segunda definición de tipo de cambio real, que tiene se caracteriza por no involucrar el tipo de cambio nominal como variable explicativa.

$$TCR_2 = PT / PNT$$

4.3.4. El empleo de mediciones de productividad para la fijación de aumentos salariales

Si se le pregunta a una persona: ¿le parece bien pagar a los trabajadores por productividad?, es muy probable que la respuesta que se reciba sea afirmativa. Sin embargo, esa respuesta parte de una serie de supuestos no explícitos, siendo el más importante el que ese aumento de productividad está directamente asociado al esfuerzo que el trabajador ha realizado. La realidad es más compleja. Para que se puedan visualizar muchos de los escenarios que se pueden dar, las mediciones de productividad asociadas a cada uno, y la interpretación que debemos realizar de esa medición, hemos elaborado un caso hipotético, que se presenta en el Recuadro 3.

En el Escenario B del ejemplo se da la situación que la incorporación de nuevos trabajadores, que no son tan productivos como los viejos, genera una disminución de la productividad laboral. Si las

remuneraciones estuvieran asociadas a la productividad grupal resultaría que los viejos trabajadores pasarían a ganar menos. ¿Es eso justo y razonable?

En los Escenarios C y D, el ratio de productividad laboral aumenta porque parte de los trabajadores han sido sustituidos por máquinas o tecnología. El empresario ha asumido un riesgo y un costo en la inversión asociada. ¿Debe retribuirse más a los trabajadores por un resultado en el que no hay tenido ninguna injerencia?

Finalmente, en el Escenario E, el aumento de productividad laboral obedece a la motivación generada por un sistema de retribución que asocia el ingreso del trabajar a su productividad.

La pregunta que debemos hacernos es, ¿en qué caso las retribuciones deberían variar? Estos casos muestran la complejidad de responder. En el caso del Escenario B no parece justo que el salario de los viejos trabajadores baje porque los nuevos trabajadores son menos productivos. En el Escenario C no parece razonable aumentar la retribución a los bordadores por el hecho que los costureros hayan sido sustituidos por equipos. En el Escenario D un trabajo que exigía grandes destrezas de bordado ha pasado a ser un trabajo muy simple. ¿Qué lógica tendría que cuando haya que contratar nuevas personas para supervisar esos equipos se les pague la retribución que correspondía a un trabajo con altas exigencias? Por último, en el Escenario E, no hay un problema retributivo a resolver, en tanto el sistema de pago definido ya lo resuelve.

Estos ejemplos muestran en primer lugar, que la medición de productividad laboral es una medida imperfecta de la contribución del trabajador al incremento de la producción más allá de lo que se explica por la intensidad de factores productivos aplicados. La razón más importante de esta imperfección es que las inversiones en equipamiento

y tecnología se traducen luego en incrementos de la productividad laboral. Existen casos en los cuales la incorporación de tecnología exige trabajadores más calificados, pero el mayor sueldo asociado no se define por la productividad sino por la retribución asociada a la formación requerida y la disponibilidad en el mercado de ese tipo de técnicos.

Un indicador de productividad que no adolece de este problema es la Productividad Total de Factores (PTF). Un aumento de la PTF indica que la producción ha aumentado más allá de lo que se puede explicar por la cantidad de trabajo y capital empleado. ¿Podemos establecer una asociación inequívoca entre aumentos de la productividad y el esfuerzo del trabajador usando este indicador? No necesariamente. Supongamos que el empresario ha reorganizado las tareas, sin cambiar la cantidad empleada de recursos humanos y materiales. Si esa reorganización fue adecuada obtendrá un aumento de la producción. ¿Es mérito del trabajador? En principio no.

Los casos en los cuales el aumento de la PTF está inequívocamente asociados al trabajador son casos en los cuales las empresas ya han establecido regímenes de pago a destajo. Es común, por ejemplo, que a los vendedores se les pague una comisión sobre ventas y que en las plantas frigoríficas se pague por destajo al personal que trabaja en la faena, especialmente en aquellos casos en que es el trabajador el que fija su propio ritmo.

Existen dos cuestiones adicionales que complejizan aún más estos escenarios, que es el impacto de competencia y el costo del capital.

En lo que refiere al impacto de la competencia, se ha asumido que el precio al que se puede vender el producto ha permanecido estable. En la realidad, especialmente en los sectores que producen bienes transables, la competencia en el resto del mundo también mejora su productividad y

una parte no despreciable de esa mejora se traslada a precio. En ese caso trasladar todo el aumento de productividad a salario se traduciría en una pérdida de rentabilidad y de competitividad.

El segundo tema está vinculado a las mejoras de productividad derivadas de inversión en bienes de capital o tecnología. Si el aumento de la productividad laboral deriva de inversiones estas reclaman una participación adicional en el valor agregado producido. Si la inversión se financió con recursos de terceros hay costos financieros que pagar. En todos los casos el empresario tiene una expectativa de incrementar su ganancia, razón por la cual asume el riesgo de la inversión. En resumen, aun cuando no haya una disminución del precio de venta no toda la reducción de la incidencia del costo laboral derivada del aumento de la productividad está disponible para aumentos salariales.

A esto debemos agregar los siguientes obstáculos adicionales:

- **Dificultades de medición.** Las mediciones de productividad, y en particular la PTF, es compleja. Esa complejidad se agudiza si se quiere utilizar como base de sistemas retributivos porque ello exige tener los resultados disponibles en plazos muy cortos. En Uruguay se han hecho algunos esfuerzos infructuosos de generar indicadores de productividad por rama. La disponibilidad y confiabilidad de la información y el atraso de los servicios estadísticos fueron la explicación del fracaso de estos intentos.

- **Relación costo/beneficio desfavorable.** Existen muchas tareas en donde es muy difícil o costoso medir la productividad de un trabajador, particularmente cuando nos alejamos de una actividad laboral repetitivas y homogénea y consideramos actividades más complejas y diversas.

- **Incidencia de factores exógenos.** Hay muchas actividades donde la productividad del trabajador está determinada por factores fuera de su control. En esos casos las variaciones de su productividad lo que están midiendo es la evolución de esos factores exógenos. No parece razonable que su ingreso varíe sustancialmente por factores ajenos a su control.

- **Dificultad de discernir las causas del aumento de la productividad laboral.** En la realidad el avance tecnológico está afectando los puestos de trabajo permanentemente. También aquellas personas que gestionan una empresa inciden en la productividad de los factores de producción a su cargo. Teóricamente, cada vez que hubiera un cambio tecnológico o una reorganización debería establecerse una nueva línea de base para medir los cambios de productividad que son mérito del trabajador, en la cual se debería solicitar al trabajador que no baje intencionalmente su rendimiento de forma de poder lograr luego progresos en su desempeño sin mayor esfuerzo.

- **Sustitución de trabajo por capital.** Algo similar a lo planteado en el caso anterior se produce cuando se sustituye trabajo por capital. El aumento de la productividad que ahí se produce no es mérito del trabajador y por lo tanto no un cambio a ser retribuido.

- **No resuelve el problema de la heterogeneidad de productividades dentro de un sector.** Si se termina empleando la productividad global del sector para fijar el aumento salarial no se resuelve el problema que los aumentos uniformes generan en la viabilidad de las empresas menos productivas. No se plantea este problema, en cambio, si se pasa a un régimen de fijación de salarios por empresa, en base a la productividad de cada empresa. Por otra parte, disponer de mediciones de PTF para cada empresa es un objetivo enormemente desafiante.

Recuadro 3. Medición de la productividad en distintos escenarios

Supongamos una empresa que se dedica a bordar telas. La empresa borda manteles para una gran empresa, siempre los mismos manteles. Primero la trabaja el bordador y luego le pasa el trabajo al costurero, que cose los bordes del mantel. El bordado exige habilidades muy desarrolladas por parte de los bordadores para lograr un resultado que cumpla con los estándares de calidad exigidos. Estamos en una economía sin inflación.

Los datos del caso en el Momento 0 son los siguientes:

- diez bordadores
- diez costureros
- diez máquinas de bordar
- se bordan 800 manteles por día
- los trabajadores siempre hacen el mismo horario
- los salarios pagados, incluyendo todas las cargas conexas, representan el 50% de las ventas

Veamos el cálculo de los indicadores (ver Cuadro 16). El ratio de productividad laboral surge de dividir la producción en un período - 800 manteles por día - por la cantidad de horas trabajadas en ese período - $20 \times 8 = 160$ horas). Esto nos da una productividad de 5 manteles por hora trabajada. El ratio de productividad de capital se calcula dividiendo lo producido por el capital empleado. Hay que definir el período acumulado de producción. Tomemos un período de una hora. El ratio

de productividad del capital será entonces de 10 manteles, por máquina de bordar y por hora.⁷

El ratio de la Productividad Total de Factores (PTF) es más complejo de calcular. En la medida que capital y trabajo son dos factores de producción heterogéneos debemos realizar alguna conversión que nos permita considerarlos conjuntamente en una única unidad de medida. Tomaremos un ratio de base 100 para el capital, para el trabajo y para las ventas. El indicador que mide los factores productivos lo construimos con los ratios de cada factor, ponderados por su peso en las ventas. El ratio sería:

$$PTF = 100 / [(100 \times 0,5) + (100 \times 0,5)] = 1$$

Como ya habíamos mencionado, el ratio de PTF por sí mismo no nos dice nada. Su valor surgirá con compararlo con los valores que adopten en los escenarios alternativos que construyamos.

Supongamos que en un Momento 1 la empresa pretende duplicar sus ventas, dado que existe demanda suficiente, para lo cual el empresario contrata otros diez bordadores, otros diez costureros y otras diez máquinas de bordar. Aquí pueden darse diversos escenarios alternativos, de los cuales elegiremos dos.

En el Momento 1, Escenario A, la producción también se duplica. ¿Qué pasa con los indicadores de productividad? No cambian. La productividad laboral sigue siendo 5 manteles, la de capital sigue siendo 10 manteles. La Productividad Total de los Factores sigue siendo 1.

En el Momento 1, Escenario B, la producción aumenta, pero no se duplica. Los nuevos trabajadores producen 60 manteles por día. La razón es que tienen menos experiencia que las bordadores de toda la vida de la

⁷ Estamos haciendo aquí la simplificación que el único capital empleado son las máquinas de bordar, lo que es una simplificación fuerte.

empresa. En este escenario se producen 1.400 manteles por día, con el empleo de 160 horas de trabajo de las bordadoras, lo que nos da una productividad de 4,4 manteles por hora trabajada, esto es, una disminución de la productividad laboral de 12,5%. Lo mismo sucede con el ratio de productividad del capital.

Debemos calcular los ratios de la PTF. El índice de producción pasa de 100 a 175. Los ratios de capital y trabajo pasan a 200 cada uno. Con estos datos nos da:

$$PTF = 175 / [(200 \times 0,5) + (200 \times 0,5)] = 0,875$$

La PTF ha bajado un 12,5%.

La particularidad de estos casos es que hemos supuesto que ambos factores productivos aumentaron con la misma intensidad. Veamos ahora una situación distinta. Supongamos que el empresario encuentra una máquina que puede sustituir a los costureros en un proceso totalmente automatizado. Cada máquina de coser sustituye a dos costureros. Para simplificar, cada una de esas máquinas vale lo mismo que una máquina de bordar. En el Momento 1, Escenario C, el empresario sustituye a los costureros por las máquinas de hacer bordes.

En este caso la PTF se mantiene constante, en tanto un factor de producción (trabajo) ha sido sustituido exactamente por otro (capital). La productividad laboral ha aumentado un 100% con relación a la situación de base y la productividad del capital ha bajado un 33%.

Veamos ahora un Escenario D para el Momento 1. En este escenario ha habido un avance tecnológico significativo en las máquinas de bordar, acompañado de una disminución del precio. Esto ha permitido al empresario sustituir las máquinas de bordar al mismo precio que adquirió las máquinas originales. Las destrezas que se requieren ahora en los bordadores son mínimas y la calidad del producto

terminado es muy estable. En este nuevo escenario se puede duplicar la producción sin necesidad de contratar nuevos bordadores, sí costureros. En este escenario la productividad laboral aumentó un 33,3%, la del capital un 100% y la PTF un 60%.

El último escenario que veremos es el Escenario E. En este caso se ha optado por cambiar el régimen de remuneración de los trabajadores, pasando de un salario fijo a trabajar a destajo. La producción se duplica. En este caso la productividad laboral, la del capital y la PTF aumentan un 100%.

Cuadro 16: Medición de las diversas productividades en distintos momentos y escenarios

Momento / Escenario	Bordadores	Costureros	Máquinas de bordar y de hacer bordes	Cantidad de manteles	Cantidad de horas trabajadas	Índice de trabajo	Índice de capital	Índice de Ventas	Productividad laboral	Productividad del capital	PTF
Momento 0	10	10	10	800	160	100	100	100	5,0	10,0	1,000
Momento 1 / Escenario A	20	20	20	1600	320	200	200	200	5,0	10,0	1,000
Variación con relación a Momento 0	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Momento 1 / Escenario B	20	20	20	1400	320	200	200	175	4,4	8,8	0,875
Variación con relación a Momento 0	100,0%	100,0%	100,0%	75,0%	100,0%	100,0%	100,0%	75,0%	-12,5%	-12,5%	-12,5%
Momento 1 / Escenario C	10	0	15	800	80	50	150	100	10,0	6,7	1,000
Variación con relación a Momento 0	0,0%	-100,0%	50,0%	0,0%	-50,0%	-50,0%	50,0%	0,0%	100,0%	-33,3%	0,0%
Momento 1 / Escenario D	10	20	10	1600	240	150	100	200	6,7	20,0	1,600
Variación con relación a Momento 0	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%	33,3%	100,0%	60,0%
Momento 1 / Escenario E	10	10	10	1600	160	100	100	200	10,0	20,0	2,000
Variación con relación a Momento 0	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Veamos un caso en particular, dentro de los analizados, en los que la retribución está asociada a la productividad, que es el caso del pago a destajo. En la práctica es un sistema que se emplea en algunas actividades. Por ejemplo, a los vendedores se les paga una parte de su retribución bajo la forma de comisiones sobre ventas. Una parte importante de la retribución de meseros y los pisteros son las propinas, las cuales están razonablemente asociadas a la cantidad de clientes atendidos y los satisfechos que quedan con la atención recibida.

Capítulo 3: Aspectos relevantes de la legislación laboral

En este capítulo examinaremos las principales características de la legislación laboral nacional, identificando aquellas regulaciones que entendemos plantean obstáculos para un funcionamiento adecuado del mercado laboral. Entre ellas se incluyen: (i) la normativa relacionada con los Consejos de Salarios y la fijación del salario mínimo, (ii) la situación del trabajo autónomo, (iii) la situación del trabajo juvenil y de estudiantes, (iv) y la modernización de la normativa sobre el tiempo de trabajo y los descansos. Abordaremos estas cuestiones analizando regulaciones alternativas que surgen de la legislación comparada, de las sugerencias de empresarios y expertos laboristas consultados, y nuestras propias ideas al respecto.

1. Normativa referida a los Consejos de Salarios y fijación del salario mínimo

1.1 Normas

Las principales normas que rigen a los Consejos de Salarios y la fijación del salario mínimo son las siguientes:

- Ley N° 10.449 de 20/11/1943
- Ley N° 18.566 de 11/09/2009
- Decreto Ley N° 14.791 de 08/06/1978

1.2 Introducción

En Uruguay la fijación de los salarios mínimos, así como la actualización de los salarios en general, es una de las competencias de los Consejos de Salarios, órganos tripartitos formados por representantes del Poder Ejecutivo, de los empleadores y de los trabajadores. De acuerdo con la Ley N° 10.449 de fecha 20/11/1943, las decisiones sobre la fijación de los salarios mínimos y aumentos salariales se alcanzan por votación de la mayoría de sus miembros. Para el caso de que se deseen fijar condiciones de trabajo, es necesario el voto afirmativo de los representantes tanto de los trabajadores como de los empleadores.

1.3 Participación estatal

El Estado posee una intervención muy relevante en estos aspectos, por varios motivos.

En primer lugar, porque determina los “lineamientos” o “pautas” que deben seguir los grupos de negociación. Este aspecto no surge de ninguna norma concreta, pero es una práctica que desde hace muchos años se realiza. El Poder Ejecutivo define esos lineamientos y luego los presenta al Consejo Superior Tripartito, órgano que según la Ley N° 18.566 de 11/09/2009, tiene, entre otras competencias, la de considerar y pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita.

Los lineamientos del Poder Ejecutivo no solo refieren a los salarios mínimos aplicables a los distintos sectores de actividad, sino también a los ajustes (de todos los salarios) y al establecimiento de determinadas condiciones de trabajo.

Jurídicamente se entiende que esos lineamientos no constituyen una norma jurídica, y que solo obligan a los representantes del Poder

Ejecutivo. Más allá de eso, en la práctica tienen un peso muy importante en la negociación.

En segundo lugar, porque el Poder Ejecutivo posee voto en el ámbito del Consejo, lo cual implica un papel que excede lo que la OIT entiende que debe implicar la negociación tripartita: la intervención del Estado en dicha votación refiere a todos los salarios de actividad y ajustes, no solamente los mínimos. En este sentido se ha dicho que se trata de un mecanismo legal de arbitraje obligatorio, contrario al Convenio de la OIT N° 154 que respalda el arbitraje voluntario, y también contrario a la Recomendación N° 92 que prevé que para que se pueda recurrir al procedimiento arbitral, debe tenerse el consentimiento de todas las partes involucradas (Larrañaga, 2011)

Y finalmente, el Poder Ejecutivo, en aplicación del Decreto Ley N° 14.791 de 08/06/1978, continúa teniendo la facultad de “regular las remuneraciones de los trabajadores de la actividad privada”. Esto implica que en caso de que no haya acuerdo de las partes en la votación, el Poder Ejecutivo siempre podrá determinar unilateralmente los salarios mínimos y ajustes para todo el sector de actividad.

La participación estatal es habitualmente criticada por los empleadores por incumplir con la normativa internacional (incluso siendo objeto de la queja presentada ante la OIT). Más allá de las consideraciones jurídicas, el Estado no necesariamente asume el papel de un árbitro equidistante de las partes, pudiendo pesar en sus decisiones consideraciones de índole político.

Como hemos visto en la encuesta, los empresarios encuestados están mayoritariamente a favor de la participación estatal. En los Capítulos 5 y 6 veremos que existen razones económicas de peso por las cuales la no participación del sector público, en el marco del actual

régimen de negociación centralizada, podría derivar en un agravamiento de los efectos negativos que el funcionamiento del sistema tiene sobre el precio de los productos no transables. No bastan pues cambios aislados, sino que es necesario revisar el funcionamiento del sistema en su conjunto. No es descartable que los empresarios encuestados tengan claro que estamos ante un problema complejo que requiere soluciones elaboradas.

1.4 Fijación de los salarios para los distintos grupos de actividad

La Ley N° 10.449 de 20/11/1943 prevé que las decisiones de cada grupo de actividad tendrán efectos generales una vez que sean registradas y publicadas por el Poder Ejecutivo. Eso implica que la negociación realizada a nivel del grupo se aplica a todos los empleadores, independientemente de las diferencias que existan entre ellos (como ser cantidad de empleados, facturación, ubicación geográfica, etc.). También la Ley N° 18.566 de 11/09/2009 establece que los convenios colectivos celebrados a nivel de rama de actividad, entre las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, son de aplicación general en el sector una vez que sean registrados y publicados por el Poder Ejecutivo.

En el art. 15 de la Ley N° 18.566 se prevé que las partes podrán negociar por rama o sector de actividad, empresa, establecimiento o cualquier otro nivel que estimen oportuno. Sin embargo, se establece que la negociación en los niveles inferiores no podrá disminuir los mínimos adoptados en los convenios colectivos de nivel superior, salvo lo dispuesto en el Consejo de Salarios respectivo.

1.5 Fijación de los salarios para los distintos grupos de actividad

La Ley N° 18.566 prevé que el Consejo de Salarios hará la clasificación por profesiones y categorías de los trabajadores que integran el grupo respectivo, la que será tomada. La categoría laboral es un concepto laboral muy relevante, en tanto, en primer lugar, determina cuáles son las tareas que realizar el trabajador, que es la obligación de dicha parte de la relación laboral, y, en segundo lugar, la categoría es la que determina cuál es el salario que el empleador, como mínimo, deberá pagar. Las órdenes que imparta el empleador tienen que referir a las tareas típicas y naturales de la categoría, estando el trabajador obligado a cumplir con tareas de una categoría inferior únicamente en los casos en que pueda invocarse un deber de colaboración para evitar daños inminentes para el empleador (Mangarelli, 2018).

En algunos grupos, no hay mínimos salariales por categoría. Esto sucede en los subgrupos “residuales”. En esos casos, el mínimo salarial a aplicar es el salario mínimo nacional. También puede suceder que existan cargos no definidos en el Consejo de Salario. Por ejemplo, no suele definirse la categoría gerencial.

Cuando el empleado realiza tareas por fuera de su categoría, ello posee como efectos la posibilidad de que el empleado reclame una remuneración superior (si puede asimilarse a una categoría de mayor paga), y/o reclame el derecho a continuar percibiendo ese salario y categoría superior si pasa determinado tiempo. También podía incluso considerarse indirectamente despedido, si se le solicitan tareas que exceden su categoría o rebajan su calificación.

1.6 Exclusión del objeto de negociación de los Consejos de Salarios a los salarios en moneda extranjera

Tradicionalmente existía consenso en que los salarios en moneda extranjera no debían ajustarse por los Consejos de Salarios. Ello se reflejó en varios fallos judiciales y permaneció durante el período en el cual la moneda extranjera (en general el dólar americano) mantuvo una tendencia alcista.

Sin embargo, a partir de una Resolución de 2009 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) luego de un período de descenso del dólar, se entendió que los salarios en dólares debían ajustarse por los Consejos de Salarios. El procedimiento que se entendió aplicable es el siguiente: se debe comparar el salario en dólares y el que hubiera correspondido en pesos por aplicación del aumento. Con esa finalidad se toma el salario en moneda extranjera que gana el trabajador a la fecha de su último ajuste se convierte en pesos uruguayos, y posteriormente se aplica el incremento salarial que corresponda y se vuelve a transformar en moneda extranjera. Este criterio, aunque no tiene un respaldo legal específico, es el que mayoritariamente han aplicado los jueces laborales, basándose en los principios del derecho del trabajo (Sentencia N° 754/2012 Suprema Corte de Justicia - 29.08.2012 – Base Jurisprudencia Nacional).

Únicamente se excluye del ámbito de aplicación del Consejo a aquellos casos en que específicamente ello se acordó, cosa que sucede en muy pocos casos. En el resto de los casos, los empleadores que por distintos motivos optan por abonar en dólares (moneda operativa, retención de talento, etc.) se encuentran en una situación de incertidumbre al no existir una regulación específica sobre este punto. Al mismo tiempo, terminan asumiendo una posición más onerosa que quienes pagan en pesos, ya que, si el tipo de cambio baja, deben aplicar

no solo el aumento del Consejo (generalmente por inflación), sino además deben cubrir la depreciación de la moneda.

1.7 Exclusión del ámbito de aplicación de los Consejos de Salarios a determinado personal o nivel salarial

Otro aspecto que suele generar obstáculos a la contratación es la situación de aquellos empleados con sueldos elevados o posiciones gerenciales. Es razonable que el alcance de la protección de los Consejos de Salarios (originalmente ideada para la determinación y ajuste de los sueldos mínimos) no comprenda a personal que se encuentra en condiciones de negociar sus salarios, que están sujetos a políticas de aumentos por mérito, o que poseen salarios elevados a los cuales no resulta razonable agregar aumentos preceptivos.

Existen grupos de actividad en los cuales el personal superior ha sido excluido de su ámbito de aplicación. Sin embargo, ello depende necesariamente de la negociación de cada grupo.

Sería razonable que los Consejos de Salarios profundicen su protección en quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, al tiempo que alivianen su rigidez en determinados cargos o rangos salariales.

1.8 Admisibilidad de la posibilidad de negociar con representantes del personal

La Ley N° 18.566 preveía que, en caso de ausencia de sindicato en la empresa, la negociación debía realizarse con el sindicato del nivel superior, es decir, con el sindicato de la rama o sector. Esta situación implicaba que la empresa, si tenía la intención de negociar algún aspecto para arribar a un convenio colectivo, debía necesariamente tener como

interlocutor a un sindicato que desconocía su realidad, al punto que no poseía personal afiliado, aspecto que ha sido criticado reiteradamente por la doctrina.

Este aspecto, que también fue objeto de la queja presentada por los empleadores ante la OIT, fue modificado recientemente por la Ley N° 20.145, que eliminó la referencia a la negociación con el sindicato de mayor nivel. Por lo tanto, en la actualidad entendemos que, si no hay un sindicato a nivel de empresa, no es necesario recurrir a la organización del nivel superior para suscribir un convenio colectivo, sino que se puede negociar con delegados electos por los trabajadores, al amparo de lo previsto por CIT 135 de OIT.

Sin embargo, la norma continúa estableciendo que el sujeto legitimado para negociar y celebrar convenios colectivos por parte de los trabajadores, lo constituye una o varias organizaciones representativas de los trabajadores, es decir, sindicatos. A efectos de evitar dudas interpretativas, sería razonable que una norma aclare lo indicado en el párrafo anterior, es decir, la posibilidad de que se negocie en caso de ausencia de sindicato de empresa, con delegados electos por los trabajadores.

2. Situación del trabajo autónomo

2.1 Normas

Las principales normas que rigen el trabajo autónomo son las siguientes:

- Ley N° 18.083 del 27 de diciembre de 2006, artículo 105.
- Decreto N° 241/2007 del 2 de julio de 2007, artículo 9.

- Decreto N° 150/2007 del 26 de abril de 2007, artículo 139.
- Recomendación sobre la relación de trabajo de la OIT N° 198 (Organización Internacional del Trabajo).

2.2 Contratación de profesionales universitarios

No existe una regulación general sobre cuándo se configura una relación de trabajo. En general, los jueces atendiendo a los desarrollos de la doctrina, apuntan a que debe existir una prestación personal del trabajo (es decir, ausencia de intermediarios), subordinación jurídica (el empleado debe estar bajo el poder de dirección del empleador, que determine el modo, tiempo y lugar de la prestación laboral) y onerosa (debe abonarse un salario como consecuencia del trabajo). En general se entiende también que la relación debe tener una mínima vocación de durabilidad, excluyéndose de la definición el trabajo por “changas” (Pla Rodríguez, 1979).

El aspecto de la subordinación jurídica es el que genera mayor incertidumbre, debiendo los jueces o las autoridades tributarias, en caso de reclamo, determinar cuáles son los indicios de dependencia o de independencia que se producen en cada situación, y fallar en base a eso. Aunque no constituye una norma jurídica, la recomendación N° 198 de la OIT establece algunos criterios que habitualmente son considerados por los jueces.

Esto genera incertidumbres respecto de personas cuya relación posee elementos tanto de subordinación como de independencia, como suele pasar con los profesionales universitarios o técnicos especializados.

En materia de tributaria (aportación a la seguridad social) existen normas que establecen que si se cumplen ciertos requisitos formales (contratos por escrito con ciertos elementos) y respecto de la empresa

contratante (en cuanto a los socios o directores de la misma), el Banco de Previsión Social no podrá reclamar la recalificación del vínculo y la aportación correspondiente (Ley N° 18.083 art. 105, Decreto N° 241/2007, sectores de servicios profesionales y software).

Es necesaria una regulación que flexibilice los requisitos para la aplicación de dichas normas (sobre todo en lo referido a la empresa contratante) y a su vez, extienda la protección mencionada a otros sectores y que, en lo posible, se establezca una solución también para lo atinente a los aspectos laborales (ya que la regulación apunta únicamente a la aportación a la seguridad social).

En sectores como el software, la contratación de profesionales universitarios, o incluso de personal especializado (formación terciaria sin título universitario) resulta sumamente habitual, en cierta forma por la “validación” que le otorga la normativa tributaria citada. Sin embargo, dado que esa normativa no respalda a la empresa en materia de posibles reclamos de dependencia encubierta del prestador de servicios, empresas con menor tolerancia al riesgo optan por la contratación como dependientes, asumiendo mayores costos, existiendo por tanto desigualdades que no tienen una justificación objetiva.

2.3 Contratación de trabajadores de aplicaciones y otros autónomos

En materia de trabajadores de aplicaciones (ejemplos: conductores, repartidores, etc.) no existe tampoco una normativa general que resuelva la situación, y planteándose por tanto problemáticas similares a las mencionadas anteriormente para los profesionales y técnicos.

Por ahora la justicia laboral, en los casos de choferes de Uber, ha entendido que se trata de relaciones de dependencia (por motivos tales

como la inserción en la organización del empleador, la dependencia de la aplicación tecnológica para prestar la función, la sujeción a las órdenes del empleador durante el viaje), condenando a la empresa a abonar los créditos laborales que no pagó (básicamente licencia, salario vacacional y aguinaldo) (Sentencia N° 754/2012 Suprema Corte de Justicia - 29.08.2012 – Base Jurisprudencia Nacional).

3. Situación del trabajo juvenil y de estudiantes

3.1 Normas

Las principales normas que rigen el trabajo juvenil y de estudiantes son las siguientes:

- Ley N° 19.973
- Decreto N° 308/2021

El acceso al mercado de trabajo de trabajadores jóvenes (en general de entre 15 y 29 años) así como de trabajadores mayores de 45 años, y su capacitación y formación profesional, es un elemento relevante para la mejora del mercado de trabajo.

Las normas actuales se centran en la estimulación mediante el otorgamiento de subsidios tributarios para el pago de las contribuciones especiales de seguridad social.

4. Modernización de la normativa en materia de tiempo de trabajo y descansos

4.1 Actualización en general de la normativa de jornada

Las principales normas que rigen el tiempo de trabajo y descanso son las siguientes:

- Ley N° 5.350 de 17/11/1915
- Ley N° 7.318 de 10/12/1920
- Decreto Ley N° 14.320 de 26/11/1974
- CIT N° 1
- CIT N° 30
- Ley N° 19.978 de 20/08/2021, art. 8
- Ley N° 15.996 de 17/11/1988, art. 1

Actualmente, el sistema jurídico nacional aplicable al tiempo de trabajo establece, principalmente, límites diarios y semanales a la jornada laboral. Así, se determina un límite diario -que opera de principio, sin perjuicio de las muchas excepciones existentes- de ocho horas de labor para todos los sectores de actividad, y un límite semanal de cuarenta y ocho o cuarenta y cuatro horas, según se trate de actividad industrial o comercial, existiendo además normativas específicas para ciertos sectores.

Estos límites, como tales, imponen máximos, pero no mínimos, por lo cual siempre pueden pactarse a nivel colectivo o individual jornadas diarias y/o semanales de menor duración.

La contracara del límite semanal del tiempo de trabajo es el descanso semanal, y la de la jornada diaria, el descanso interjornada y el derecho a la desconexión.

A su vez, se prevé que todo exceso de tiempo de trabajo por encima de la jornada legal o convencionalmente prevista, se considerará tiempo extraordinario (frente al cual resultarán aplicables recargos económicos o descansos compensatorios, dependiendo del caso), pudiendo realizarse hasta un máximo de ocho horas extras por semana, salvo autorización administrativa que amplíe dicho límite.

Lo resumido anteriormente surge del marco normativo más elemental en lo que respecta al tiempo del trabajo en Uruguay, dentro del cual se destacan las siguientes normas:

- La Constitución de la República, en su artículo N° 54, prevé que la ley reconocerá determinados derechos a las personas que se hallen en una relación de trabajo o de servicio, entre los que se encuentran la limitación de la jornada, el descanso semanal y la higiene física y moral.
- Los Convenios Internacionales del Trabajo (en adelante, “CIT”) N° 1 y 30, la Ley N° 5.350, la Ley N° 7.318, el Decreto del 29/10/1957 y el Decreto-Ley N° 14.320, fijan los máximos diarios y semanales de tiempo de trabajo en la industria y el comercio. Si bien la normativa no determina el régimen aplicable al sector servicios, una mayoría entiende aplicable el régimen del comercio (Castello, 2012; Larrañaga, 2016), mientras algunos autores entienden aplicable el de la industria (Rosenbaum Carli, 2019; Rosenbaum Rimolo, 2010).

- La Ley N° 15.996 y su Decreto Reglamentario N° 550/989 de 22/11/989 fijan las pautas para la determinación y retribución de tiempo extraordinario, mientras que el Decreto N° 611/980 de 11/11/980 consagra excepciones al régimen creado por las dos primeras normas.

Por su parte, el sistema nacional también consagra límites anuales al tiempo de trabajo. Ello se materializa, primordialmente, en vacaciones anuales (conocidas como “licencia anual”).

Existen adicionalmente otros tipos de licencia que, aunque no directamente relacionados con el tiempo de descanso, sí posibilitan a los trabajadores disponer de un tiempo de no-trabajo para atender determinados asuntos de su vida extralaboral, son las llamadas “licencias especiales”, otorgadas por estudio, fallecimiento, matrimonio, entre otros beneficios. Existen también otras circunstancias que dan lugar a licencias especiales, así como subsidios. Concretamente, las normas que contienen estos beneficios son Ley N° 16.168 de 24/12/1990, Ley N° 17.242 de 20/06/2000, artículo 33 de la Ley N° 17.292 de 25/01/2001, Ley N° 18.345 de 11/09/2008, Ley N° 18.458 de 02/01/2009, Ley N° 19.161 de 01/11/2013, Ley N° 19.580 de 22/12/2017, Ley N° 19.691 de 29/10/2018, Ley N° 19.729: 28/12/2018, Ley N° 20.000 de 18/11/2021, así como sus respectivos Decretos Reglamentarios.

En este sentido, el CIT 132, la Ley N° 12.590 de 23/12/1958 y su Decreto Reglamentario de fecha 26 de abril de 1962, constituyen el marco normativo fundamental de la licencia anual, según el cual se prevé un descanso de veinte días durante el cual el trabajador percibirá su salario normalmente. Según el artículo 1 de la citada Ley N° 12.590, los veinte días de este tiempo de descanso deberán hacerse efectivos en un solo período continuado, dentro del que no se computarán los feriados, a

gozarse en el año inmediato siguiente al periodo en que se generó el derecho.

La Ley prevé que, en caso de que se desee fraccionar ese período, solamente podrá dividirse en dos períodos de los cuales el menor no podrá ser menor a diez días, requiriéndose un “convenio colectivo” para su autorización. Los mismos extremos son requeridos por la norma para computar los feriados como días de licencia, así como para la acumulación a la licencia anual de los descansos compensatorios que corresponden a los trabajadores que prestan servicios en los establecimientos que practican regímenes de turno.

4.2 Personal excluido de la jornada de trabajo

La normativa vigente, el Decreto 611/80 de 19/11/1980, establece que no tienen derecho a la limitación de la jornada los siguientes trabajadores:

1. Los empleados de establecimientos rurales, a excepción de aquellos a los que se les fije por leyes especiales;
2. Los empleados del servicio doméstico particular;
3. El personal superior de los establecimientos industriales, comerciales y de servicios;
4. Los profesionales universitarios e idóneos de alta especialización que, en calidad de tales cumplan tareas en establecimientos industriales, comerciales y de servicios;
5. Los viajantes y vendedores de plaza, corredores, cobradores e investigadores de cobranzas, promotores de cobranzas, promotores de ventas, asesores previsionales y

asesores de inversión que realicen sus tareas fuera del establecimiento;

6. Las empleadas de la Asociación Uruguaya de Aldeas Infantiles S.O.S. que desarrollen actividades en calidad de Madres S.O.S. o Tías S.O.S.

Dado que estos empleados no tienen derecho a la limitación de la jornada diaria, tampoco tendrán derecho al pago de las horas extra, ya que las mismas son las que superan la jornada diaria del trabajador (se aclara que los numerales 1 y 2 fueron abrogados).

Sin embargo, la definición del personal superior es muy vaga (“superior a jefe de sección”), lo cual implica que es la jurisprudencia mediante el análisis de indicios la que define cuando un empleado puede entrar en dicha definición y cuando no (Play Pott, 1996). En este sentido se entiende que son indicios de la existencia de personal superior, la libertad horaria, el nivel salarial elevado respecto del resto de los empleados, el derecho a beneficios salariales especiales, el poder de representar a la empresa y tomar decisiones, entre otros.

En cualquier caso, la inexistencia de una definición clara, genera dificultades en la práctica, por lo que sería recomendable la adopción de criterios más objetivos, como ser considerar una escala salarial particular a partir de la cual el empleado ingresa en la definición de personal superior.

A su vez, no hay una inclusión por lo menos expresa del personal superior de los establecimientos rurales, dentro de las excepciones a la limitación de la jornada previstas en el Decreto N° 611/80, lo cual implica una diferenciación que no pueden una justificación objetiva. Por ese motivo se sugiere que el personal superior que se excluya de la

limitación de la jornada sea el de los establecimientos o empresas, sin distinguir el sector.

Finalmente, el decreto ha sido cuestionado por un sector minoritario de la doctrina en cuanto a su legalidad, por lo cual también podría ser aconsejable recogerlo en una ley, para evitar la incertidumbre en un tema que posee amplio consenso (Raso Delgue, 2019).

4.3 Descanso intermedio

La normativa que regular este tema es el Decreto Ley 14.320 de 17/12/1974 (<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14320-1974>) y el Decreto 55/2000 de 11/02/2000.

Se prevén dos tipos de jornadas de trabajo:

- En la jornada discontinua, el descanso intermedio no es remunerado y será de dos horas en la industria y dos horas y media en el comercio. El período de descanso intermedio podrá ser reducido a una hora, siempre que haya acuerdo entre el empleador y el empleado o empleados cuyo descanso se pretende reducir y el mismo haya sido consignado por escrito.

Es muy usual que las empresas otorguen este tipo de descanso de una hora, pero sin cumplir con la normativa que formalmente requiere el acuerdo escrito, formalidad que parece innecesaria.

- En el régimen de jornada continua, el descanso deberá ser de treinta minutos; período que integra la jornada y será remunerado como tal.

A su vez, salvo en el servicio doméstico (en el cual se encuentra habilitado por el art. 3 de la Ley 18.065), trabajador y empleador no tienen libertad para fijar la oportunidad en el goce del descanso, lo cual muchas veces también es un obstáculo a lo que la empresa o el empleado pretenden. La norma establece que el trabajo no podrá prolongarse en forma ininterrumpida por períodos superiores a cinco horas tratándose de industria y de cuatro tratándose de comercio.

Finalmente, y aunque son cada vez más frecuentes, no existe una regulación respecto del goce del descanso en jornadas part-time.

4.4 Guardias y tiempo de disponibilidad

El Decreto de 29/10/1957 art. 6 establece que a los efectos del cómputo de las horas de trabajo se considera trabajo efectivo todo el tiempo en que un obrero o empleado deja de disponer libremente de su voluntad o, está presente en su puesto respectivo, o a la disposición de un patrono o superior jerárquico.

Esta regulación tan genérica, genera problemas para las empresas en cuanto a cómo remunerar los tiempos de disponibilidad de un trabajador en los cuales no necesariamente se está trabajando. Esto implica que, para algunas posiciones jurisprudenciales, esas horas de disponibilidad deban pagarse como horas extra mientras que para otras como horas comunes.

Una buena práctica que algunas empresas realizan es la de regular en acuerdo con el trabajador, una tarifa específica, para estas horas de disponibilidad, situación que reduce la incertidumbre, pero al mismo tiempo no tiene una validación legal o jurisprudencial mayoritaria.

Aclaremos que, en cualquier caso, las horas que el trabajador efectivamente trabaje, serán abonadas con la tarifa legal que corresponda

(ej. como hora extra si superó el límite diario, como hora de descanso semanal no gozado si implicó un trabajo durante el descanso semanal, etc.).

4.5 Goce de las vacaciones

Según la Ley 12.590 de 23/12/1985, art.1, los períodos de descanso deben ser como mínimo de 10 días, lo cual no se adapta a la práctica de las empresas y a la necesidad de los trabajadores, que cada vez buscan mayor flexibilidad a la hora de aprovechar las oportunidades de descanso. Incluso la posibilidad de gozar el período de licencia (20 días) en forma fraccionada, debe recogerse en un convenio firmado con la mayoría del personal, práctica que muchas veces por desconocimiento, no se realiza, exponiéndose la empresa a la aplicación de sanciones por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

A su vez, algunas empresas que pretenden cumplir con la normativa rechazan licencias por períodos más breves, y se exponen a realizar ofertas de trabajo menos atractivas frente a otras que por desconocimiento o que por mayor tolerancia al incumplimiento, optan por otorgar las licencias en períodos fraccionados en la forma que más le convenga al trabajador.

Capítulo 4: Propuestas de corto plazo. Aspectos relevantes de la legislación laboral uruguaya

En términos de propuestas a corto plazo, se han creado varios proyectos de ley como propuestas inmediatas para abordar los problemas identificados en la regulación laboral. Estos proyectos se basan en el análisis de obstáculos empresariales revelados por la encuesta realizada, en los aportes de expertos laboralistas.

En este sentido, y siguiendo la estrategia metodológica presentada en la sección 1.4, este capítulo, se divide en cuatro secciones: la primera aborda los obstáculos reconocidos por los empresarios, la siguiente sección expone obstáculos adicionales identificados, la tercera sección comprende los aportes de expertos laboralistas, y finalmente se presentan los anteproyectos.

1. Obstáculos reconocidos

De acuerdo con la metodología en que se basa esta investigación, la formulación de propuestas regulatorias concretas estarán referidas al corto plazo y focalizadas en aquellos temas que fueron considerados prioritarios dentro de los empresarios encuestados. La encuesta se llevó a cabo entre el 23 de octubre de 2022 y el 21 de diciembre de 2022. Esta se envió a una base construida a partir del Directorio de Empresas Industriales y la lista de proveedores de la Agencia de Compras del Estado. De un total de más de 14.000 correos enviados, alrededor de

7.000 confirmaron su recepción. De esos, 339 ejecutivos completaron la encuesta.

A esos efectos los temas que los empresarios encuestados consideraron prioritarios fueron los siguientes:

7. Ausencia de discriminación en las negociaciones salariales de acuerdo con la heterogeneidad de las empresas en un sector.
8. Categorías laborales rígidas y en algunos casos obsoletas.
9. Mandato de negociar con el sindicato sectorial cuando la empresa no posee un sindicato propio.
10. Rigideces en las regulaciones relacionadas con la jornada laboral y períodos de descanso.
11. Establecimiento de un salario mínimo por sector.
12. Normativa sobre la contratación de jóvenes y estudiantes.
13. Participación del Poder Ejecutivo en los Consejos de Salarios.
14. Políticas de contratación para profesionales con título universitario.

Pasaremos a abordar cada uno de estos temas, así como la solución propuesta, primero desde un punto de vista conceptual y finalmente con la formulación fundamentada de una propuesta legislativa concreta.

1.1 Ausencia de discriminación en las negociaciones salariales de acuerdo con la heterogeneidad de las empresas en un sector

1.1.1 La centralización del sistema de negociación colectiva

El grado de centralización del sistema de negociación colectiva, constituye uno de los elementos que permite clasificar a los distintos modelos existentes. La OCDE realiza una clasificación basada en dos aspectos principales: el nivel de centralización caracterizado por el nivel predominante de negociación, así como también elementos como extensiones automáticas y descuelgues y el nivel de coordinación para la determinación de los salarios en los distintos acuerdos sectoriales.

Como consecuencia de ello, pueden encontrarse distintas combinaciones que dan lugar a sistemas diferentes. Existen sistemas predominantemente centralizados y con una débil coordinación (en estos sistemas los acuerdos sectoriales tienen un rol importante, pudiendo haber derogaciones de ese nivel pero poco utilizadas), como ser Francia, Italia, España y Portugal; sistemas predominantemente centralizados y coordinados (a la centralización se suma la coordinación entre los distintos sectores) como ser Bélgica y Finlandia; sistemas bastante descentralizados (los acuerdos sectoriales tienen un rol importante pero otorgan un espacio importante para las negociaciones a niveles inferiores, permitiendo a las partes determinar la jerarquía de los acuerdos y posibilidades de salida), incluyéndose aquí los casos de Austria, Alemania, Dinamarca, Noruega y Suecia; y finalmente sistemas completamente descentralizados (en los cuales la negociación se realiza esencialmente a nivel de empresa o establecimiento, con una escasa o inexistente influencia del gobierno y sin coordinación), caso de Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Chile, Nueva Zelanda, entre otros (OCDE, 2019).

Otro elemento relevante para caracterizar los sistemas de negociación colectiva lo constituye el grado de cobertura, es decir, el porcentaje de empleados que se encuentran cubiertos por acuerdos

emanados del sistema de negociación. La OCDE constató que existe una tendencia a la reducción de la densidad de afiliados a los sindicatos y de la mano de eso también al porcentaje de empelados alcanzados por la negociación, la cual bajó de 46% en 1985 a 32% en 2017 en los países OCDE. (OCDE, 2019).

El sistema uruguayo se caracteriza por una fuerte centralización. A consecuencia de esta, aquellos ajustes de salarios, categorías, condiciones de trabajo y salarios mínimos establecidos a nivel de sector, son obligatorias para todas las empresas de la rama de actividad correspondiente. Esto sucede tanto si estos contenidos son establecidos en una negociación en un órgano instituido y con participación estatal (Consejo de Salarios) como también cuando el contenido es recogido por un convenio colectivo celebrado por las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores. La extensión a todos los empleadores del sector es automática una vez que la decisión del Consejo de Salarios o el convenio son registrados y publicados por el Poder Ejecutivo. A su vez, dicha extensión se aplica independientemente de que los empleadores sean o no miembros de las organizaciones de empresas que celebraron el convenio y de que haya tenido o no cualquier tipo de participación en la negociación.

Existe cierto grado de coordinación, que viene dada por la participación del Estado en las negociaciones, que tal como se indicó, define los lineamientos de la misma. Sin embargo, estos lineamientos no son obligatorios para los representantes de los trabajadores y de los empleadores, pudiendo aprobarse por ejemplo salarios mínimos o ajustes de salarios que sean contrarios a los objetivos macroeconómicos del gobierno, e igualmente estas disposiciones serán válidas y obligatorias para todo el sector, más allá del voto en contra del representante estatal.

En la medida en que todas las empresas deben estar clasificadas en un sector y subsector del Consejo de Salarios o de la rama, existe una alta cobertura de la negociación colectiva. Ello independientemente de que la densidad sindical sea bastante inferior al porcentaje de empleados cubiertos por el acuerdo. Aunque no existe una estadística oficial se suele considerar que el porcentaje de afiliación ronda el 30%.⁸

En la misma línea se ha indicado como fortaleza de la negociación colectiva en Uruguay la cobertura o el alcance, indicándose que preservar el nivel de cobertura tendría que ser un objetivo de la política, y a su vez que existe un importante grado de cohesión en el sistema, que permite canalizar conflictos y gestionar las diferencias existentes entre las distintas partes, en un esquema reglado e institucional (Capurro et al., 2022).

1.1.2 Los problemas de la centralización

El principal aspecto de preocupación de los empresarios en las encuestas realizadas radica en la falta de contemplación de la heterogeneidad, en nuestro sistema de negociación. Esto deriva en la fijación de las mismas condiciones a todas las empresas de la rama, con prescindencia de factores tales como productividad laboral, cantidad de empleados de la empresa, nivel de facturación, intensidad del capital, ubicación geográfica, etc.

Como ya vimos esas regulaciones no sólo refieren a salarios mínimos, sino también a ajustes salarios, beneficios laborales, sector, etc. Esas heterogeneidades hacen que el impacto de la obligación impuesta sea distinto para cada empresa, dependiendo fundamentalmente de la

⁸ Información existente en las estadísticas de la OIT, para 2013 (último año disponible), de acuerdo a la información recogida de la central sindical:
https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer50/?lang=en&id=ILR_TUMT_NOC_RT_A

productividad de cada una. Existen otras variables adicionales en que la heterogeneidad tiene impacto tales como la ubicación, acceso a financiamiento, etc.

Arim (2016) realizar un análisis crítico de este modelo de negociación que es similar y complementario al que hemos presentado en la sección 2.4.3.2, sosteniendo que negociación sectorial con lineamientos centralizados, con un espacio muy reducido para considerar la heterogeneidad de las empresa y mercados “puede alentar un sesgo anticompetitivo en sectores con heterogeneidades productivas relevantes”. Arim (2016) sostiene que este modelo es similar al que se aplica en países del sur de Europa, y genera problemas en todos los sectores, pero principalmente en aquellos que tienden a ser monopolísticos. En ese sentido indica que si quienes negocian son empresarios y trabajadores de empresas de gran escala, puede suceder que los mínimos salariales sean una barrera tanto a la entrada de otras empresas como a su propia permanencia, en la medida en que el grado de capitalización y las tecnologías, presentan una elasticidad de la demanda de trabajo mucho mayor. Concluye el autor sosteniendo que el resultado final puede constituir en que dichas empresas directamente resulten excluidas del mercado, y consolidándose de esta manera estructuras no competitivas en los mercados, con un efecto sobre el bienestar general.

Otro aspecto importante es lo que ocurre con la formación de precios, siendo en este caso particularmente relevante en el caso de los sectores no transables. En este aspecto indicó CINVE, estudiando la negociación colectiva entre 1985 y 2007 que la elasticidad de precios y salarios es diferente entre sectores, comprobándose que la elasticidad es mayor en los sectores no transables (70% promedio) que en los transables (40% promedio). Esto sugiere que la negociación por rama en

sectores no transables puede carecer de incentivos a moderar los salarios, o lo que es lo mismo, que podría ser un incentivo a la “coordinación oligopólica entre las empresas representadas en la negociación y un motivo a la mayor presión salarial por parte de los sindicatos” (CINVE, 2008).

En nuestro sistema de negociación, no hay herramientas para limitar este tipo de prácticas. Incluso si los representantes del Estado en los Consejos de Salarios no están de acuerdo con el ajuste dispuesto, no tienen posibilidad de vetar dicho ajuste. Es más, la propia OIT como consecuencia de la queja antes citada, solicitó al gobierno que se asegure que el registro y publicación del convenio (necesario para otorgarle efectos generales), solo se realice a los efectos de controlar el cumplimiento de mínimos legales y de cuestiones formales, como por ejemplo la determinación de las partes y destinatarios del convenio con suficiente precisión y la duración del mismo. Pero de ninguna forma podría ser un control del contenido. Por estos motivos, el gobierno en algún caso puntual ha solicitado a las empresas que no trasladen a precios los ajustes que superaban determinado porcentaje⁹. Es extremadamente difícil controlar que no se produzcan esos traslados por la vía de la fiscalización estatal. Aun cuando esos controles fueran viables, implicaría imponer un grado de intervención estatal potencialmente peligroso. La solución alternativa pasa por lograr que sea la competencia entre empresas la que modere las presiones a traslación a precios de aumentos salariales por encima de la productividad. Ello exige que las negociaciones salariales se ajusten a las particularidades de cada

⁹ A modo de ejemplo en 2015 en forma simultánea al laudo del Consejo de Salarios del sector de la bebida, se celebró un acuerdo entre la organización de empleadores (Centro de Fabricantes de Bebidas sin Alcohol y Cervezas) y el Poder Ejecutivo, en el cual se pactó por determinado período limitar el incremento de precios en determinado porcentaje.

empresa y que no exista la posibilidad actual de que las reglas negociadas por algunos se impongan a todos.

1.1.3 Herramientas frente a la centralización: los descuelgues

Para que sea posible una negociación bipartita que establezca condiciones distintas a las fijadas a nivel del grupo, debe contar con la autorización del Consejo respectivo. En base a esta norma es que, en forma muy excepcional, los Consejos han permitido “descuelgues” en situaciones de empresas que, por motivos graves, no se encuentran en condiciones de cumplir con los mínimos pactados por el grupo. Sin embargo, estos descuelgues solamente se han permitido para empresas que demuestren que no pueden cumplir con lo establecido, sin entrar en situaciones de insolvencia o de una gravedad similar.

La doctrina se ha manifestado a favor de ampliar el ámbito de aplicación de los descuelgues. Así indicaron Pérez el Castillo y Lasarte (2021) que “El descuelgue, entonces, no debe verse con recelo ni cabe otorgarle un significado negativo. Sino que, por el contrario, debe ser valorado como un instrumento democratizador de la negociación colectiva, que puede permitir la confección de pautas salariales que supongan verdaderos “trajes a medida” para ciertas empresas, que en definitiva procura contemplar su situación económica, promoviendo el mantenimiento de la mayor cantidad de puestos de trabajo”.

Teóricamente los Consejos de Salarios podrían establecer diferenciaciones para empresas en base a facturación, empleados, ubicación, etc., pero ello no suele pasar. Excepcionalmente durante la pandemia, las pautas del Poder Ejecutivo preveían ajustes menores para las “microempresas”, pero esa situación fue excepcional y no tuvo mayores consecuencias en cuanto a su aplicación.

Ya hemos analizado en el capítulo anterior de las consecuencias negativas de esta solución del tipo “one size fits all” desde el punto de vista económico. Existe la necesidad de una reforma normativa que permita atender a la situación particular de las distintas empresas, favoreciendo la negociación por empresa por sobre la negociación a nivel de rama, también ha sido planteada por múltiples especialistas en derecho laboral (Pérez del Castillo y Gari, 2012; Larrañaga Zeni, 2011).

Las soluciones teóricamente posibles son tres. Una de ellas aboga por “aumentar la cantidad de talles”, es decir, ampliar la cantidad de grupos de forma que las empresas en cada uno de ellos sean más homogéneas en las variables relevantes. Otra es pasar a una negociación a nivel de empresas. La tercera, un paliativo, es una regulación que clarifique y simplifique los extremos a reunir y los procedimientos requeridos para los “descuelgues”. En el corto plazo la única solución realista es trabajar sobre los descuelgues, razón por la cual plantearemos una solución al respecto.

Se sugiere establecer descuelgues que hagan referencia a medidas objetivas como pueden ser los gastos salariales respecto a las ventas totales de una empresa. En este caso se podrían establecer por ejemplo si el peso de los gastos salariales respecto a las ventas de una empresa supera en un 10% o más el promedio de las empresas más grandes del sector que representen al menos el 30% del mismo, dicha empresa tendría la opción de desligarse de los incrementos acordados en su Consejo de Salarios. En cada sector, podría definirse un margen de variación distinto, siempre respaldado por análisis técnicos.

1.1.4 La descentralización condicionada

El pasaje en Uruguay de un sistema de negociación altamente centralizada como el actual a un modelo totalmente descentralizado generaría grandes resistencias. Ahora bien, no es necesario un cambio tan drástico para lograr los objetivos fundamentales que se deben perseguir. Un cambio que tiene un mayor consenso, al menos en sectores relevantes de la doctrina laboral, pasa por la eliminación de la competencia del Consejo de Salarios para determinar los ajustes de salarios para todos los trabajadores (es decir no solamente el salario mínimo).

Otro cambio posible es incorporar en el sistema actual la opción de la negociación a nivel de empresa, en la medida en que ello sea acordado por los representantes de los empleadores y de los trabajadores. Esta opción será atractiva para los trabajadores de las empresas más productivas. En esos casos es razonable la expectativa de obtener un mejor resultado que en una negociación colectiva en donde en mayor o menor medida se contemplen los problemas que enfrentan las empresas menos productivas. A su vez, al no tener que contemplar la solución colectiva a las empresas más productivas y más grandes, permitirá que la negociación se base sobre un conjunto de empresas más homogéneas desde el punto de vista de su productividad.

En materia de articulación de los niveles de negociación, el art. 15 de la ley N° 18566 prevé que “Las partes podrán negociar por rama o sector de actividad, empresa, establecimiento o cualquier otro nivel que estimen oportuno. La negociación en los niveles inferiores no podrá disminuir los mínimos adoptados en los convenios colectivos de nivel superior, salvo lo dispuesto en el Consejo de Salarios respectivo”. A su vez el art. 16 establece que “El convenio colectivo por sector de actividad celebrado por las organizaciones más representativas es de

aplicación obligatoria para todos los empleadores y trabajadores del nivel de negociación respectivo, una vez que sea registrado y publicado por el Poder Ejecutivo.”

Hay como dice Castello (2021) una elección deliberada del legislador para reforzar la estructura sindical y de negociación colectiva centralizada a nivel de rama o de sector, escogiéndose una solución totalmente funcional a ese objetivo. No hay ninguna excepción a dicho principio. La negociación del nivel inferior podría igualar o superar los mínimos del sector, pero nunca disminuirlos, salvo que el propio Consejo de Salarios lo habilite.

La existencia de cierta apertura a la descentralización ya había sido contemplada por Fernández et al. (2008) indicando que “Entre los cambios más importantes, se plantea contemplar la situación específica de cada sector y jerarquizar e incentivar la negociación por empresa, que es el ámbito privilegiado para vincular la negociación a las estrategias competitivas. La propuesta enfatiza la inclusión de temas no salariales en los convenios y algunos factores diferenciales (tanto por localización como por tamaño), la regulación del descuelgue de empresas, la promoción de la negociación a nivel de empresa y la necesidad de coordinación entre los distintos ámbitos. En lo relativo a la regulación del descuelgue se analizan en profundidad los aspectos jurídicos para su implementación y se establecen las condiciones necesarias para que esta figura se aplique con transparencia y garantías para las partes.”

A nivel extranjero también se advierten tendencias en este sentido. En Francia, un país que tradicionalmente mantuvo el dominio del convenio o acuerdo por sector sobre el de empresa, indica Jeammaud (2017) que con la reforma de 2017 se observó un importante incremento de la negociación en el ámbito de la empresa o en el centro de trabajo, que se ilustra por el régimen especial de un tipo de acuerdo de empresa

que responda a las necesidades de funcionamiento de la empresa en particular o con vistas a preservar o desarrollar el empleo. Este tipo de acuerdos puede adaptar la jornada de trabajo, las modalidades de organización y de distribución de la misma. También es relevante que puede modificar la remuneración respetando el salario mínimo legal.

En España se regularon en 2011 los convenios de empresa prioritarios, los cuales no necesitan una causa de necesidad para negociar materias que discrepen y sean prioritarias en relación con un convenio sectorial. Esto implica que en cualquier momento e incluso en una situación inmejorable económica, el convenio de empresa puede reducir los salarios establecidos para el sector, situación que por su amplitud ha sido criticada por la doctrina de dicho país (Ojeda Aviles, 2014).

Entendemos que existen circunstancias en las cuales, con ciertos límites, los representantes de empleadores y de trabajadores pueden razonablemente querer regular ciertas condiciones laborales en forma alternativa a lo dispuesto por el Consejo de Salarios. La forma “alternativa” no necesariamente implica que ese convenio de empresa vaya a “disminuir los mínimos”, pero, sin embargo, este tipo de convenios muy probablemente podría ser visto como nulo por parte de un juez. A modo de ejemplo, puede ser que a nivel del sector de actividad esté prevista una “prima por antigüedad”, y que sindicato y empresa decidan dejarla de lado y establecer una “prima por productividad”, sustitutiva de aquella. Puede que globalmente este sistema sea mucho más beneficioso para los empleados, pero igual así, no podría eliminarse o sustituirse la prima establecida a nivel de sector ya que la misma constituye un “mínimo”. Este es un ejemplo en el cual se advierte que la lógica de la descentralización no necesariamente apunta a soluciones que tradicionalmente han sido vistas como flexibilizadoras. Cierta dosis de descentralización, condicionada a la validación por parte

de los actores, puede constituir un incentivo a que exista una negociación adecuada al centro de trabajo y con posibilidades de promover la competitividad y productividad del mismo.

Esa validación de la parte trabajadora en el convenio colectivo también podría permitir que se alcancen ciertos acuerdos que pueden resultar menos beneficiosos (por ej. suprimiendo un beneficio o congelando un salario), pero que globalmente resulten en una ganancia para la mayoría de los trabajadores (al permitir, por ej., la continuación de una empresa en caso de una situación desfavorable o para mejorar la competitividad de la misma en algún sector transable).

1.2 Categorías laborales rígidas y en algunos casos obsoletas

La mayor problemática de las categorías radica en que las mismas suelen ser barreras rígidas, casi inmodificables por parte del empleador (Charrutti, 2018). Resulta habitual que no se adapten a lo que el empleador necesita en su empresa, por distintos motivos, como ser por ser anticuadas (al no adaptarse al impacto de las nuevas tecnologías en el trabajo); por ser muy restrictivas y no permitir la polifuncionalidad (por ej. porque determinan solo una tarea de las muchas que el empleador debe solicitar al trabajador) y porque están pensadas para modelos de negocios que no se adaptan a empresas que innovadoras. Cuanto mayor sea el número de categorías laborales dentro de los subgrupos del Consejo de Salarios, menor será la posibilidad de movilidad funcional dentro de una organización o empresa. Esto demuestra claramente que, si no se actualiza anualmente, esta estructura genera desequilibrios y pérdida de eficiencia en las empresas. Estas rigideces son potenciadas

por el MTSS, quien suele ser muy estricto a este respecto en sus inspecciones a las empresas y aplicando sanciones cuando la tarea de un empleado no se adapta estrictamente a la definición de su categoría, por más que a veces resulta materialmente imposible para la empresa cumplir con dicha norma. En la actualidad, existen numerosas categorías laborales obsoletas. La razón que problemas tan evidentes no sean resueltos es que la realidad ha demostrado que cambios en las categorías siguiendo la lógica actual son muy difíciles de lograr en el marco de las negociaciones salariales.

Las categorías vigentes actuales tienen un claro impacto negativo en la movilidad funcional y eficiencia de las empresas, y generan litigiosidad e inseguridad jurídica tanto para los empleadores como para los trabajadores, así como un aumento de los costos laborales (Cichevski; Madalena; Poey; Slinger; 2020).

Las nuevas formas de producción y la necesidad urgente de abordar la pérdida de competitividad en varios sectores requieren cambios en respuesta a la rigidez de las categorías laborales. En la actualidad, en nuestro país, hay 24 grupos de trabajo con sus respectivos subgrupos, que engloban más de 7,000 categorías laborales. Dentro de estas 7,000 categorías laborales, existen numerosas tareas y actividades que fueron definidas hace casi medio siglo (Munyo, 2018). Por ejemplo, aún se mantiene vigente la categoría de operar una máquina de una marca específica de origen inglés o alemán, aunque el equipo en cuestión haya desaparecido hace décadas.

Las autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social reconocen este problema, aunque aún no se haya alcanzado un consenso entre los actores sociales. Por ejemplo, en junio de 2018, el entonces Director Nacional de Trabajo (DINATRA), Jorge Mesa, hizo referencia a la falta de armonización de las categorías laborales con el actual modelo

productivo globalizado, señalando la necesidad de revisar nuevamente los trabajos realizados en cada sector y describir los cargos de manera actualizada. Mesa destacó que en la actualidad nadie opera una sola máquina, sino que se desempeñan en una variedad de tareas, por lo que es necesario reconocer esta ampliación y encuadrarla en una categoría que refleje las responsabilidades y conocimientos requeridos, con un nivel salarial correspondiente.

En el ámbito de la justicia laboral, sigue prevaleciendo el principio de indemnidad sobre la movilidad funcional, lo que implica que cualquier cambio en la categoría de un trabajador que no sea un ascenso se considera generalmente como un uso abusivo del poder de variación por parte del empleador.

Las categorías tienen su origen en un contexto que es cualitativamente distinto al actual en, por lo menos, dos aspectos relevantes: la dinámica acelerada del progreso tecnológico y el papel de la tecnología en aumentar la productividad del trabajador. En primer lugar, respecto a el cambio tecnológico constante genera cambios en las tareas requeridas. Ya no se da la estabilidad de los procesos productivos en el tiempo que generaron las condiciones habilitantes al uso de categorías. No hay forma de seguirle el paso normativamente a los cambios en los procesos productivos. En segundo lugar, la tecnología incrementa la productividad del trabajador, lo que lleva a que el tiempo y el esfuerzo que le requiere cada proceso específico se reduzca. Como contrapartida, es necesario que se haga cargo de una multiplicidad de procesos que actualmente se ubican en distintas categorías. En tercer lugar, vivimos en una sociedad del conocimiento, y las reglas deberían estimular al trabajador a capacitarse para asumir problemas cada vez más desafiantes. Las categorías no transmiten ese mensaje, porque no están definidas en función de esos criterios.

La solución exige un cambio conceptual. Lo importante no son las tareas específicas que cada trabajador debe hacer, sino las competencias que son requeridas para realizar determinado tipo de tareas, agrupadas por su nivel de complejidad. Nuestra propuesta se basará pues de pasar de un régimen de categorías a un régimen de competencias. A su vez, la propuesta contemplará la posibilidad de que las partes puedan en forma bipartita (esto es, mediante acuerdo entre los representantes del empleador y de los trabajadores) realizar adecuaciones a las categorías, respetando ciertos parámetros generales establecidos a nivel de Consejo de Salarios, así como los salarios mínimos que se hayan definido. Munyo (2018) planteaba las diferencias entre una modalidad y otra comparando los convenios del sector bancario de Uruguay y Dinamarca. Mientras que en el convenio uruguayo se establecen con lujo de detalle las características que definen cada cargo (auxiliar, oficial, etc.) y se fija el salario mínimo puntual, en Dinamarca se establecen categorías en base al tipo de tareas (rutinarias, toma de decisiones, gerenciales, etc.) que se espera realice cada empleado y para cada una de ellas se fija una franja salarial.

1.3 Mandato de negociar con el sindicato sectorial cuando la empresa no posee un sindicato propio

La Ley de Negociación Colectiva N° 18.566 (LNC) constituye la principal norma para la negociación colectiva en el sector privado en Uruguay. La misma permite que las partes elijan el nivel en el que desean negociar. Los niveles de negociación pueden ser a nivel de rama o sector de actividad, lo cual implica que la negociación se lleva a cabo en los Consejos de Salarios o, fuera de este ámbito, a través de la negociación bipartita entre las organizaciones representativas de trabajadores y

empleadores del sector correspondiente. También se puede negociar a nivel de empresa, establecimiento u otro nivel inferior, en cuyo caso la empresa negocia, en principio, con el sindicato.

El artículo 14 de la LNC establece que están facultados para negociar y celebrar convenios colectivos un empleador, un grupo de empleadores, una organización o varias organizaciones representativas de empleadores, por un lado, y una o varias organizaciones representativas de los trabajadores, por otro lado. En caso de que existan varias organizaciones que se atribuyan la facultad para negociar y no haya acuerdo entre ellas, se reconoce la legitimidad para negociar a la organización más representativa, considerando los criterios de antigüedad, continuidad, independencia y número de afiliados.

Originalmente, esta norma establecía que, a nivel de empresa, si no existía un sindicato, la legitimidad para negociar correspondía a la organización más representativa a nivel superior. Sin embargo, recientemente la Ley N° 20.145 de 17/05/2023 eliminó esta referencia. Por lo tanto, en la actualidad entendemos que, si no hay un sindicato a nivel de empresa, no es necesario recurrir a la organización del nivel superior para suscribir un convenio colectivo, sino que se podrá negociar con delegados electos por los trabajadores, al amparo de lo previsto por CIT 135 de OIT.

En esta línea parte de la doctrina ya ha expresado su opinión al respecto, argumentando que Uruguay ratificó el Convenio Internacional del Trabajo N° 135 después de la aprobación de la Ley N° 18.566. Dicho convenio considera a los representantes electos como sujetos en las relaciones colectivas, es decir, representantes elegidos libremente por los trabajadores de la empresa, de acuerdo con la legislación nacional o los contratos colectivos, cuyas funciones no incluyen actividades reconocidas en el país como prerrogativas exclusivas de los sindicatos.

En cualquier caso, en tanto el art 14 de la LNC continúa estableciendo que la legitimación para celebrar los convenios la poseen únicamente las organizaciones de trabajadores y empleadores, entendemos que es recomendable aprobar una norma que aclare que los sujetos mencionados en el Convenio Internacional del Trabajo N° 135 son quienes poseen legitimación para celebrar convenios colectivos en el ámbito de la empresa, en caso de que no exista organización sindical y que establezca que son estos trabajadores los que determinarán el procedimiento para la designación de sus delegados.

1.4 Exclusión del objeto de negociación de los Consejos de Salarios a los salarios en moneda extranjera

Históricamente, los sueldos fijados en moneda extranjera, comúnmente en dólares, estaban exentos de los ajustes de los Consejos de Salarios. Esta práctica se mantuvo durante los tiempos de apreciación del dólar.

No obstante, después de una decisión del MTSS en 2009 aplicable para un caso concreto, cuando el valor del dólar cayó, se estableció que dichos salarios también deberían ser revisados por los Consejos de Salarios. La metodología seguida, aunque sin una base legal explícita, implica convertir el salario en dólares a pesos al tipo de cambio del último ajuste, aplicar el incremento salarial adecuado y luego reconvertirlo a dólares. Esta práctica ha sido adoptada por la mayoría de los jueces laborales.

A excepción de casos específicamente pactados, que son mínimos, los empleadores que pagan en dólares enfrentan incertidumbre legal y mayores cargas financieras. Cuando el tipo de cambio disminuye, no solo deben ajustar salarios según la inflación determinada por el Consejo, sino también compensar la devaluación del dólar.

En respuesta a esta situación, se sugiere la inclusión de una nueva norma. La misma estipularía que los salarios acordados en divisas extranjeras deben siempre superar el mínimo legal. Además, permitiría a las partes del contrato de trabajo decidir si los montos que excedan el salario mínimo pueden ajustarse por las resoluciones del Consejo de Salarios o siguiendo las fluctuaciones del tipo de cambio de la moneda extranjera utilizada. Si no hay un acuerdo previo sobre este mecanismo de ajuste, por defecto, se aplicará la actualización basada en la variación del tipo de cambio. Este agregado busca proporcionar un marco claro y una seguridad jurídica en cuanto a la remuneración en moneda extranjera, minimizando así la incertidumbre para empleadores y trabajadores.

1.5 Rigideces en las regulaciones relacionadas con la jornada laboral y períodos de descanso¹⁰

1.5.1 La situación actual

El sistema uruguayo contiene previsiones específicas y preestablecidas sobre tiempo diario, semanal y aún anual de trabajo, de

¹⁰ El presente capítulo (así como su anexo) fue elaborado con el importante apoyo del Dr. Italo Raymondo.

las cuales resulta muy complejo apartarse. Ello tiene como consecuencia una fuerte limitación de la voluntad, tanto individual como colectiva.

En este sentido, el régimen actualmente vigente plantea una jornada “tipo” o modelo, donde el trabajador labora ocho horas completas (sin perjuicio del correspondiente descanso intermedio), y todo tiempo que exceda esa jornada (o de la eventualmente fijada legal o convencionalmente), será indefectiblemente considerado tiempo extraordinario, generando recargos o descansos compensatorios.

Se destaca que la presente normativa no habilita (aunque, estrictamente, tampoco lo prohíbe explícitamente), la implementación de un sistema diverso al que ofrece, ni siquiera a nivel individual, siendo que en el derecho comparado -tal como veremos más adelante-, existen soluciones alternativas desde hace décadas.

Para darle una dimensión a este planteo, puede pensarse que, a la luz de la normativa vigente, acuerdos entre empleadores y trabajadores que impliquen una flexibilidad horaria (por ejemplo, a través de bancos de horas o a través compensación de horas no trabajadas en un día con horas adicionales en otro), resultarían cuestionables en su legitimidad incluso con pleno y real consentimiento de ambas partes.

Consideramos que lo antedicho no puede soslayarse. Es un hecho que la rigidez de la normativa nacional inhibe la adopción de sistemas de tiempo de trabajo que no solo ya han resultado implementados por otros países, sino que además resultan una herramienta útil para que los trabajadores compatibilicen mejor su vida personal y laboral, por un lado, y que los empleadores aumenten la eficiencia de sus procesos, por otro.

Asimismo, conclusiones similares pueden alcanzarse observando la normativa aplicable a la licencia anual. En este caso, el punto más

cuestionable lo constituyen la realización preceptiva de un plan de licencias, las formalidades exigidas para su fraccionamiento y las limitaciones a las posibilidades de división del período de vacaciones. Sobre este último punto, sin perder de vista las razones de higiene física y mental que justifican la interrupción de la prestación del trabajo, consideramos que la solución normativa resulta inapropiada para dar respuesta al universo de realidades que rige.

Por ello, en nuestra opinión, compartida por los empresarios encuestados, el actual sistema nacional de tiempo de trabajo presenta límites diarios, semanales y anuales que pueden resultar apropiados, pero que carecen de flexibilidad a la interna, imponiendo requisitos demasiado exigentes y/o imposibilitando absolutamente la implementación de otras soluciones.

1.5.2 La doctrina nacional

La doctrina nacional no ha sido ajena a los comentarios realizados anteriormente. Muy por el contrario, puede observarse que desde los tiempos de Ferrari (1963), previos a la Ley N° 15.996 sobre horas extras, el sistema de tiempo de trabajo nacional se presentaba pétreo: “No se conoce la compensación del trabajo extraordinario, con descanso. Según nuestro derecho positivo, cuando, en los casos autorizados, se exige al salariado el cumplimiento de más horas de trabajo diario o semanal que las autorizadas, el exceso de horas debe ser retribuido necesariamente en dinero, no compensado con descanso”.

En una clara muestra de la rigidez de este sistema, el autor descartaba -salvo en casos específicamente previstos- la posibilidad de la compensación horas no trabajadas, quedando como única solución la aplicación del poder sancionatorio: “Así un empleador no podría hacer

trabajar a un asalariado treinta minutos más después de terminada la jornada para compensar o recuperar un atraso en la hora de entrada. Cuando un trabajador llega tarde, comete una falta y la misma únicamente puede dar lugar a una sanción”.

Algunos autores han observado nuestro sistema en forma global, y han sido categóricos respecto a la imperiosa necesidad de actualización del mismo. Un claro ejemplo es Ameglio (1998), que ya en la década de los noventa expresaba: “El diccionario define al adjetivo anacrónico: que contiene anacronismo; y dice respecto a la palabra anacronismo: error de cronología; cosa no conforme con las costumbre de la época. Ese el adjetivo adecuado para calificar la normativa vigente en el derecho positivo uruguayo relativo a la ordenación del tiempo de trabajo.” (...) “Es la normativa relacionada con la ordenación del tiempo de trabajo la que, por su falta de actualidad, crea más ineficiencias en las relaciones de trabajo. La norma tiene una orientación diversa a la forma y modalidades en que hoy se trabaja”.

El citado autor explicaba con claridad que, sin perjuicio de las previsiones normativas y su imperatividad, la realidad enseña que la voluntad individual y colectiva superan constantemente los límites legales -pactando en clara contravención de los mismos-, sin perder por ello eficacia en los hechos: “Así, se desemboca en un tipo de flexibilización negativa, que es la de la inaplicabilidad de la norma. Y este apartamiento de la regla vigente es impulsado por la fuerza de los hechos, ya que el trabajo cambia y, en muchas ocasiones, con el consentimiento individual y aún colectivo de los trabajadores se pactan soluciones distintas a la ley. La actualización de esta normativa es frecuentemente objeto de negociación colectiva, donde se elaboran soluciones tan adecuadas y convenientes como ilegales. Estas adaptaciones vía negociación colectiva, intrínsecamente ilegales, que hasta llegan a ser convalidadas por la

autoridad laboral (Inspección General del Trabajo), son funcionales mientras las partes cumplen de buena fe con el instrumento colectivo” .Más de quince años después, Ameglio (2015) volvió sobre el punto y señaló que la cuestión permanece incambiada: “Hace más de quince años, afirmamos que la normativa que regula la ordenación del tiempo de trabajo es anacrónica en el sentido estricto de la palabra: refiere a una forma de trabajo de otra época. (Derecho Laboral, Tomo XII N° 198. Abril-Junio 1998, pág. 234). Hoy en día tiene aún más vigencia esta afirmación. La crítica no va referida a la limitación del tiempo de trabajo, sino a las restricciones que la normativa impone a la distribución del tiempo máximo de trabajo, en una jornada”. En términos coincidentes, Castello (2012) explicita que el modelo actual que regula el tiempo de trabajo no solo es una normativa antigua y desarticulada, sino que responde a una etapa ya superada del desarrollo industrial y del mundo del trabajo en general: “La regulación del tiempo de trabajo en nuestro país es de muy larga data, fragmentaria, rígida y asistemática. La mayor parte de las normas internacionales, legales y reglamentarias provienen de la primera mitad del siglo XX, cuando el Derecho del trabajo se encontraba en formación...” (...) “A su vez, el régimen de tiempo de trabajo se edificó fundamentalmente tomando en cuenta el modelo de producción Taylor-fordista de las empresas, lo que presupone que la actividad de las mismas es permanente, estandarizada e inmutable y el empleador podría planificar regímenes”. Al día de hoy, cabe señalar, la situación es prácticamente idéntica. La única innovación sustancial que se ha visto desde los tiempos en que escribió De Ferrari (1963) es, quizás, la posibilidad de compensación de horas incorporada por la Ley N° 19.978 de 20/08/2021 sobre teletrabajo. Pasemos ahora a observar qué ha señalado la doctrina uruguaya respecto a los dos temas que motivan el presente trabajo: la jornada diaria y la licencia anual.

En relación a la licencia anual, si bien este segundo tema ha generado menor debate, también se ha señalado que el sistema de licencia anual nacional tiene varios puntos de posible mejora. En particular, así como ocurre con el régimen aplicable a la jornada diaria, la realidad supera a la normativa y muchas veces ambas partes acuerdan, con pleno y libre consentimiento, un estatuto incompatible con la normativa vigente.

En este sentido, Ameglio (1998) señala que “Las vacaciones anuales. La normativa que regula este beneficio mantiene un alto grado de concordancia con la realidad”, pero inmediatamente agrega: “El aspecto relativo al período mínimo de licencia (10 días) y las formalidades necesarias para el fraccionamiento del beneficio, son los únicos aspectos que aparecen como desactualizados. La dinámica actual del trabajo nos indica que es muy frecuente que los trabajadores usufructúen la licencia en períodos inferiores a los 10 días. Si bien es cierto que por razones de higiene mental y física es conveniente que el descanso activo sea de un tiempo suficiente que permita la regeneración de energías, la realidad señala que estas previsiones legales no siempre se cumplen”.

Compartimos el criterio expuesto, por cuanto en los hechos la imposición de un fraccionamiento con el doble límite de ser: a) en un máximo de dos períodos y; b) en períodos no menores a diez días, desemboca en la imposición de un régimen que no se adapta a la voluntad de todos los trabajadores.

Muy por el contrario, cabe pensarse que para algunos trabajadores puede ser preferible combinar períodos breves de licencia que pueda combinar con fines de semana “largos” (aquellos en que coincidan con un feriado en día viernes o lunes), logrando en los hechos varios descansos anuales de -por ejemplo- cuatro, cinco o seis días, en vez de

tener que laborar un año completo para tener un descanso de veinte días o dos de diez.

En resumidas cuentas, habilitar un fraccionamiento de la licencia en períodos menores a diez días (incluso aunque, hipotéticamente se mantenga la obligación de que uno de los períodos no pueda ser menor a dicha cantidad), permitiría a los trabajadores generar más períodos de descanso prolongado en distintos momentos del año en lugar de solo uno o dos al año.

También consideramos que otras formalidades obligatorias sobre el tema se muestran poco convenientes. En efecto, para solicitar el fraccionamiento de la licencia se debe celebrar un convenio colectivo por la mitad más uno de los trabajadores. Ello también debe acontecer para el cómputo de los feriados y para la acumulación en caso de descansos compensatorios (esto último solo para los trabajadores que prestan servicios en establecimientos que practican régimen de turnos), creando dilaciones temporales que hacen casi inaplicable al sistema y generan incertidumbres.

También en el derecho comparado, existen múltiples ejemplos de soluciones normativas que apuntan a la flexibilidad tanto de la jornada diaria como como de la licencia anual.

En el Anexo 2 realizamos un relevamiento bibliográfico con mayor profundidad sobre los desarrollos de la doctrina nacional sobre la jornada diaria, así como sobre ejemplos del derecho comparado, respecto de la flexibilización de la jornada y de la normativa de licencia anual.

1.5.3 Nuestras apreciaciones. Los distintos sistemas que podrían consagrarse

En virtud de los antecedentes nacionales y el derecho comparado anteriormente expuestos, entendemos que una adaptación legislativa de la normativa uruguaya a lo que la realidad interna y global imponen, resulta indispensable. En efecto, el sistema de tiempo de trabajo uruguayo se presenta rígido, asistemático, fragmentario, poco intuitivo y por demás desactualizado; es producto de un sistema de trabajo actualmente superado, y se muestra incapaz de hacer frente a la realidad contemporánea.

En este sentido, se trata de un cambio necesario, pero no disruptivo. Doctrina y jurisprudencia, tal como vimos, admiten que, a pesar de la rigidez de la normativa vigente, en los hechos las partes de la relación laboral han consagrado -en forma que algunos autores entienden ilegal- sistemas que se apartan de sus disposiciones. Así, una modificación legislativa a las normas de tiempo de trabajo y licencia constituye, en realidad, una adaptación normativa a la realidad imperante.

También ha sido la doctrina vernácula la que ha reclamado que esta actualización debe darse por vía legislativa.

Coincidimos con lo sostenido por Castello (2012), en el sentido de que esta parece ser la vía preferible: “...es necesario mayores espacios para la autonomía colectiva y la autonomía individual de la voluntad de modo de ajustar el tiempo de trabajo a los requerimientos del trabajador y la organización económica, pero sin prescindirse de la intervención legislativa como herramienta que garantiza los valores universales, irreductibles e infranqueables admitidos en materia de limitación y ordenación del tiempo de trabajo” .

Esto es coincidente con la mirada de Zubillaga (2015): “...una de las principales tendencias actuales a la cual debería prestarse especial

atención es la de conciliar el tiempo familiar con el laboral. A estos efectos, creemos conveniente dotar de cierta flexibilidad a la ordenación del tiempo de trabajo de personas con responsabilidades familiares, de forma que no se vean atados a rigideces innecesarias que le impidan cumplir con sus obligaciones familiares, muchas veces imponderables. Por supuesto, lo razonable es que esta flexibilidad sea siempre una opción que pueda adoptar el propio trabajador.”.

Como se dijo, la incorporación de un sistema de horario más flexible se trata de una modificación normativa necesaria y conveniente, pero en absoluto disruptiva. Iglesias Merrone (2018) parece coincidir con tal apreciación, por cuanto -en sede de bancos de horas- expresa: “En definitiva, si bien es claro que lo deseable sería se introdujeran modificaciones normativas que reconocieran los bancos de horas en forma expresa y brindaran pautas sustanciales y formales a su respecto, consideramos existen elementos de los cuáles inferir que sentadas las bases normativas actuales, los bancos de hora no implicarían un apartamiento radical a las normas de horas extras”.

Concretamente sobre la jornada diaria y semanal, Ameglio (2015) proponía que la reforma podía darse a través de una ley marco, que ponga el foco en los límites máximos que salvaguardan la higiene y salud del trabajador: “El objeto principal que debe perseguir una reforma de las normas que regulan la distribución del tiempo de trabajo, es adaptar los límites máximos, a las múltiples modalidades de trabajo que se dan en la actualidad. En este sentido consideramos necesario agregar a los límites diarios y semanales, límites semestrales e incluso hasta límites anuales. La norma debería tener las características de una ley marco, donde se establezcan los límites generales, (por ejemplo, el periodo de referencia para el cómputo, la medida de tiempo) y deleguen en la

negociación colectiva la posible adaptación de estas reglas a las distintas situaciones concretas”.

No obstante, la reforma legislativa del tiempo de trabajo podría también ofrecer soluciones concretas, consagrando sistemas alternativos en forma explícita como régimen general, y combinar lo anterior dejando librado a la negociación colectiva la adopción de un régimen diverso que deberá respetar un mínimo de límites y condiciones.

Con respecto a los posibles sistemas alternativos en la jornada de trabajo diaria y semanal, existen numerosas posibilidades. Pasaremos brevemente a describir algunos de los regímenes posibles, teniendo presente que, tal como manifestó la Comisión de Expertos de la OIT (2018): “Los sistemas de tiempo flexible se introducen normalmente en las empresas, no tanto para atender a un determinado objetivo empresarial, como para facilitar la conciliación entre la vida laboral y la vida privada de los empleados”.

Compensación de horas: es el sistema que actualmente rige al teletrabajo en Uruguay. El trabajador debe cumplir con un mínimo de horas a nivel semanal, por lo cual, las horas no trabajadas en un día - “tiempo de no-trabajo” en los términos anteriormente empleados por Storace (2018)-, son realizadas en otro día de la semana a efectos de alcanzar dicho mínimo. Solamente se configura tiempo extraordinario cuando el trabajador supera el límite semanal.

Sistema de tiempo flexible: como expresan Antúnez y Pizzo (2015), es usual que se establezca un período de horas básicas durante el cual es obligatorio el trabajo diario, y un margen al inicio y/o final dentro del cual el trabajador auto-regula su horario. Este sistema promueve, quizás, como ningún otro, el equilibrio entre trabajo y vida personal de los asalariados.

Puede pensarse en otra variante: un sistema sin mínimo semanal, mensual, ni anual de ningún tipo, únicamente limitado por el máximo semanal, mensual o anual que corresponda. Operaría en la práctica como un régimen de trabajo a destajo. Solamente se considerará tiempo extraordinario aquel que supere el límite semanal o mensual.

Bancos de horas: funciona como una cuenta corriente (“débito-crédito”) de horas de trabajo, variando los periodos de referencia (mensual, semestral, anual). En ocasiones, se pueden imponer restricciones en el uso de las horas acumuladas, condicionado al momento del año y/o funcionamiento de la empresa (Antúnez y Pizzo, 2015).

Sistema de horas anualizadas: se permite modificar el número de horas de trabajo diario y semanal, siempre que se respeten los máximos absolutos establecidos. De no superar el contingente de horas anuales no se pagará compensación alguna por las horas que sobrepasen la jornada o semana estándar. Este régimen permite mantener constante los ingresos salariales, aún en aquellas industrias cuya demanda, y consecuente producción, experimenta variaciones bruscas durante el transcurso del año (Antúnez y Pizzo, 2015).

Horas escalonadas: se pautan diferentes horas de inicio y finalización de la jornada por cada individuo o grupos de trabajadores (Antúnez y Pizzo, 2015). o se determina una franja en la que el trabajador puede ingresar a su sola discreción, produciéndose un corrimiento de su horario de salida.

Semanas comprimidas: en este caso el número de horas trabajadas por semana no varía, pero se aumenta el número de horas diarias, disminuyendo en consecuencia la cantidad de días trabajados por semana (Antúnez y Pizzo, 2015).

Por otro parte, en lo que refiere a los posibles cambios en el régimen de licencia anual, entendemos necesarios cambios menos sustantivos. Por ejemplo, no se vislumbra una necesidad tan imperiosa en modificar el período mínimo de veinte días por año trabajado, ni en el sistema de días adicionales por antigüedad, que en la práctica no han presentado problemas mayores.

No obstante, sí consideramos que urge modificar las condiciones para el fraccionamiento de dicho período, para adaptar la normativa a la realidad.

En primer lugar, entendemos conveniente que se permita acordar un sistema de fraccionamiento de los días de licencia por acuerdo de partes, sin que se requiera “convenio colectivo” como lo exige la Ley N° 12.590.

En segundo lugar, proponemos la posibilidad de que todo el período de licencia anual pueda subdividirse, por acuerdo de partes, en cuantos periodos se desee siempre y cuando ninguno sea menor a dos días.

Otra solución posible, de carácter híbrido, sería habilitar que al menos uno de los dos períodos en que se divida la licencia, pueda a su vez subdividirse en ilimitados períodos de -como mínimo- dos días cada uno. De este modo, el resultado final sería un período de -por lo menos- diez días (que sería indivisible), y otro de diez días (o más, según la antigüedad del trabajador) que se pueda subdividir en cuantos períodos se desee, siempre que ninguno sea menor a dos días.

Esta solución ha sido expresamente validada por la Comisión de Expertos de la OIT (2018): “Dado que el Convenio tiene por objeto garantizar que los trabajadores puedan disfrutar de un período de vacaciones suficientemente extenso que les permita descansar y

recuperarse, la Comisión subraya la importancia de que, en caso de que las vacaciones anuales pagadas se fraccionen en varias partes, toda persona que haya acumulado un período de vacaciones superior a dos semanas laborables tendrá derecho a un período anual de interrupción del trabajo de por lo menos dos semanas laborables ininterrumpidas, salvo que esté previsto de otro modo en un acuerdo que vincule al empleador y al empleado”. Cabe agregar que, en base al último agregado, referente a la posibilidad de un acuerdo entre empleado y empleador en otro sentido, también quedaría validada la primera opción propuesta, siempre que medie acuerdo de partes.

En tercer lugar, también se presenta conveniente que la norma habilite a otorgar la licencia al empleado a medida que se genera la misma, y que no condicione su goce -como actualmente hace- al comienzo de un nuevo año calendario. Actualmente la exigencia de la norma ocasiona que aquellos trabajadores que ingresan a una empresa en los primeros meses del año, deban esperar prácticamente un año sin vacaciones hasta el 1 de enero del año siguiente (día en que efectivamente será exigible la licencia generada).

Una solución posible sería que la norma habilite a que la licencia pueda gozarse a medida que se genere, es decir, dentro del año mismo en que se generó, siempre que se haya generado por lo menos un mínimo de dos días de licencia. Consideramos que esta modificación validaría la solución que, en la práctica, muchas empresas deben llevar a cabo con sus nuevos ingresos, generando complicados sistemas de “adelanto” de licencia generada en el primer año de trabajo en la organización.

Una solución más moderada, con resultados similares, consistiría en habilitar a que se adelante licencia que debería ser gozada en el año siguiente, a cuenta de la misma. Esta es la solución que hemos incluido en nuestra propuesta de reforma.

En materia de personal excluido de la limitación de la jornada, consideramos que es recomendable que se apruebe una normativa que otorgue rango legal a la misma (para evitar posibles cuestionamientos en un tema que al día de hoy ya genera amplio consenso) y que a su vez esa norma solucione algunas carencias del actual Decreto 611/80, como ser la limitación de la exclusión del personal superior a los establecimientos industriales comerciales y de servicios.

En relación a las guardias de reten, recomendamos que una norma legal recoja una práctica habitual que consiste en sistemas de pago de las guardias por el tiempo de disponibilidad, que admitan una tarifa que no sea necesariamente la del valor hora que aplique al trabajador en particular. Esto en el entendido de que, en la guardia, si bien puede haber una disponibilidad mayor o menor (según el caso concreto de que se trate) no existe una prestación efectiva del trabajo. En cualquier caso, las horas de trabajo efectivo (es decir si el empleado efectivamente trabaja durante la guardia), deberán abonarse con la tarifa aplicable (ej. como hora extra si superó el límite diario, como hora de descanso semanal no gozado si implicó un trabajo durante el descanso semanal, etc.). También es recomendable que esa normativa limite las guardias, de modo de evitar que un trabajador se encuentre permanentemente disponible para su empleador.

1.6 Rigideces en las regulaciones relacionadas con la jornada laboral y períodos de descanso

De acuerdo a lo establecido por la Organización Mundial del Trabajo (OIT), el salario mínimo se define como “la cuantía mínima de remuneración que un empleador está obligado a pagar a sus asalariados

por el trabajo que éstos hayan efectuado durante un período determinado, sin que dicha cuantía pueda ser rebajada mediante convenio colectivo ni acuerdo individual” (OIT, sin fecha).

Desde sus inicios, los salarios mínimos han sido fijados para proporcionar a los trabajadores la necesaria protección salarial respecto de niveles de salarios indebidamente bajos. En este sentido, esta política ha sido establecida buscando eliminar la pobreza de aquellos que obtienen empleo y asegurar la satisfacción de las necesidades de los trabajadores y de sus familias.

La OIT recomienda una serie de criterios que deberían de ser considerados para la fijación de los salarios mínimos, estos son: (i) el nivel general de salarios en el país, (ii) el costo de vida y sus variaciones, (iii) las prestaciones de seguridad social, (iv) el nivel de vida relativo de otros grupos sociales, (v) la productividad, (vi) los requerimientos para el desarrollo económico y (vii) las necesidades de los trabajadores y sus familias. Además, dicha organización sugiere que los montos de los salarios mínimos se ajusten de tiempo en tiempo, siguiendo esta práctica se podrá tomar en cuenta los cambios en el costo de vida y las variaciones de otras condiciones económicas que puedan afectar el bienestar de los trabajadores. Si los recursos económicos lo permitieran, sería recomendable que se realicen encuentros periódicos para evaluar las condiciones económicas nacionales, haciendo énfasis en el mercado laboral, la productividad y el ingreso.

La OIT también establece una serie de medidas que deberían de implementarse para la efectiva aplicación de todas las disposiciones relativas de los salarios mínimos, dichas medidas podrían ser generalizadas en dos grandes puntos: transparencia y cumplimiento. Para el correcto funcionamiento de los salarios mínimos es necesario que todas las personas puedan conocer cuáles son los montos fijados como

mínimos, además es necesario la existencia de estructuras legales que garanticen el cumplimiento del salario mínimo y protejan al trabajador contra las represalias.

En Uruguay, según lo dispuesto por la Ley N° 10.449 de 12/11/43, se entiende como salario mínimo a aquel salario “considerado necesario, en relación con las condiciones económicas que imperan en un lugar, para asegurar al trabajador un nivel de vida suficiente, a fin de proveer a la satisfacción de sus necesidades físicas, intelectuales y morales”. Es decir, es el "piso por debajo del cual no puede estar ninguna remuneración" (Decreto 1534/969 de 28/11/1969). A su vez, acorde a lo establecido en la Ley antes mencionada, la fijación de los salarios mínimos es una de las competencias de los Consejos de Salarios correspondientes a cada sector de actividad, dicho grupo está compuesto por tres representantes del Poder Ejecutivo, dos de los empleadores y dos de los trabajadores.

Este Consejo Tripartito decidirá el monto mínimo a aplicar en cada categoría a través de una votación por mayorías; sin embargo, el Poder Ejecutivo tiene la potestad de observar un salario previamente acordado, esto podría surgir en los casos en que dicho monto no alcance las exigencias de un mínimo racional. Si el Consejo no rectifica este monto, el Poder Ejecutivo será capaz de definir cuál será el mínimo.

Además, tal como se mencionó anteriormente, la OIT establece una serie de elementos que deberían de considerarse en la fijación de los salarios mínimos. En este mismo sentido, la Ley 10.499 establece cuáles serían dichos elementos para Uruguay, estos son: las condiciones económicas del país, el poder adquisitivo de la moneda, la capacidad o calificación del trabajador, el nivel de riesgo del trabajo y el rendimiento de la empresa o grupos de empresas. Siguiendo todos estos puntos es que se determinan los salarios mínimos, buscando garantizar los

derechos de los trabajadores uruguayos más vulnerables y mejorar su calidad de vida.

1.7 Normativa sobre la contratación de jóvenes

Aunque no existen estadísticas públicas la experiencia permite demostrar que las normas estableciendo estímulos tributarios, no han tenido un efecto relevante en la contratación de jóvenes (que es lo que fomenta). Los subsidios generalmente no resultan atractivos para las empresas, las cuales además deben cumplir procesos que implican varias formalidades.

A efectos de este tema, consideramos jóvenes a las personas de entre 15 y 24 años, siguiendo el criterio del rango de edad requerido por la actual norma de empleo juvenil para en relación al “contrato de primera experiencia laboral” (Ley 19.973 de 13 de agosto de 2021).

Generalmente las empresas reclaman una mayor flexibilidad para la contratación de jóvenes, que le permitan un tiempo de evaluación del trabajador mayor a los 3 meses y que coincida con su proceso de capacitación. Podría evaluarse la creación de algún sistema de pasantías que le permita a la empresa incorporar a jóvenes estudiantes, que, una vez cumplido el proceso de capacitación, sean o no incorporados a la empresa, o finalicen su pasantía sin derecho a una indemnización por despido. De la misma forma, podría evaluarse la posibilidad de que los trabajadores que cumplan con determinados requisitos ingresen a su puesto de trabajo con un porcentaje inferior al 100% del salario mínimo de la categoría que les sea aplicable.

De esta forma se permitiría que las empresas no tengan la rigidez que imponen las normas laborales cuando contratan jóvenes que

realizan, por ejemplo, su primera experiencia laboral, o que trabajan en forma part-time y que deben compatibilizar su trabajo con sus estudios.

1.8 Participación del Poder Ejecutivo en las negociaciones

El sistema no debería estar condicionado a formalismos ni a registros ante las autoridades. De ese modo, convivirían por un lado el sistema de la Ley 19.973 antes mencionado, que condiciona el pago de subsidios al cumplimiento de los trámites y registros allí indicados, junto con un nuevo sistema más flexible, que no exige mayores formalismos, no otorga subsidios, pero permite mayor flexibilidad en términos de contratación a prueba y pago del salario mínimo.

La ley N° 10.449 de 12/11/1943 creó los Consejos de Salarios cuyo cometido era la fijación de los montos mínimos de los salarios por categorías laborales. Posteriormente se promulgó la ley N° 18.566 de 11/9/2009 la cual modificó varios artículos de la ley antes mencionada, agregando entre otros aspectos la competencia de actualizar las remuneraciones de todos los trabajadores de la actividad privada, así como la de establecer condiciones de trabajo (en este último caso, siempre que exista acuerdo entre los representantes de trabajadores y empleadores).

La nueva competencia asignada a los Consejos de Salarios relativa a fijar condiciones de trabajo trajo grandes críticas en la doctrina laboral como así en el sector empresarial. En especial, señalan que contradice lo establecido por la OIT en los convenios internacionales N° 98, 131,154, y que fue objeto de la queja ante el Comité de Libertad Sindical antes mencionada.

En este sentido, Larrañaga (2016) mencionó que “El Comité de Libertad Sindical afirma que las condiciones de trabajo deben negociarse en forma bipartita y no a través de una negociación colectiva tripartita por vía de los Consejos de Salarios por aplicación de los Convenios núms. 98 y 154. Por tanto, la competencia de los Consejos de Salarios de fijar los aumentos de salarios por encima de los mínimos y la determinación de otras condiciones de trabajo, así como las reglas de las relaciones recíprocas entre las partes (por ejemplo, la licencia sindical), no está de conformidad con los mencionados Convenios internacionales. Estos convenios establecen que estas materias pertenecen exclusivamente a la negociación colectiva bipartita y no pueden ser objeto de instancias de decisión tripartitas, como los Consejos de Salarios.”

Asimismo, Slinger (2009) expresó: “La ampliación de la competencia del Consejo de Salarios en materia de condiciones de trabajo me parece innecesaria. La regulación de las condiciones de trabajo es de competencia natural de la negociación bipartita entre empleadores y trabajadores. Incluirla en la competencia del Consejo de Salarios, aún a título eventual, podrá generar dificultades para la negociación de los temas propios de competencia de éstos (salarios y categorías). La diferente opinión que puedan tener las partes sobre la inclusión de las condiciones de trabajo como objeto de negociación en el Consejo de Salarios podrá dificultar la negociación rápida y ágil de salarios y categorías. Por otra parte, el incluir la negociación de las condiciones de trabajo en el ámbito de los Consejos de Salarios, en los hechos, deja a la negociación bipartita vacía de contenido. Consideramos que hubiera sido más acertado mantener la competencia de los Consejos de Salarios exclusivamente para la fijación de salarios mínimos y categorías, conforme el CIT 131; y dejar la regulación de las condiciones

de trabajo para la negociación colectiva bilateral, tal como regula el CIT 154.”⁴

En la misma línea, Ameglio (2009) sostuvo que “A través de esta ampliación de la competencia de los Consejos de Salarios, fácil es advertir que las decisiones dejan sin espacio para la celebración de convenios colectivos puros. Si bien la ley consagra un capítulo para la negociación colectiva bipartita, a nivel de rama o de empresa, la deja prácticamente sin contenido.”

En definitiva, la Ley N° 18.566 de 11/9/2009 es contraria al convenio de la OIT N° 131 atento a que éste prevé en su artículo 1 que el Estado ratificante “se obliga a establecer un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los grupos de asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema.”. A simple vista se puede observar que por un lado el convenio N° 131 permite que sea competencia de los Consejos de Salarios únicamente la fijación de los salarios mínimos. Sin perjuicio de ello, en el art. 5 de la Ley N° 10.449 modificado por el art. 12 de la Ley N° 18.566 se establece: “Créanse los Consejos de Salarios que tendrán por cometido fijar el monto mínimo de los salarios por categoría laboral y actualizar las remuneraciones de todos los trabajadores de la actividad privada (...)”. En este sentido, fijar la actualización de los salarios es materia que debe estar reservada a la negociación bipartita y no en el ámbito de los consejos de salarios.

En tanto las decisiones respecto del ajuste de todos los salarios del sector pueden tomarse por mayoría de los votos, Larrañaga (2016) ha entendido asimismo que se trata de un mecanismo de arbitraje obligatorio que es contrario a convenio N° 154 y a la recomendación N° 92, de la OIT.

Como resultado de la queja presentada ante la OIT, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones entendió que “en cuanto a la posibilidad de que los consejos de salarios establezcan condiciones de trabajo para el caso de ser acordadas por los delegados de empleadores y trabajadores del grupo salarial respectivo (artículo 12), el Comité recuerda en primer lugar que de conformidad con las normas de la OIT, la fijación de los salarios mínimos puede ser objeto de decisiones de instancias tripartitas. Por otra parte, recordando que corresponde a la autoridad legislativa la determinación de los mínimos legales en materia de condiciones de trabajo y que el artículo 4 del Convenio núm. 98 persigue la promoción de la negociación bipartita para la fijación de las condiciones de trabajo, el Comité espera que en aplicación de estos principios, todo convenio colectivo sobre fijación de condiciones de empleo sea el fruto de un acuerdo entre las partes, tal como parecería prever el artículo en cuestión”.

Debemos señalar que la posición que aboga por una limitación de la competencia de los Consejos de Salarios no es unánime en la doctrina uruguaya. A modo de ejemplo, respecto de las observaciones de la OIT, Castello (2021) ha señalado que la misma “resulta llamativa y sorprendente, ya que desconoce más de 50 años de negociación colectiva atípica en los Consejos de Salarios. En puridad, si la ley N° 18.566 no hubiese introducido esas reformas muy seguramente la negociación en los Consejos de Salarios se hubiese desarrollado de la misma forma que en las últimas décadas, fijando aumentos porcentuales de salarios y condiciones de trabajo, sin que hubiese despertado queja o reclamación de ningún tipo”.

Por estos motivos, proponemos que la competencia de los Consejos de Salarios consista en la fijación de los salarios mínimos por categoría laboral, si, incluir los ajustes de salarios de todas las

remuneraciones ni la fijación de condiciones de trabajo, retornándose a la redacción original de la norma.

1.9 Contratación de profesionales universitarios

No existe una regulación general sobre cuándo se configura una relación de trabajo. En general, los jueces atendiendo a los desarrollos de la doctrina, apuntan a que debe existir una prestación personal del trabajo (es decir, no con intermediarios), subordinación jurídica (el empleado debe estar bajo el poder de dirección del empleador, que determine el modo, tiempo y lugar de la prestación laboral) y onerosa (debe abonarse un salario como consecuencia del trabajo). En general se entiende también que la relación debe tener una mínima vocación de durabilidad, excluyéndose de la definición el trabajo por “changas”.

El aspecto de la subordinación jurídica es el que genera mayor incertidumbre, debiendo los jueces o las autoridades tributarias, en caso de reclamo, determinar cuáles son los indicios de dependencia o de independencia que se producen en cada situación, y fallar en base a eso. Aunque no constituye una norma jurídica, la recomendación N° 198 de la OIT establece algunos criterios que habitualmente son considerados por los jueces.

Esto genera incertidumbres respecto de personas cuya relación posee elementos tanto de subordinación como de independencia, como suele pasar con los profesionales universitarios o técnicos especializados.

En materia de tributaria (aportación a la seguridad social) existen normas que establecen que si se cumplen ciertos requisitos formales (contratos por escrito con ciertos elementos) y respecto de la empresa contratante (en cuanto a los socios o directores de la misma), el Banco de

Previsión Social no podrá reclamar la recalificación del vínculo y la aportación correspondiente (Ley N° 18.083 art. 105, Decreto N° 241/2007, sectores de servicios profesionales y software).

Es necesaria una regulación que flexibilice los requisitos para la aplicación de dichas normas (sobre todo en lo referido a la empresa contratante) y a su vez, extienda la protección mencionada a otros sectores y que, en lo posible, se establezca una solución también para lo atinente a los aspectos laborales (ya que la regulación apunta únicamente a la aportación a la seguridad social).

En sectores como el software, la contratación de profesionales universitarios, o incluso de personal especializado (aunque sin título universitario) resulta sumamente habitual, en cierta forma por la “validación” que le otorga la normativa tributaria citada. Sin embargo, dado que esa normativa no respalda a la empresa en materia de posibles reclamos de dependencia encubierta del prestador de servicios, empresas con menor tolerancia al riesgo optan por la contratación como dependientes, asumiendo mayores costos, existiendo por tanto desigualdades que no tienen una justificación objetiva.

2. Otras temáticas de interés

2.1 Contratación de trabajadores de aplicaciones y otros autónomos

En este aspecto entendemos que las alternativas normativas existentes son: la no regulación (que es la situación actual, en cuyo caso se determinará judicialmente la solución aplicable al caso concreto), la

regulación como trabajadores dependientes o independientes (en cuyo caso debería establecerse alguna definición de cuándo el trabajador puede considerarse autónomo o no) y una tercera alternativa es el no pronunciamiento sobre la naturaleza del vínculo laboral, pero el establecimiento de algún catálogo mínimo de derechos y obligaciones, que permita establecer una protección de los trabajadores de las plataformas y al mismo tiempo reducir la incertidumbre para las empresas. Esta última opción parece en principio ser la más aconsejable y estimamos que la más factible desde el punto de vista práctico de ser adoptada.

Hacemos notar que el Poder Ejecutivo ha presentado un proyecto de ley para regular la situación de los trabajadores de aplicaciones, que va en la línea de la tercera alternativa antes mencionada por lo que no vemos la necesidad de formular propuestas adicionales a la ya referida.

3. Reunión con expertos laboristas

Como parte del presente estudio, mantuvimos un intercambio con expertos laboristas que se basó en el intercambio sobre las propuestas que se presentan a continuación y en una extensa reunión con un grupo de expertos laboristas (ver Anexo por el listado de expertos), que a continuación presentamos algunos de los puntos discutidos.

- Se comparte en general que el rol del Poder Ejecutivo en las negociaciones es excesivo, sobre todo considerando que excede lo que es la mera negociación de los salarios mínimos por sector de actividad. Se menciona igualmente que este retiro del Estado de la negociación en general posee un costo político muy alto.

- Para algunos, la apertura de más subgrupos puede ser una respuesta para contemplar la heterogeneidad en el sector, aunque para otros no resulta una alternativa del todo útil, considerando que los subgrupos contemplan la especificidad de la actividad, pero no las características de los distintos tipos de empresas. En este sentido, que los negociadores consideren ajustes diferenciales según tamaño de empresa, geografía, nivel de facturación, cantidad de empleados, etc. puede resultar una práctica que contemple de mejor manera la heterogeneidad dentro de cada sector. Estos ajustes diferenciales, en la medida en que continúe la práctica de la presentación de los lineamientos por parte del Poder Ejecutivo, deberían ser propuestos directamente por este último, para hacer más factible la aceptación por parte de los representantes de los trabajadores y de los empleadores.
- Todos destacan una necesidad de que los descuelgues sean viables y de que se establezca una regulación que determine un proceso claro y transparente, que determine indicadores objetivos a efectos de permitir el descuelgue. Aunque también destacan que, dentro del propio sector empresarial, puede haber resistencias a ciertos descuelgues en la medida en que puedan permitir a un competidor manejar costos laborales más bajos.
- Se menciona como una dificultad que desestimula el crecimiento, la necesaria acumulación de beneficios. Esto es, un empleador que desee establecer condiciones más beneficiosas para su personal necesariamente deberá en cualquier caso aplicar las regulaciones del Consejo de

Salarios respectivo. Por estos motivos, una especie de “descuelgue positivo”, que permita a un empleador desaplicar la normativa del Consejo de Salarios, en la medida en que pueda aplicar normas alternativas, pero más favorables, puede resultar una solución deseable.

- La existencia de alguna institucionalidad que recoja datos de los distintos sectores de actividad en forma objetiva y que esa información se encuentre disponible para los negociadores, puede mejorar el nivel de la negociación y además fomentar que se utilice la productividad como variable.
- Se resaltó también la importancia de contar con representantes del Poder Ejecutivo debidamente capacitados en el ámbito de la negociación colectiva, a través de una formación más sólida.
- Las categorías laborales deberían ser flexibilizadas para permitir que, a nivel de empresa, ya sea en forma bipartita con el sindicato o individualmente el emperador en caso de no existir sindicato, puedan ser modificadas y adaptadas a cada realidad en particular.

4. Reunión con expertos laboristas

Considerando la descripción de la normativa vigente indicada en el capítulo 3 y los desarrollos indicados anteriormente, realizamos las siguientes propuestas de modificaciones normativas:

4.1 Anteproyectos de ley en materia de descuelgues

Anteproyecto de ley – Modificaciones en materia de descuelgues

Artículo 1 – Agréguese al artículo 5 de la Ley N°10.449 de 12 de noviembre de 1943 en la redacción dada por la Ley N°18.566 de 11 de setiembre de 2009, el siguiente inciso:

“Los empleadores, sin perjuicio de su obligación de abonar los salarios mínimos, podrán no aplicar la actualización de las remuneraciones dispuesta por el Consejo de Salarios respectivo cuando demuestren fehacientemente: a) causas económicas que evidencien una situación económica negativa, por lo menos durante dos trimestres consecutivos, que haga peligrar la continuidad de las fuentes de trabajo; o b) que posean una masa salarial, expresada en términos de las ventas, con un peso de por lo menos un 10% (diez por ciento) superior al peso de la masa salarial en las ventas correspondiente a las empresas más grandes que representen, por lo menos, el 30% de las ventas del sector. El sector estará definido en base a la clase establecida en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. La información que empleará el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a los efectos del indicador de comparación será elaborada conjuntamente por Banco de Previsión Social y la Dirección General Impositiva y no se informará la identidad de las empresas empleadas para la elaboración del índice. Queda facultado el Poder Ejecutivo a modificar el porcentaje antes referido para sectores específicos o en forma general cuando existan estudios de competitividad que así lo fundamenten. El Poder Ejecutivo reglamentará el procedimiento aplicable.

La no aplicación de los salarios mínimos del sector únicamente será procedente cuando, además de verificarse alguna de las condiciones referidas en el inciso anterior, ello sea acordado en un convenio colectivo de trabajo, o sea dispuesto por mayoría o unanimidad, en el Consejo de Salarios respectivo.”

Anteproyecto de ley – Posibilidad de convenios colectivos alternativos

Artículo 1 - Sustitúyase al artículo 15 de la Ley N° 18.566 de 30 de setiembre de 2009, por el siguiente:

“ARTÍCULO 15 (Niveles y articulación) - Las partes podrán negociar por rama o sector de actividad, empresa, establecimiento o cualquier otro nivel que estimen oportuno.

La negociación en los niveles inferiores no podrá disminuir los mínimos adoptados en los convenios colectivos por sector de actividad celebrados por las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores, ni lo dispuesto por el Consejo de Salarios respectivo, excepto en los siguientes casos:

- a) Una disposición específica del Consejo de Salarios o del convenio colectivo por sector que lo admita expresamente
- b) Desaplicación de la actualización de las remuneraciones al amparo del procedimiento de descuelgue establecido en el 5 de la Ley N°10.449 de 12 de noviembre de 1943
- c) La existencia de un convenio colectivo alternativo, de acuerdo a lo indicado en el artículo 15 bis.

ARTÍCULO 15 BIS. Los sujetos legitimados para celebrar convenios colectivos podrán acordar en el marco de un convenio colectivo alternativo, celebrado a nivel de empresa u otros niveles inferiores, ajustes salariales basados en sistemas de productividad, desempeño u otros criterios acordados por las partes, y/o beneficios laborales particulares, que en ambos casos podrán implicar un apartamiento total o parcial de las disposiciones establecidas en el convenio del sector o en el Consejo de Salarios respectivo.

Asimismo, los empleadores podrán no aplicar los beneficios laborales establecidos por Consejo de Salarios cuando un convenio colectivo celebrado a nivel de empresa establezca beneficios laborales alternativos a los dispuestos por el Consejo de Salarios.

En ambos casos, las dos partes del convenio colectivo alternativo deberán declarar expresamente que los ajustes y/o beneficios laborales particulares establecidos en el convenio colectivo alternativo son globalmente más beneficiosos para los trabajadores del respectivo ámbito de negociación, que las condiciones establecidas por el convenio del sector o en el Consejo de Salarios que resulte aplicable.

El convenio colectivo alternativo no podrá derogar disposiciones del convenio colectivo a nivel de sector de actividad o del Consejo de Salarios respectivo, en lo referente a: a) determinación de los grupos profesionales y su respectivo salario mínimo general; b) normas referidas a la igualdad y no discriminación; c) cantidad de horas de licencia sindical; d) normas de salud y seguridad ocupacional.

Artículo 2 - Evaluación y Revisión de Condiciones

Los convenios colectivos que establezcan condiciones alternativas, conforme a lo dispuesto en el Artículo 1, deberán:

a) Especificar los criterios y métodos utilizados para determinar los ajustes salariales y beneficios alternativos.

b) Incluir mecanismos para revisar y ajustar periódicamente las condiciones establecidas, asegurando que continúen siendo globalmente más beneficiosas para los trabajadores.

El convenio colectivo alternativo deberá ser registrado y publicado por el Poder Ejecutivo.”

Anteproyecto de ley – Modificaciones en materia de categorías

Artículo 1 – Agréguese al artículo 9 de la Ley N° 10.449 de 12 de noviembre de 1943, los siguientes incisos:

“Deberá fomentarse la negociación de categorías de trabajo en base a grupos profesionales definidos considerando las características generales comunes en materia de competencias, aptitudes, responsabilidades y formación.

Cada grupo indicará en forma enunciativa, el contenido general de los puestos y labores que comprende, estableciéndose uno o varios salarios mínimos.

Cada trabajador deberá ser clasificado en un grupo de actividad determinado y deberá cumplir con las funciones aplicables en cada grupo, existiendo movilidad libre dentro de cada grupo, ya sea para realizar funciones de mayor o menor jerarquía o salario, siempre y cuando esa decisión se determine por motivos objetivos de empresa y respete la dignidad del trabajador. En caso de que se realicen tareas correspondientes a un puesto mejor remunerado, se recibirá la diferencia salarial que corresponda, únicamente por el período en que se verifiquen

esas tareas. Si se realizan tareas de menor jerarquía o salario, no corresponderá ningún tipo de rebaja.

Todo esto sin perjuicio de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 18.566, en la redacción dada por la presente ley”

Artículo 2 – Agregase al artículo 15 de la Ley N° 18.566 de 30 de setiembre de 2009, el siguiente inciso:

“Sin perjuicio de lo anterior, las partes podrán negociar a nivel de empresa (o niveles inferiores) las categorías, así como la adecuación de los grupos profesionales establecidos en el art. 9 de la Ley N° 10.449, en la redacción dada por la presente ley, a su realidad particular, siempre y cuando no se reduzcan los salarios mínimos ni se modifique la definición general de los grupos profesionales.”

4.2 Anteproyecto de ley – Modificaciones en materia de legitimación para celebrar convenios colectivos

Artículo 1 – Agregase al artículo 14 de la Ley N° 18.566 de 30 de setiembre de 2009, en la redacción dada por la Ley N° 20.145 de 17 de mayo de 2023, el siguiente inciso:

“En la negociación colectiva de empresa (o niveles inferiores a la misma), cuando no exista organización de los trabajadores, la legitimación para negociar convenios colectivos recaerá en representantes electos, es decir, representantes libremente elegidos por los trabajadores de la empresa, en la forma que estos decidan, de acuerdo a lo dispuesto por el Convenio Internacional del Trabajo 135 ratificado por la Ley N° 18.608 de 2 de octubre de 2009”

4.3 Anteproyectos de ley en materia de jornada laboral y períodos de descanso

Anteproyecto de ley – Modificaciones sobre jornada diaria y horas extras

Artículo 1 – Sustitúyase el art. 1 de la Ley N° 15.996 de 17 de noviembre de 1988 por el siguiente:

“ARTÍCULO 1 En las actividades y categorías laborales cuya jornada diaria esté limitada, legal o convencionalmente, en su duración, se consideran horas extras las que excedan el límite horario aplicable a cada trabajador.

No se hallan comprendidos en la limitación diaria del horario de trabajo:

- 1) El personal superior de los establecimientos, empresas o empleadores en general;
- 2) Los profesionales universitarios e idóneos de alta especialización que, en calidad de tales cumplan tareas en establecimientos, empresas o empleadores en general;
- 3) Los viajantes y vendedores de plaza, corredores, cobradores e investigadores de cobranzas, promotores de cobranzas, promotores de ventas, asesores previsionales y asesores de inversión que realicen sus tareas fuera del establecimiento;
- 4) Las empleadas de la Asociación Uruguaya de Aldeas Infantiles S.O.S. que desarrollen actividades en calidad de Madres S.O.S. o Tías S.O.S. (*)

Las horas extras se pagarán con el 100% (cien por ciento) de recargo sobre el salario que corresponda en unidades hora cuando se realicen en días hábiles.

Si la prolongación de la jornada de trabajo tiene lugar en días en que, de acuerdo a la ley, convención o costumbre, por ser feriados o gozarse de descanso semanal, no se trabaje, el recargo será de un 150% (ciento cincuenta por ciento). Esta tasa se aplicará sobre el valor hora de los días laborales.

No se consideran horas extras, en ninguna actividad, las que exceden la duración de la jornada diaria en las situaciones previstas en el artículo 2 literales b) y c) del Convenio Internacional del Trabajo sobre el Horario en la Industria (1919), así como en la hipótesis regulada el artículo 1 BIS de la presente ley”

Artículo 2 – Agréguese al art. 1 de la Ley N° 15.996 de 17 de noviembre de 1988 lo siguiente:

“ARTÍCULO 1 BIS.

Las partes de la relación de trabajo podrán establecer un régimen de jornada semanal. En este caso, el total del tiempo efectivamente trabajado, no superará el máximo legal de horas semanales de trabajo aplicable a la actividad a la que pertenece el empleador o el límite semanal establecido contractualmente, en su caso; sin perjuicio del derecho al descanso y a la desconexión.

Deberá existir una desconexión mínima de 8 horas continuas entre una jornada y la siguiente.

El exceso de trabajo diario respecto de la jornada legal o convencional no constituirá trabajo extraordinario y por lo tanto no dará lugar al pago de horas extras. Se abonará como hora extra, con las tasas

de recargo que correspondan, las horas de trabajo que superen el límite de jornada semanal legal o contractual aplicable al trabajador.

El número de horas efectivas de trabajo en ningún caso podrá ser superior a doce horas diarias.

Los trabajadores menores de dieciocho años no podrán pactar un régimen de semana semanal.

Por convenio colectivo podrán establecerse modalidades diferentes de jornada, tales como el cómputo mensual o anual de las horas de trabajo, o cualquier otro sistema que no contravenga la normativa aplicable.

También podrán, de común acuerdo entre el empleador y el sindicato más representativo de la empresa (o en su defecto los representantes del personal de acuerdo a lo previsto por el Convenio Internacional del Trabajo N° 135), optar por aplicar un sistema distinto del acordado a nivel de rama, si lo hubiera.

Artículo 3 – Agréguese al art. 1 de la Ley N° 15.996 de 17 de noviembre de 1988 lo siguiente:

“ARTÍCULO 1 TER. Por contrato de trabajo o convenio colectivo podrán pactarse guardias de retén, los cuales implicarán la disponibilidad del trabajador durante el período convenido, la cual no se considerará trabajo efectivo. Los acuerdos deberán documentarse por escrito y deberá pactarse una remuneración por el tiempo de disponibilidad, que en ningún caso podrá ser inferior al 10% del valor hora común del trabajador.

Si el trabajador es convocado a trabajar, ya sea en forma presencial o remota, deberá percibir adicionalmente el pago de sus horas de trabajo a la tarifa legal que corresponda. El tiempo de trabajo se considerará

desde que el trabajador comience efectivamente a prestar sus funciones, sea en forma presencial o remota.

En ningún caso el trabajador podrá encontrarse en disponibilidad por períodos continuos superiores a una semana.”

Anteproyecto de ley - Modificaciones sobre descansos intermedios

Artículo 1 – Sustitúyase el artículo 2 del Decreto Ley N° 14.320 por el siguiente:

“El horario de los trabajadores de los establecimientos comerciales podrá ser continuo o discontinuo.

En el primer caso deberá establecerse un descanso de media hora por lo menos, y se computará como trabajo efectivo; en el segundo, el descanso será como mínimo de una hora.

El Poder Ejecutivo reglamentará los descansos diarios que correspondan”

Anteproyecto de decreto - Modificaciones sobre descansos intermedios

Artículo 1 – Sustitúyase el art. 1 del Decreto 55/200 de 11 de febrero de 2000 por el siguiente:

“ARTÍCULO 1 En el trabajo de los establecimientos industriales o comerciales, y demás con jornada máxima de ocho horas mencionados en el art. 1° de la Ley N° 5.350 de 17 de noviembre de 1915 y Decreto-ley 14.320 de 17 de diciembre de 1974, ya sea que se cumpla en régimen

de jornada continua o discontinua, deberá concederse un descanso intermedio. En ambos casos, las partes fijarán de común acuerdo la hora de inicio y finalización del descanso intermedio. En el caso de la jornada continua, las partes podrán acordar que el mismo sea gozado al finalizar la jornada.

Si la jornada convencional es superior a cuatro horas e inferior a la máxima legal, la duración del descanso se prorrateará.”

Artículo 2 – Sustitúyase el art. 2 del Decreto 55/200 de 11 de febrero de 2000 por el siguiente:

“REGIMEN DE DESCANSO EN JORNADA DISCONTINUA.- En este régimen, el descanso intermedio no es remunerado y será como mínimo de una hora y como máximo de dos horas en la industria y dos horas y media en el comercio.

En este régimen de descanso la permanencia en el establecimiento -que podrá tener lugar en los locales asignados por la empresa para el transcurso de los mismos- es facultativa del empleado; por lo cual podrá retirarse del mismo previo cumplimiento de las disposiciones internas aplicables en tal caso, y con la obligación de reintegrarse a tiempo para reiniciar su labor.”

Artículo 3 – Deróguese el artículo 10 del Decreto de 29 de octubre de 1957

Anteproyecto de ley – Modificaciones en materia de licencia

Artículo 1 – Sustitúyase el art. 1 de la Ley N° 12.590 de 23 de diciembre de 1958 por el siguiente:

“ARTÍCULO 1 – Todos los trabajadores contratados por particulares o empresas privadas de cualquier naturaleza, tienen derecho a una licencia anual remunerada de veinte días como mínimo, así como al complemento a que se refiere el artículo siguiente. Los días que correspondan podrán hacerse efectivos en un solo período continuado o, por acuerdo de partes, en varios de ellos, en cuyo caso como mínimo uno de los períodos deberá ser de diez días continuos. Dentro del período o períodos, se computarán los sábados (independientemente de que se trabaje o no ese día) y no se computarán domingos ni feriados.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso precedente, por acuerdo de partes, se podrán autorizar las siguientes modalidades:

A) Computabilidad de los feriados, incluso los de Carnaval y Turismo;

B) Acumulación a la licencia anual de los descansos compensatorios que corresponden a los trabajadores que prestan servicios en los establecimientos que practican regímenes de turno, o en los casos que el trabajador lo solicite expresamente y por motivos fundados.

Asimismo, si el trabajador lo solicita, el empleador podrá conceder días de licencia sin goce de sueldo”.

Artículo 2 – Sustitúyase el art. 7 de la Ley N° 12.590 de 23 de diciembre de 1958 por el siguiente:

“ARTICULO 7 – La licencia en su totalidad se hará efectiva dentro del año, a contar desde el vencimiento del último período de trabajo que origina el derecho a la misma.

Sin perjuicio de lo anterior, a solicitud del trabajador, las partes podrán adelantar licencia que haya sido ya generada por el trabajador.”

Artículo 3 – Agréguese un último inciso al art. 4 de la Ley N° 12.590 de 23 de diciembre de 1958, con lo siguiente:

“Lo contenido en este artículo aplicará sin perjuicio de lo previsto en los incisos finales de los artículos 1 y 7 de la presente ley”.

Artículo 4 – Sustitúyase el artículo 5 de la Ley N° 12.590 de 23 de diciembre de 1958 por el siguiente:

“Todo patrono está obligado a llevar un registro interno de licencias a gozarse en su organización, el cual podrá ser electrónico.

El Poder Ejecutivo determinará las pautas formales a las que deberá ajustarse dicho registro.”

Artículo 5 – Sustitúyase el art. 15 de la Ley N° 12.590 de 23 de diciembre de 1958 por el siguiente:

“El derecho a gozar de la licencia, establecido por esta ley, no podrá ser objeto de renuncia, y será nulo todo acuerdo que implique el abandono del derecho, o su compensación en dinero, fuera de los casos previstos por la misma.

Se hará acreedor a multa el patrono que tuviera en su establecimiento o lugar de trabajo, trabajadores que debieran estar en uso de licencia.

No obstante, no se considerará caso de infracción la simple permanencia en los locales de trabajo, cuando el trabajador tiene dentro o contiguo a los mismos, su único domicilio”

Artículo 6 – Deróguense todas las normas legales, reglamentarias y de cualquier otra naturaleza y/o jerarquía en la medida en que se opongan a los preceptos de la presente ley, con el máximo alcance que su carácter de tal le permita.

4.4 Contratación de jóvenes

Artículo 1 - Se establece la posibilidad de que los empleadores celebren contratos de inmersión profesional (en adelante “CIP”), cuando contraten a un trabajador de entre 15 y 24 años de edad, que tenga su primera experiencia laboral en el mercado de trabajo en general o en el sector al que pertenece el empleador.

Serán requisitos y condiciones para la celebración de este tipo de contratos:

a) Los establecidos en los artículos 9 y 11 (en cuanto fueran aplicables) de la Ley 19.973 de 13 de agosto de 2021.

b) El porcentaje máximo previsto en el artículo 5 inciso tercero de la Ley 19.973 de 13 de agosto de 2021, pudiendo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social otorgar o disponer excepciones por motivos fundados.

Asimismo, el Empleador deberá cumplir con las obligaciones establecidas en los artículos 14 y 43 de la Ley 19.973 de 13 de agosto de 2021

Artículo 2 - Los trabajadores contratados bajo la modalidad CIP deberán ser inscriptos en los organismos de seguridad social, gozando de todos los derechos y beneficios establecidos en las normas laborales vigentes, así como de seguridad social y de salud laboral, con excepción de lo siguiente:

a) La duración del contrato CIP podrá ser como máximo de un año, con la posibilidad de prórroga como máximo por un año más. Si el contrato finaliza por cumplimiento del plazo o de su prórroga, no corresponderá el pago de indemnización por despido de ningún tipo.

b) Podrá establecerse un período previo de prueba de hasta 6 meses de trabajo efectivo.

c) Durante el primer año de relación laboral, podrá abonarse un salario de 2/3 del mínimo que resulte aplicable a la categoría del trabajador.

4.5 Participación del Poder Ejecutivo en las negociaciones

Artículo 1 – Sustitúyase el art. 5 de la Ley N° 10.449 de 12 de noviembre de 1943, por el siguiente:

“ARTÍCULO 5 – Créanse los Consejos de Salarios que tendrán por cometido fijar y actualizar el monto mínimo de los salarios por categoría laboral, sin perjuicio de la competencia asignada por el artículo 4° de la Ley N° 17.940, de 2 de enero de 2006. Las decisiones de los Consejos de Salarios surtirán efecto en el respectivo grupo de actividad una vez que sean registradas y publicadas por parte del Poder Ejecutivo.

En cualquier época, el Poder Ejecutivo podrá convocar los Consejos de Salarios de oficio o, preceptivamente, si mediare solicitud de organizaciones representativas del sector de actividad correspondiente, en cuyo caso deberá convocarlo dentro de los quince días de presentada la petición.

No será necesaria la convocatoria de Consejos de Salarios en aquellas actividades o sectores en que esté vigente un convenio colectivo que hubiera sido debidamente concertado por las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativas de la actividad o sector.”

4.6 Salarios en moneda extranjera

Artículo 1 – Sustitúyase el art. 2 de la Ley N° 10.449 de 12 de noviembre de 1943, por el siguiente:

Los salarios mínimos serán pagados en moneda nacional o extranjera, con exclusión de toda otra especie y con eliminación absoluta de todo sistema de trueque, salvo lo dispuesto en el artículo 18.

En los casos en que el salario sea pactado en moneda extranjera, deberá garantizarse que dicho salario no sea inferior al salario mínimo que resulte aplicable. Las partes del contrato de trabajo tendrán la facultad de acordar que el salario en moneda extranjera que supere el monto del salario mínimo podrá ajustarse según lo dispuesto por el Consejo de Salarios respectivo, o conforme a la variación del tipo de cambio de la moneda en cuestión. En ausencia de un acuerdo expreso, la actualización del salario excedente se realizará exclusivamente en función de la variación del tipo de cambio.

4.7 Contratación de profesionales en el sector del software

Artículo 1 – Agréguese el siguiente inciso final al art. 139 del Decreto 150/2007:

Respecto de estas entidades, en la medida en que se cumplan los requisitos aplicables, no existirá relación de dependencia cuando así lo determine la libre voluntad de las partes tanto respecto del profesional universitario, como respecto de cualquier otro sujeto cuya alta idoneidad o especialización técnica pueda ser acreditada.

Capítulo 5: Los desafíos emergentes en el mercado laboral: gobernanza y automatización

El mercado laboral está experimentando cambios significativos que plantean tanto nuevos desafíos como oportunidades. Para determinar los posibles cursos de acción, es fundamental comprender la naturaleza de estos cambios y cómo afectan al mercado laboral. Esto nos permitirá profundizar en los problemas inherentes a nuestro sistema de regulación laboral, los cuales se verán agravados en el contexto de estos cambios. En este capítulo analizaremos el impacto que el funcionamiento de los Consejos de Salarios tiene en el funcionamiento de los mercados de los distintos sectores y el papel que la productividad tiene en esos procesos. A continuación, abordaremos la automatización de los procesos productivos, un fenómeno que se encuentra estrechamente relacionado a la productividad. En especial, estudiaremos las particularidades de los cambios tecnológicos en curso que los diferencian de los cambios tecnológicos previos.

1. El impacto de los Consejos de Salarios en el funcionamiento de los mercados

1.1 Caracterización del sistema de negociación colectiva de Uruguay

El sistema de negociación actual, establecido en 1943, ha experimentado interrupciones en su funcionamiento: desde su inicio en

1943 hasta 1968, entre 1985 y 1991, y desde 2005 hasta la actualidad. En el 2005 tras un período de inactividad, se reinstauró el mecanismo de negociación salarial mediante los Consejos de Salarios, que continúa en la actualidad a extensa tradición de la negociación salarial en Uruguay demuestra que, a pesar de sus desafíos, sigue siendo un arreglo institucional valorado tanto por los actores sociales como por el Estado. No obstante, y según sugiere la reciente investigación de Capurro et al. (2022), existen oportunidades de mejora para el diseño y su funcionamiento.

El sistema de negociación colectiva de Uruguay se destaca por su alto nivel de centralización y coordinación, principalmente a través de los Consejos de Salarios por rama, lo que limita las variaciones a nivel empresarial. La coordinación entre sectores está dada por el Consejo Superior Tripartito.

En cuanto a la centralización, es predominante a nivel de industria, y la prevalencia de negociaciones fuera de las pautas es menor al 50% de los trabajadores. Los acuerdos sectoriales definen los salarios mínimos y actuales. La centralización es predominante a nivel de industria, y la prevalencia de negociaciones fuera de las pautas es menor al 50% de los trabajadores.

Aunque el alcance es amplio y abarca a gran parte de los trabajadores y empresas, este sistema es más dirigista en comparación con los de la OCDE.

No obstante, las críticas se centran en su incapacidad para abordar la heterogeneidad del mercado actual. Se analiza el impacto y la idoneidad de mecanismos como el uruguayo en la resolución de estos problemas.

Es notoria la predominancia de países europeos dentro de aquellos que tienen sistemas similares al uruguayo. Existe a ese respecto una diferencia muy importante –además de grado de desarrollo– que tiene un peso crucial en el impacto del sistema: los países europeos están integrados en un mercado único con altos niveles de competencia que evitan o atenúan en gran medida fenómenos que veremos se dan en el mercado nacional. Mientras que las cláusulas de descuelgue, aunque contempladas, las dificultades para su efectiva implementación las vuelven un fenómeno poco frecuente al menos por la vía legal prevista.

1.2 La fijación de salarios por mecanismos de mercado

Supongamos que estuviéramos en una economía basada en mercados en competencia perfecta. ¿Cómo se fijaría los salarios? Sin entrar a detalles técnicos innecesarios, los salarios estarían basados básicamente por las capacidades de cada trabajador. Un trabajador para una tarea más o menos estandarizada recibiría el mismo salario, no importa el sector donde estuviera empleado. La razón de ello no sería que el empresario no quisiera pagarle más, sino que no podría hacerlo, en tanto su rentabilidad estaría fuertemente acotada por la competencia.

Supongamos que en ese mercado de competencia perfecta los trabajadores de una empresa pretendieran un aumento salarial por encima del estándar intersectorial basado en capacidades que el mercado establece. ¿Qué pasaría? Si el empresario accediera no podría trasladarlo a precio, porque es un tomador de precios, el cual es definido por una

intensa competencia de muchos oferentes, ninguno de los cuales tiene poder de mercado.¹¹

Si una empresa tiene poder de mercado no estamos en condiciones de competencia perfecta. En estos casos la empresa puede aumentar sus precios y trasladar parte de ese incremento de ingresos a los salarios. Ese poder de mercado puede ser fruto del desarrollo de ventajas competitivas o a prácticas anticompetitivas.

Por otra parte, más allá de las particularidades de las empresas, existen las particularidades sectoriales. Un gran aporte de Michael Porter (2016) fue explicar las razones por las cuales las rentabilidades naturales de los distintos sectores varían, dependiendo del concepto de las "cinco fuerzas competitivas", que son factores clave que influyen en la competencia en una industria y, por lo tanto, en su rentabilidad. Existen pues sectores que por sus características están muy alejados de la competencia perfecta y que por lo tanto pueden pagar retribuciones superiores.

1.3 Consejos de Salarios y tipo de mercado real

Como hemos visto, si una empresa está en un sector donde no tiene poder de mercado, si aumenta sus precios perderá participación en el mercado en beneficio de sus competidores. Si lograra acordar con todos sus competidores podría hacerlo, en tanto los consumidores observarían aumentos en todos los oferentes. El problema es que este tipo de acuerdos violan las normas legales en materia de prácticas

¹¹ Poder de mercado es la capacidad de una única empresa o de varias empresas competidoras para elevar los precios en beneficio propio por encima de los niveles de precios de competencia y restringir ofertas por debajo de los niveles de competencia durante un periodo sostenido de tiempo.

anticompetitivas. Ahora bien, en el caso de los Consejos de Salarios cada empresa de un sector sabe que los aumentos de salarios fruto de la negociación que tendrá que eventualmente afrontar serán los mismos que tendrán sus competidores locales. Si el sector produce bienes o servicios no transables¹² tiene la certeza que todos sus competidores enfrentarán similares incrementos de costos y sabe cuándo ese aumento de costos se trasladará total o parcialmente a precios. En estas nuevas circunstancias cuando traslade el aumento de costos a precios no le generará una pérdida de mercado a expensas de un competidor porque el competidor estará haciendo lo mismo. El problema que puede plantearse, que será un problema común a todas las empresas del sector, es que se produzca una disminución de la demanda de lo que el sector produce, dependiendo de la elasticidad precio del producto.

El hecho que los aumentos salariales para un sector se produzcan en forma simultánea y en los mismos porcentajes entre todas las empresas de un sector tiene consecuencias distintas pues, dependiendo si se trata de sectores de productos transables o no transables. En el caso de los sectores de los bienes transables las empresas se enfrentan a que los precios de ventas están dados por el mercado internacional. Ello implica que son conscientes que las concesiones que se realicen en el marco de las negociaciones salariales colectivas derivarán en una reducción, en igual monto, del resto del valor agregado generado por las exportaciones.

El impacto de los Consejos de Salarios en los niveles de precios depende pues de si se trata de bienes transables o no transables. En el caso de los bienes transables al empresario le viene dado el precio del mercado internacional. En el caso de los bienes no transables el Consejo de Salarios actúa como un mecanismo indirecto de coordinación que

¹² Los bienes no transables son aquellos que no se comercian internacionalmente.

viabiliza el trasladar eventuales aumentos de costos a precios con riesgos competitivos mínimos. En un estudio reciente Casacuberta y Gandelman (2022) analizan el impacto de los Consejos de Salarios en la formación de precios en Uruguay, para lo cual analizan el período que va desde el 2002 al 2016. Los Consejos de Salarios, a partir del 2005, manejaron las negociaciones salariales a nivel de sector con participación activa del gobierno. El estudio encontró que las empresas pudieron trasladar una parte de los incrementos de los costos laborales, derivados de las negociaciones salariales colectivas, a los consumidores. Esto es consistente con hallazgos previos de Fernández et al. (2008) que encontraron que los formadores de precios en mercados con menor exposición a la competencia internacional, es decir, los no transables, tienen un mayor poder de traslado de los incrementos salariales. Las estimaciones realizadas indicaron que la elasticidad de los precios al salario en los grupos de bienes y servicios no transables era significativamente superior a la de los transables, 69% y 40% en promedio, respectivamente.

Los efectos de las negociaciones en los Consejos de Salarios de los sectores productores de bienes no transables en realidad terminan teniendo efecto sobre el tipo de cambio real y sobre la competitividad del sector exportador. En la siguiente sección desarrollaremos este punto.

1.4 La “transabilidad” uruguaya

Si los sectores que producen bienes transables sólo estuvieran orientados a la exportación habría sólidas razones para sostener que la intervención del gobierno en estos Consejos de Salarios es inconveniente e innecesaria desde el punto de vista del interés general. Tanto

empresarios como trabajadores en estos sectores deberían ser conscientes que el sector es tomador de precios y, por lo tanto, si ambas partes no actuaran con responsabilidad, conducirían a situaciones que pondrían en entredicho la viabilidad del sector.

La realidad de los diversos sectores vinculados a bienes transables en Uruguay es más compleja. Lo que sucede es que existe una multiplicidad de productos que, si bien son por naturaleza transables, no se comportan así en el mercado interno debido a regulaciones del Estado que dan a las empresas poder de mercado en lo doméstico. No estamos hablando sólo de empresas productoras, sino también importadoras (ver Aguiar et al., 2020). Este problema no es nuevo, pero se ha vuelto mucho más visible a partir de la situación de Argentina. Existe una diversidad de productos cuyos precios domésticos son abismalmente más caros que en Argentina y Brasil.

2. La automatización y su impacto en el empleo

El mercado de trabajo es uno de los espacios neurálgicos de cualquier economía. Es donde la mayor parte de las personas ofrecen sus capacidades para sustentar su proyecto de vida y desarrollarse personal y profesionalmente.

Bajo un enfoque moderno, el mundo laboral puede ser definido como un mercado de habilidades, en el que los empleadores demandan aquellas habilidades que consideran necesarias para desempeñar las tareas que son parte de su proceso productivo, mientras que las personas ofrecen su stock de habilidades en la medida que consideran que son las idóneas para el puesto de trabajo en cuestión.

Una habilidad, de manera general, es la capacidad, conocimiento o actitud que la persona tiene de hacer algo o resolver algún problema, y pueden agruparse en específicas, transversales y socioemocionales. Las habilidades son un elemento central para el desarrollo de los países. Estas no se “producen” en un solo lugar, y un mismo lugar no garantiza que dos personas diferentes desarrollen el mismo conjunto de habilidades ni tampoco el mismo nivel de destreza. Las habilidades que las personas llevan a su trabajo se generaron en su tránsito por la educación formal y no formal, pero también en sus hogares, en sus experiencias anteriores de trabajo, en la interacción con sus grupos de pares y también como resultado de aquellas denominadas innatas.

Los empleadores entonces deben enfrentar un mercado altamente rígido en términos de oferta, en el que el stock de habilidades es un dato exógeno. La posibilidad de incidencia es solamente parcial, y se logra formando a la persona una vez que comienza a trabajar. Por su parte, las personas toman decisiones acerca de su formación muchas veces sin conocer exactamente la situación de la demanda de habilidades y sin herramientas para prever cuáles de ellas serán las solicitadas cuando terminen su proceso de formación, que en general fue diseñado hace ya algunos años.

Bajo este enfoque, los vertiginosos cambios tecnológicos de los últimos veinte años desafían enormemente el mundo del trabajo y exigen a todos aquellos que quieran participar de forma activa desarrollar constantemente nuevas habilidades. También constituye un desafío para las relaciones laborales y la participación del estado en la generación de políticas que promuevan la adaptación a las nuevas tendencias.

2.1 Breve historia de la automatización y la productividad

Si bien el mundo del trabajo cambió mucho desde la época de las cavernas, el gran cambio cualitativo se dio con la Revolución Industrial, cuando se introducen equipos movidos por fuentes de energía distintas del esfuerzo físico para la producción de bienes. De la mano de esto surge la empresa moderna, una de cuyas características es la concentración de trabajadores en un solo lugar físico. En 1768 Richard Arkwright inventó el marco giratorio movido por agua y funda en Gran Bretaña la primera factoría de algodón basada en energía hidráulica del mundo. La fábrica tuvo que ubicarse donde estaba la fuente de energía (la corriente de agua) y allí tuvieron que concentrarse los obreros. Los cambios tecnológicos subsiguientes llevaron a otras fuentes de energía, pero la necesidad de grandes equipos y la concentración de trabajadores fue algo que permaneció. Se comienzan a dar aquí pues grandes cambios en el mundo del trabajo. En primer lugar, la pérdida de relevancia de la fuerza física humana en los procesos productivos. En segundo lugar, las grandes organizaciones procuran aumentos de su productividad de múltiples formas, una de las cuales es la división del trabajo, lo que lleva a que cada trabajador pase a concentrar su actividad y su aprendizaje en una fase específica del proceso productivo. Esto, a su vez, facilitó la automatización de procesos.

Durante la Revolución Industrial también comienza un proceso de avance tecnológico que consiste en una serie de innovaciones orientadas a “capturar” conocimientos y habilidades que antes eran privativas de los seres humanos, al mismo tiempo que las realizaban en forma más rápida y económica. La Revolución Industrial comenzó en el sector textil, y en ese sector se pueden destacar la lanzadera volante (John Kay, 1733), la

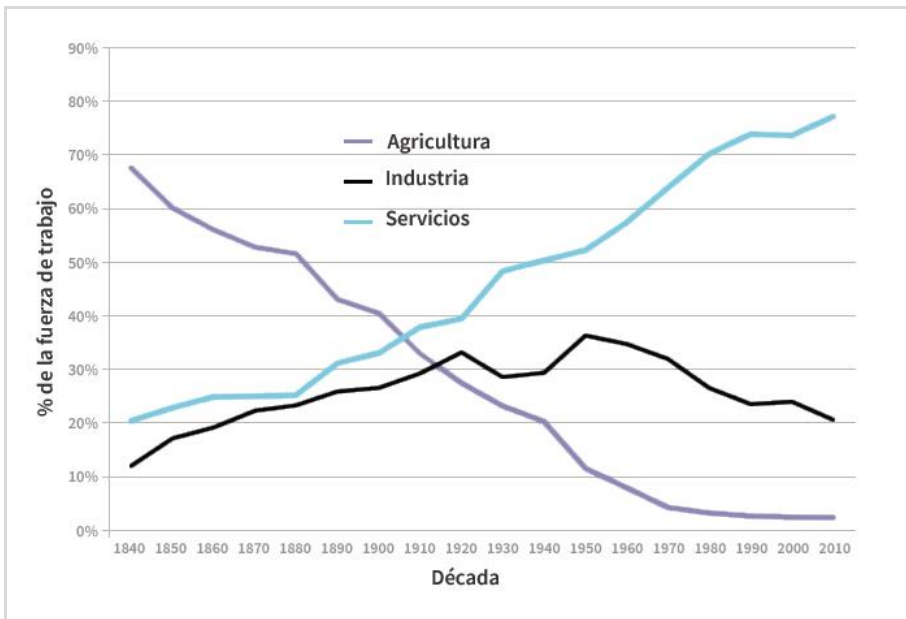
máquina hiladora “Spinning Jenny” (James Hargreaves, 1764) y luego la “Mule Crompton” (Samuel Crompton, 1779) y el telar con estampación, el “Telar Jacquard” (José Jacquard, 1801). El Telar Jacquard es especialmente importante, en tanto permitió sustituir un trabajo altamente especializado por un verdadero sistema de programación a través de tarjetas perforadas. Todas estas innovaciones tienen la característica común de aumentar la productividad del trabajo humano, es decir, se puede producir lo mismo que antes con menos trabajadores, producir más con los mismos, o producir más con menos empleados. Este proceso en el sector industrial es más que compensado con un aumento del nivel de actividad, lo que lleva a que en ese sector el aumento de la productividad de los trabajadores coexista con el aumento del empleo.

En el sector agrícola la Revolución Industrial también generó aumentos de la productividad. La sembradora inventada por Jethro Tull permitió ahorrar semillas y mano de obra. La segadora de Mackormirck, tirada inicialmente por caballos, realizaba el trabajo equivalente de un elevado número de personas provistas de las tradicionales hoces y guadañas. La trilladora de Turner quitaba el trabajo a decenas de jornaleros, separando eficazmente la paja del grano. En el sector agrícola no se dio un aumento del nivel de actividad de tal magnitud que permitiera compensar las menores necesidades de mano de obra provocadas por la mejora de la productividad, lo que llevó a que las zonas rurales comenzaran a expulsar gente. Al mismo tiempo la gran actividad industrial en las zonas urbanas demandaba mano de obra y ofrecían condiciones de vida que, si bien en sus comienzos eran muy deficientes, eran un progreso respecto del pasado. Este fenómeno de expulsión-atracción provocó los grandes éxodos rurales, primero en

Gran Bretaña y luego en el proceso de industrialización de los restantes países. Tenemos, pues, que el primer sector en el que el avance tecnológico se transformó en un destructor neto de empleo fue el agrícola.

En los gráficos que presentamos a continuación podemos observar el impacto que la tecnología ha tenido en los diversos sectores de actividad para el caso de Estados Unidos. En el Gráfico 6-A puede observarse para el sector de la producción agrícola un proceso similar al que describimos en Gran Bretaña. Mientras en 1840 el sector agrícola representaba cerca del 70 % del empleo, en 2010 ese porcentaje ha bajado a apenas un 2 %. En la Gráfica 6-B tenemos información adicional que permite explicar este proceso. Al mismo tiempo que la productividad del sector agrícola ha aumentado a lo largo de todo el período, su peso en la producción ha bajado dramáticamente, pasando a estar cerca del 50 % de la producción total en 1840 a un 2 % en 2010. También se da aquí el fenómeno de expulsión de mano de obra al que hacíamos referencia. Como contrapartida, tenemos un fenómeno paralelo de atracción de mano de obra tanto del sector servicios como del sector industrial, tal como puede observarse en el Gráfico 14-A, que para el sector industrial se corta luego de la Segunda Guerra Mundial. Durante todo ese período el sector industrial, conjuntamente con el de servicios, fueron sectores que atrajeron mano de obra, completándose así la combinación expulsión-atracción que fomentaron el éxodo rural.

Gráfico 14-A: Distribución de la fuerza de trabajo por sector
Estados Unidos, 1840-2010

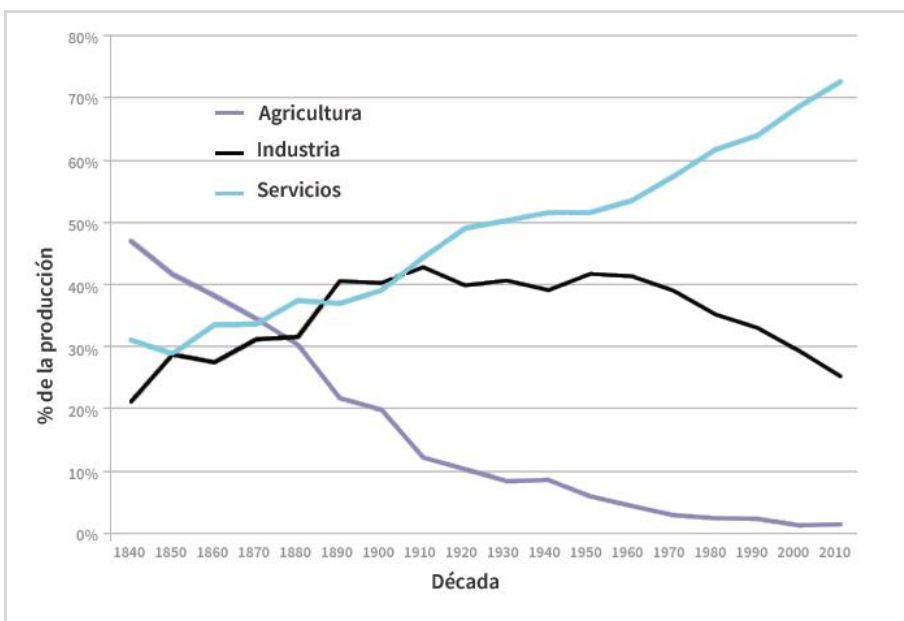


Fuente: History lessons: Understanding the decline in manufacturing, <https://www.minnpost.com/macro-micro-minnesota/2012/02/history-lessons-understanding-decline-manufacturing/>, consultado el 08/10/2023.

Puede verse en el Gráfico 14-B que desde 1950 a 1970 la producción industrial mantiene su participación en la producción total a pesar de que el peso del empleo disminuye, gracias a los aumentos de la productividad. A partir de ese momento los aumentos en la producción industrial no fueron suficientes para compensar las mejoras de productividad, llevando a que el empleo disminuyera. Un estudio de Patel et al (2018) llega a la misma conclusión y afirma que casi el 88 % de los empleos perdidos en las industrias entre 1999 y 2013 se pueden atribuir al fuerte crecimiento de la productividad de las fábricas de Estados Unidos. Pasa, de esta manera, a darse el fenómeno de expulsión de mano de obra en el sector industrial que antes se había dado en el

sector agrícola. También tenemos aquí que el sector de servicios crece tanto en su participación en el empleo como en la producción total. Luego de la Segunda Guerra Mundial el sector de servicios pasa a atraer la mano de obra que expulsa el sector industrial. Se completa, pues, para el sector industrial la misma dupla expulsión-atracción que antes se había producido en el sector agrícola, y ahora lo que Estados Unidos está viviendo es similar a lo que sucede en el resto del mundo, el éxodo industrial.

Gráfico 14-B: Distribución de la producción entre sectores
Estados Unidos, 1840-2010

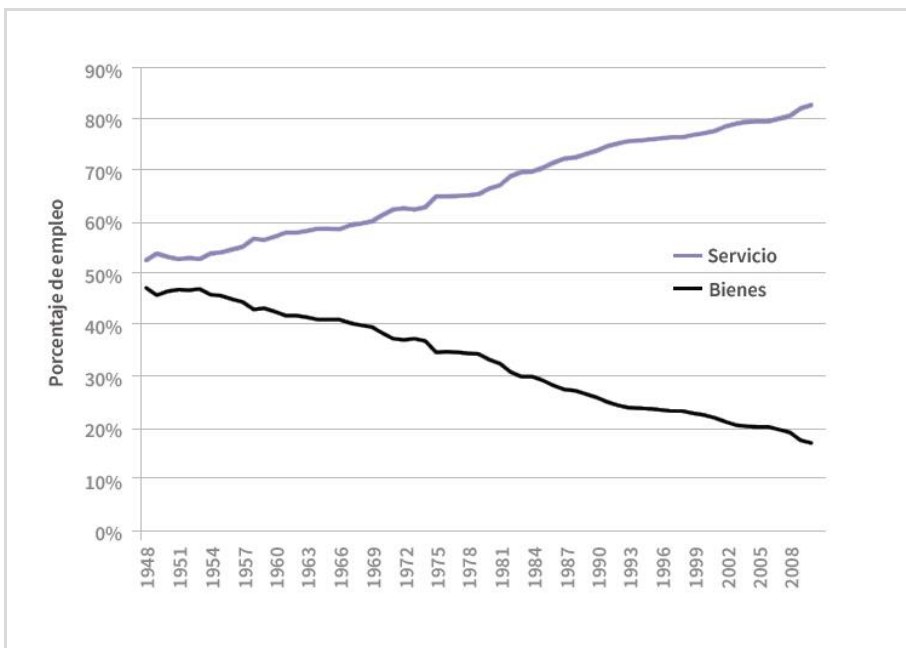


Fuente: History lessons: Understanding the decline in manufacturing, <https://www.minnpost.com/macro-micro-minnesota/2012/02/history-lessons-understanding-decline-manufacturing/>, consultado el 08/10/2023.

A un nivel más global, podemos ver en el Gráfico 14-C que la disminución de la participación del empleo en la producción de bienes

(agrícolas o industriales) ha sido una tendencia estable desde la Segunda Guerra Mundial hasta el presente. Las tendencias paralelas han sido una disminución del peso de la producción de bienes en la producción total y, como contrapartida, un aumento del peso de los servicios. Los servicios han pasado a ser, a nivel agregado, el único generador de empleo. Para que esto sea posible, tal como hemos visto, el aumento de la producción de servicios debe ser mayor que el aumento de la productividad en el sector.

Gráfico 14-C: Empleo en el sector privado como % del total del empleo privado
Estados Unidos, 1840-2010



Fuente: History lessons: Understanding the decline in manufacturing, <https://www.minnpost.com/macro-micro-minnesota/2012/02/history-lessons-understanding-decline-manufacturing/>, consultado el 08/10/2023.

En un estudio de Santacreu y Zhu (2018), en el que se analizan las tendencias en materia de producción de bienes y servicios en 24 países para el período 2000-2014, se aportan datos que son consistentes con el cumplimiento de ese extremo. Tal como puede verse en el Cuadro 17, en dicho período la productividad del sector servicio en ese grupo de países ha sido de apenas un 24,77 %, frente a un 42,32 % en el sector industrial y un 32,91 % en el sector agrícola. Puede observarse que el peso relativo de los sectores de bienes y servicios en cuanto a empleo o producción son bastantes similares a los que surgen de los datos de Estados Unidos. A similares conclusiones arriba Johnston (2012), quien sostiene que del análisis de los datos posteriores a la Segunda Guerra Mundial puede constatarse que “la productividad creció rápidamente en el sector industrial, más rápido que la demanda por productos industriales, mientras la que productividad en el sector de servicios creció en forma relativamente lenta”.

**Cuadro 17: Participación en el empleo, I&D y productividad por sector
24 países, 2000-2014**

Sector	Participación en el empleo	Participación en la producción	Crecimiento de la productividad
Agricultura	2,34	4,61	32,91
Manufactura	16,92	16,96	42,32
Servicios	80,74	78,43	24,77

Fuente: Elaborado a partir de datos de la OCDE.

2.2 La originalidad del cambio tecnológico en curso y sus derivaciones

Como hemos visto en el análisis previo, los grandes cambios en el mundo del trabajo han derivado de sectores donde las tasas de

crecimiento pasan a ser inferiores a las tasas de mejora de la productividad derivadas de los avances tecnológicos. Como consecuencia de ello, el sector puede producir cada vez más con cada vez menos recursos humanos, llevando a que el sector expulse mano de obra. También hemos visto que este proceso se da paralelamente a un aumento importante en el crecimiento de otro sector, crecimiento que es superior a los aumentos de su productividad laboral. Esto lleva a que este sector pase a ser demandante de mano de obra. Las grandes transformaciones en el mundo del trabajo se han dado pues en el contexto de un proceso de expulsión/atracción donde participan más de un sector productivo. Es así que se dio el éxodo rural asociado al proceso de industrialización, siendo allí el sector agrícola el expulsor y los sectores industriales y de servicios, los atractores.

Luego vino el éxodo industrial, que se produce luego de la Segunda Guerra Mundial, en el cual el sector industrial crece, pero al mismo tiempo necesita cada vez menos mano de obra, es decir, la productividad de la mano de obra aumenta muy por encima de los aumentos de la producción. El sector expulsor aquí es el sector industrial y el atractor es el sector de los servicios. Nos enfrentamos ahora a una situación inédita. ¿Por qué? Porque no hay otro sector que pueda actuar como atractor, es decir, no hay otra opción para la generación de empleo que no sea dentro del sector de los servicios.

El sector de los servicios tiene la particularidad que concentra buena parte de la producción no transable, es decir, que no es objeto de comercio internacional y que inclusive tiene limitada la competencia dentro del territorio de un país. Esto implica que el sector tiene cierto poder para apropiarse de los aumentos de riqueza que se generan por aumentos de la productividad en los sectores industrial y agrícola. Cuando el sector industrial aumenta sus ingresos como consecuencia de

los aumentos en su productividad, muchos sectores de servicios asociados aumentan sus precios en términos reales, simplemente porque sus clientes domésticos industriales tienen más para pagarlos. Eso hace que el sector tenga una capacidad para generar empleo que va más allá de lo que los cambios en su productividad permitirían.

¿Cuáles son los cambios que se están dando ahora? Los cambios tecnológicos nunca habían permitido cambios muy dramáticos en la productividad en el sector servicios. Eso ya no es así. Veamos un par de ejemplos en materia de aplicación de la Inteligencia Artificial en el reconocimiento de imágenes médicas:

- Un estudio de González-Cruz et al. (2020) realizó una revisión sistemática y un metaanálisis de 24 estudios que compararon el rendimiento de la IA y los dermatólogos humanos para diagnosticar el melanoma a partir de imágenes dermatoscópicas. Los resultados indicaron que la IA alcanzó una precisión del 95,8%, mientras que los dermatólogos humanos obtuvieron una precisión del 86,6%. Además, la IA tardó menos de un segundo en emitir su diagnóstico, mientras que los médicos tardaron unos 30 segundos.
- Li et al. (2019) evaluaron el rendimiento de un modelo de aprendizaje profundo basado en redes neuronales convolucionales para identificar el edema macular diabético a partir de imágenes de tomografía de coherencia óptica. Los resultados revelaron que el modelo logró una precisión del 98,5%, superando a los oftalmólogos expertos, que alcanzaron una precisión del 91%. Asimismo, el modelo fue capaz de procesar las imágenes en menos de un minuto, mientras que los médicos necesitaron unos 10 minutos.

Este tipo de avances tecnológicos no van a sustituir a los médicos humanos, pero incrementarán exponencialmente su productividad.

Casos más dramáticos son aquellos en que la sustitución completa es factible, como es el caso, por ejemplo, del impacto que los vehículos autónomos tendrán sobre los empleos de los conductores profesionales. Hasta octubre de 2023, algunas ciudades que ya habían autorizado la circulación de taxis completamente autónomos incluían Estados Unidos (Phoenix, Arizona - Waymo, San Francisco, California - Waymo, Las Vegas, Nevada - Waymo, Phoenix, Arizona - Cruise, Miami, Florida - Cruise), Israel (Tel Aviv - Mobileye), China (Shanghái - AutoX, Guangzhou - AutoX), y Europa (Múnich, Alemania - Waymo, Londres, Reino Unido - Waymo, París, Francia - Waymo).

Otro cambio que se está dando —si bien todavía en forma incipiente— es que los avances tecnológicos están transformando servicios no transables en transables. A vía de ejemplo, para el reconocimiento de imágenes por medio de IA no es necesaria la presencia física cercana al paciente —cosa que antes sí era necesaria—, lo que implica que en el futuro la competencia en este tipo de servicios puede ser a nivel mundial, lo que, a su vez, implicará una fuerte limitación al aumento de precios por poder de mercado al que están acostumbrados tantos sectores de servicios.

¿Qué consecuencias tendrán saltos ascendentes en la productividad de la mano de obra del sector servicios, eventualmente acompañados de aumentos en la transabilidad? Los saltos en la productividad en sectores de servicios maduros difícilmente podrán ser compensados en saltos de igual magnitud del nivel de producción del sector y la pérdida de poder de mercado impedirá compensar la diferencia con aumentos de los precios (inclusive estos puede que tengan que bajar). A modo de ejemplo, si aumenta la productividad de los médicos un 40 % en un

período relativamente corto sin aumento real de precios, sería necesario que el nivel de actividad del sector aumentara en un rango similar para que el nuevo nivel de producción requiriera igual cantidad de médicos. Eso es factible en países que tienen un déficit en la cantidad de estos profesionales —es el caso, por ejemplo, de China—, pero no lo es donde la dotación de estos profesionales es adecuada. En este último caso el aumento de la productividad actuará como un factor de expulsión.

En Uruguay no hay aún muchos estudios sobre el impacto de la automatización en la destrucción y creación de empleos, así como los requisitos de calificación requeridos por estos últimos. Munyo (2016, 2021) encuentra que la protección contra el desplazamiento por la robotización es la educación. Aboal et al. (2021) examinan el impacto de la automatización en el empleo en el sector minorista en Uruguay. Concluyen que la automatización ha impactado en el empleo en el sector minorista en Uruguay, provocando un cambio en la composición de los trabajos y las tareas realizadas. Se ha observado un desplazamiento de tareas y habilidades requeridas, favoreciendo las tareas cognitivas-rutinarias sobre las tareas manuales-rutinarias. Además, se ha notado una polarización del empleo, con pérdidas de empleo en trabajos de baja calificación y ganancias en trabajos de alta calificación. La adopción de máquinas de autoservicio en supermercados ha tenido un impacto positivo en el sector.

2.3 La proyección del impacto tecnológico en el empleo

De acuerdo a una investigación realizada por Frey y Osborne (2017), el 47% del empleo total en Estados Unidos estaba en situación de riesgo, “ya que muchas de sus ocupaciones son susceptibles de ser

automatizadas en una o dos décadas”. Ese 47% incluye no sólo trabajadores industriales, sino también trabajadores del sector del transporte, logística o administrativos. Los autores encuentran una fuerte relación negativa entre los salarios y la educación con la probabilidad de informatización de una ocupación. Según el estudio, las habilidades que son más difíciles de automatizar son aquellas que requieren una alta inteligencia social y creativa. Esto incluye habilidades como la asistencia y el cuidado de otros, la persuasión, la negociación, la percepción social, las bellas artes y la originalidad. Además, las tareas que requieren manipulación manual y destreza con los dedos, así como trabajar en espacios reducidos, también son difíciles de automatizar. Las tareas que requieren creatividad, como la generación de ideas o artefactos novedosos y valiosos, también son desafiantes para la automatización debido a la dificultad de especificar los procesos psicológicos subyacentes a la creatividad humana.

En 2016 Regent, Munyo y Fratocchi (2016) presentaron una investigación para Uruguay siguiendo la misma metodología. El resultado fue que el 54 % de las posiciones de trabajo hoy ocupadas en Uruguay corrían un alto riesgo de automatización en los próximos 10 a 20 años. Discriminando por nivel educativo, el riesgo era de 59 % para aquellos que tenían primaria completa; 49 % para los que tenían secundaria; 44 % para aquellos con educación técnica; 27 % para los que habían terminado la universidad y 18 % para los que tenían un título de posgrado. Quienes trabajaban en el sector servicios tenían un menor riesgo de que su trabajo fuera realizado por un robot en los siguientes 20 años (38 %) que los que trabajan en el comercio (69 %); en la industria manufacturera (75 %); o en el sector agropecuario (78 %).

La IA ha tenido enormes progresos en los últimos años, razón por la cual no tenía un peso relevante en la época del estudio original de

Benedikt y Osborne. Eloundou et al. (2023) analizan el impacto que la IA tendrá sobre los puestos de trabajo. Los autores descubren que una parte significativa de la fuerza laboral podría verse afectada, especialmente en trabajos de mayor ingreso.

Estos estudios deben ser interpretados correctamente. Esto no quiere decir que el empleo desaparecerá, sino que cambiará. La evidencia empírica indica que la mayor productividad tendió incluso a generar más empleo del que destruyó. Autor y Salomons (2017) estudian lo que sucedió en 19 economías desarrolladas en esa materia durante los últimos 40 años. Su primera conclusión, en la línea de lo que ya hemos expuesto, fue que los saltos de productividad en un sector llevan a una reducción del empleo en el mismo. Pero, por otro lado, encontraron que el cambio tendía a incrementar el empleo en todos los demás sectores no asociados a la innovación específica. Los autores plantean tres posibles explicaciones para este fenómeno. En primer lugar, ante un salto de productividad, una industria puede elevar sus niveles de producción y requerir entonces más insumos para su operación. Esto dinamiza el nivel de actividad de sus proveedores, en lo que se denomina “encadenamientos hacia atrás”. Análogamente, al elevar su productividad disminuyen los costos de producción, lo que habilita al sector a reducir el precio del bien que produce. Si su producto es un insumo intermedio, esto generará reducción de costos de los sectores que los adquieren, dinamizándose también los mismos (“encadenamientos hacia adelante”). Finalmente, esta mayor productividad puede derivar en precios más bajos para los consumidores finales, mejorando su poder adquisitivo y habilitando que incremente su consumo de bienes y servicios de otros sectores (“efectos ingreso o de demanda final”).

La cuestión principal no parece ser pues si el saldo neto es la creación o destrucción de empleos, sino que con certeza habrá muchos

trabajos que desaparecerán y muchos nuevos, pero los requerimientos de los nuevos serán distintos.

2.4 La velocidad proyectada del cambio en Uruguay

En 2018 Regent, Munyo y Veiga finalizaron una segunda investigación sobre el tema procura explorar en qué medida las particularidades de Uruguay y de cada sector productivo, incidirán en la velocidad del cambio que se anticipa. A esos efectos se formularon las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los factores locales que aceleran o frenan la incorporación de nuevas tecnologías que impactan en la estructura del empleo? ¿Cómo se comportan esos factores locales en cada uno de los sectores productivos nacionales?

2.4.1 Los factores locales con impacto en el cambio tecnológico

El punto de partida de la investigación fue formularse las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los factores locales que aceleran o frenan la incorporación de nuevas tecnologías que impactan en la estructura del empleo? ¿Cómo se comportan esos factores locales en cada uno de los sectores productivos nacionales? Como respuesta a la primera pregunta Identificaron seis factores:

- 1. Peso del sector público dentro de cada sector productivo.** Cuando el sector público tiene un peso relevante en la estructura de un sector productivo se dan condiciones que permiten frenar la velocidad del cambio provocado por las nuevas tecnologías. Hay varias razones para esto sea así. En primer lugar, los objetivos que el sector público se plantea en sus actividades son múltiples, y algunos de ellos son contradictorios con la búsqueda prioritaria de la eficiencia o la

rentabilidad. En segundo lugar, la inamovilidad de los funcionarios públicos —ya sea con base legal o fáctica— hace que los procesos de automatización no necesariamente deriven en un ahorro de recursos. Por último, que el sector público tenga un papel hegemónico en la organización de un sector suele derivarse en la capacidad de transferir los costos de su ineficiencia a los restantes sectores productivos, a los consumidores o a los contribuyentes.

- En resumen, si el sector público pesa mucho es probable que otras consideraciones ajenas a la rentabilidad sean las que pesen, lo que llevará a enlentecer el proceso de cambio. En sectores en los que el peso del sector público tiene poca incidencia, la búsqueda privada de la rentabilidad primará, lo que actuará como un acelerador del cambio.

2. Transabilidad de los bienes o servicios involucrados.

Cuando un sector productivo genera productos transables se enfrenta a la competencia de los productos del resto del mundo, ya sea en el mercado doméstico como en terceros a los que eventualmente exporte. Los productores de bienes transables tendrán que competir en esos mercados (interno y externo) con productores de otros países que sí habrán incorporado las ventajas competitivas que el cambio tecnológico les aporta. No seguir su camino se pagará con el potencial desplazamiento tanto en el mercado doméstico como en los mercados de exportación.

- Si el sector nacional produce bienes no transables estará protegido de la competencia de los bienes importados, quitando presión a la necesidad de incorporar las nuevas tecnologías. Si los bienes son transables la competencia de productos extranjeros que ya son producidos en base a las nuevas tecnologías acelerará el proceso de

cambio so pena de ser desplazado en todos los mercados a los que concurren, sea el doméstico o extranjeros.

3. Barreras de entrada al sector. Las barreras de entrada son los obstáculos que dificultan o impiden que nuevas empresas ingresen a un sector productivo.

- Si las barreras de entrada son altas las empresas establecidas no correrán el riesgo de que aparezcan nuevas empresas basadas en las nuevas tecnologías que las desplacen, cosa que no sucederá si las barreras de entrada son bajas.

4. Nivel de sindicalización y su actitud ante el cambio tecnológico. Es esperable que si los sindicatos perciben que las nuevas tecnologías constituyen una amenaza para los intereses de sus afiliados y creen que es viable evitar el cambio, hagan lo necesario para frenarlo. Si el sindicato tiene peso dentro del sector podrá ser eficaz en el logro de ese objetivo. Sindicalización y oposición al cambio tecnológico no son, sin embargo, sinónimos. Los sindicatos pueden percibir el cambio tecnológico como una oportunidad para lograr mayores niveles de ingresos de los trabajadores por la vía del aumento de la productividad y un enriquecimiento de las tareas, en cuyo caso pueden convertirse en aliados o incluso promotores de los procesos de cambio.

- Si los sindicatos tienen peso y una actitud de rechazo hacia las nuevas tecnologías pueden ser eficaces en evitar su incorporación. Si su incidencia es reducida o perciben que el cambio tecnológico abre nuevas oportunidades de puestos de trabajo enriquecidos o mejoras salariales pueden ser un aliado en el proceso.

5. Nivel de competencia en el sector. En sectores sometidos a altos niveles de competencia, los márgenes de ganancia y el poder de mercado de las empresas son reducidos. Esto lleva a que cuando se

introducen cambios tecnológicos que tienen un impacto significativo en la productividad, todos los competidores se ven forzados a adoptarlos en el afán de sobrevivir.

- Si la competencia es baja, las empresas instaladas dispondrán de un poder de mercado que les permitirá transferir a los consumidores el costo de oportunidad de diferir el cambio. Si, por el contrario, en el sector se da un alto nivel de competencia se volverá difícil diferir aquellos cambios que permitan mejorar la eficiencia.

6. Peso de la masa salarial en la estructura de costos. En aquellos sectores en los que la masa salarial tiene una alta incidencia, la reducción de costos que puede implicar el empleo de las altas tecnologías puede tener un impacto muy fuerte en el precio final, lo que lleva a que las presiones en ese sentido sean muy altas. En sectores en los que la mano de obra tiene poca incidencia la incorporación lenta y progresiva de los cambios es una opción viable.

- Si el peso de la masa salarial es bajo los sobrecostos de retrasar el cambio tendrán una incidencia menor en los costos totales de producción y ello los hará más soportables. Si la masa salarial tiene un alto peso en los costos, la incidencia de eventuales reducciones gracias a las nuevas tecnologías, será ineludible.

De esta forma, estos seis factores inciden en la velocidad a la que se incorporarán los cambios tecnológicos que afectan la estructura del empleo. Por lo tanto, para poder determinar a qué velocidad es esperable que se introduzcan los cambios en un sector productivo nacional no solamente necesitamos saber en qué medida será afectado por las nuevas tecnologías, sino que también es necesario establecer en qué grado cada uno de estos factores actuará como un estímulo o un freno, así como el resultado de su acción conjunta.

2.4.2 Evaluación de la velocidad y el efecto de las nuevas tecnologías de automatización

Los factores relevantes fueron agrupados en dos grandes dimensiones. Una de ellas es el impacto potencial del cambio tecnológico en la estructura de recursos humanos de un sector productivo. La otra dimensión es el efecto conjunto de las seis variables analizadas en la aceleración o freno de los procesos de cambio tecnológico dentro de cada sector. A partir de estos factores de caracterización podríamos agrupar a los distintos sectores productivos en cuatro categorías, tal como se muestra en la Ilustración 2.

Ilustración 2: La matriz de velocidad e impacto del cambio tecnológico

Existencia de estímulos o frenos al cambio tecnológico

		Frenos	Estímulos
Probabilidad de que el sector sea impactado por las nuevas tecnologías	Alta	AF	AE
	Baja	BF	BE

2.4.3 Metodología para las mediciones sectoriales

Caracterizar cada sector productivo nacional en función de estas dos dimensiones exige establecer instrumentos de medición específicos.

La población sobre la cual se realizarían las mediciones fue definida como los 135 sectores productivos nacionales que tienen más 2000 trabajadores y que en su conjunto dan empleo al 90 % de las personas ocupadas.

El impacto de las nuevas tecnologías sobre la estructura de empleo del sector se midió a través de la probabilidad de robotización para cada sector, calculada como la probabilidad de robotización promedio de todas las personas ocupas en el sector. Las probabilidades para cada ocupación surgen del estudio de Frey y Osborne, en el que se calcula el riesgo de robotización de cada ocupación en base al contenido de percepción y manipulación, capacidad creativa e inteligencia social (cualidades identificadas como difíciles o imposibles de automatizar). Para llegar a los resultados por sector productivo en Uruguay, se utilizaron los datos de la Encuesta Continua de Hogares elaborada por el INE, la cual constituye una muestra representativa de la población de Uruguay, y en la que se dispone de información de la ocupación y del sector de actividad de cada individuo. Fue entonces posible asignar a cada individuo una determinada probabilidad de robotización de acuerdo a su ocupación, para luego, con el dato del sector en que trabaja cada persona ocupada, calcular el promedio de las probabilidades de robotización de todas las personas ocupadas en un sector. De esta forma, se obtuvo una aproximación al impacto potencial de la tecnología en el empleo de cada sector productivo.

Para la medición de los factores de estímulo o freno a los cambios tecnológicos se definió una escala para cada una de esas seis variables analizadas. Los puntajes definidos fueron de -2, -1, 1 y 2, siendo -2 la máxima resistencia al cambio y 2 la máxima aceleración que la variable puede aportar a la introducción del cambio.

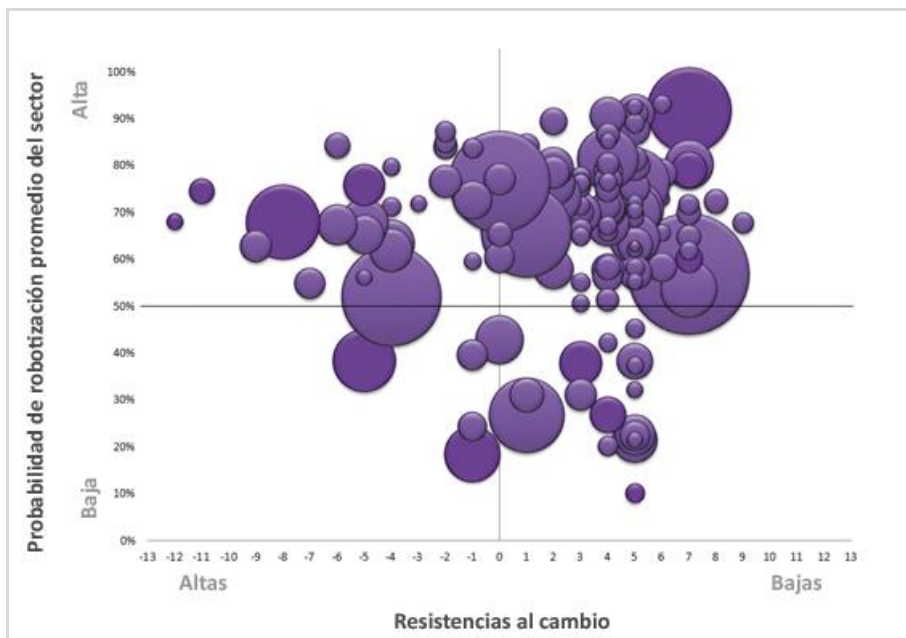
Se procedió a asignar puntuaciones en cada una de las seis variables para cada uno de los 135 sectores productivos a partir del conocimiento que los autores tenían de la realidad de cada sector. El siguiente paso fue validar estas puntuaciones a partir de una encuesta realizada por correo entre los egresados del IEEM para cinco de las seis variables¹³, habiéndose obtenido 567 respuestas¹⁴. En la encuesta se solicitaba a los egresados —los cuales son cuadros intermedios y altos de empresas en la enorme mayoría de los sectores productivos estudiados— que calificaran a sus respectivos sectores de actividad en cinco de las seis variables (no se incluyó el peso de la masa salarial). La encuesta contenía en detalle los criterios a partir de los cuales debían asignar la clasificación para cada variable. La encuesta no contenía información con relación a cuál sería la calificación que cada clasificación generaría. La coincidencia de las calificaciones originalmente realizadas con relación a las que surgieron de la encuesta fue muy alta. Las principales diferencias surgieron en lo referente al nivel de competencia dentro del sector y en el peso y rol de la fuerza sindical, cuya información relevante no es de sencillo acceso a quienes no tienen un conocimiento desde dentro del sector bajo análisis.

¹³ Tal como ya hemos hecho referencia el peso de la masa salarial se puntuó a partir de información estadística, razón por la cual la opinión de los encuestados no habría aportado información de utilidad.

¹⁴ La base de egresados asciende a 3300 personas.

2.4.4 Resultados obtenidos

Gráfico 15: Impacto potencial de la tecnología en los puestos de trabajo



Fuente: Centro de Economía, Sociedad y Empresa del IEEM, en base a datos del INE y datos propios.

Una vez que se había determinado para cada sector la probabilidad de impacto de las nuevas tecnologías y cuál era el resultado neto de las seis variables analizadas en acelerar o frenar los procesos de cambio se ubicaron en el cuadro, tal como aparece en el Gráfico 15. Por encima de la línea horizontal están aquellos sectores con una probabilidad promedio de robotización de más de un 50 % y por debajo los que tienen una probabilidad menor. A la derecha de la raya vertical se ubican aquellos sectores cuya puntuación final resultante de la suma de la puntuación de los seis factores analizados indica que el efecto predominante será acelerar los procesos de cambio. A la izquierda están aquellos sectores en los que el efecto acumulado de los factores es frenar

u obstaculizar. Cada sector se representa con una burbuja cuyo tamaño refleja la cantidad de personas que ocupa.

Los resultados obtenidos fueron que los sectores en el cuadrante AE (alta probabilidad de ser impactados por el cambio tecnológico y ausencia de obstáculos que lo impidan) representa el 57 % de la ocupación, lo que es equivalente a unas 915 000 personas. En el cuadrante AF ((alta probabilidad de ser impactados por el cambio tecnológico, pero presencia de obstáculos significativos) tenemos otro 10% de la ocupación. En el sector BE hay un 6% y en el BF un 26%.

La conclusión pues es que contrariamente a la percepción mayoritaria, los procesos de cambio tecnológico que impactarán en el grueso de los puestos de trabajo no solo no están siendo frenados por idiosincrasias locales, sino que la implementación de las nuevas tecnologías que desplazarán puestos de trabajo está siendo impulsada por esos factores.

Capítulo 6: Propuestas de mediano y largo plazo. Curso de acción hacia el futuro

A partir de los análisis realizados en los capítulos previos procederemos aquí a formular la que consideramos son las principales recomendaciones para el mediano y largo plazo.

1. Re-entrenamiento masivo y acelerado de la fuerza de trabajo

Como ya hemos analizado, el gran desafío del cambio tecnológico que se presenta no pasa porque desaparezca el empleo, sino que se va a transformar. Algunos trabajos desaparecerán o se reducirá sustancialmente la cantidad de puestos y aparecerán otros nuevos. El problema es que los nuevos trabajos que se crearán exigirán nuevas capacidades, que requieren que los trabajadores vuelvan a ser educados.

Mucho se ha hablado respecto de la necesidad de cambiar el contenido de los programas educativos en las nuevas generaciones, pero eso solo es una parte del problema, y quizás ni siquiera la más importante. Tenemos un problema distinto y muy grave: las personas que están trabajando, que probablemente perderán su trabajo lejos de la fecha de la finalización de su vida laboral y cuya reinserción exigirá una calificación de la que hoy no disponen.

Hay algunas preguntas básicas que debemos formularnos al respecto. ¿A quiénes se debe recalificar? ¿Qué tienen que aprender? ¿Cuánto tiempo insumirá esa capacitación? Mucha se especula respecto

de los contenidos, pero existen pocas certezas al respecto. Entendemos que existe un problema previo que hay que resolver, ¿cuál será el nivel de los conocimientos que deberán adquirir para reinsertarse en el mercado laboral? Muy probablemente se requerirá formación terciaria. Veamos pues qué parte de los trabajadores no pueden acceder a la formación terciaria por no haber completado la educación secundaria. A esos efectos tomaremos los datos que presentamos en el Cuadro 2, en el Capítulo 2, donde se presentó la población económicamente activa por tramo de edad y nivel de formación. Supondremos que en un plazo de diez años se concretarán buena parte de los cambios en los puestos de trabajo. Haciendo algunas estimaciones respecto de qué parte de la PEA seguirá siendo parte de la misma en ese plazo tenemos que en esa fecha habría más de un 40% que no tendría secundaria completa¹⁵, lo que representa más de 700.000 personas. Nótese que aquí no estamos considerando aquí la formación terciaria requerida, sino solo el pre-requisito de la formación secundaria.

Un objetivo tan ambicioso implica un cambio radical en las herramientas de formación de adultos, así como una redefinición sustantiva de los contenidos educativos requeridos, de forma de generar un aumento de la productividad del proceso educativo que haga este objetivo viable.

El avanzar rápidamente en este objetivo seguramente pase por emplear las potencialidades que las nuevas tecnologías, en especial la Inteligencia Artificial, suministran para desarrollar sistemas de capacitación personalizados, adaptados a las necesidades, capacidades, limitaciones e intereses de cada persona. La tecnología nos permite brindar una “institutriz del príncipe” a cada persona. Para avanzar rápido

¹⁵ Hemos hecho el supuesto, extremadamente optimista, que los estudiantes actuales y futuros completarán su formación secundaria.

será necesario asimismo teorizar menos y hacer más en materia pedagógica. Una estrategia para ello podría ser, por ejemplo, el desarrollo de múltiples pruebas piloto en paralelo, basadas en distintas propuestas educativas que los propios docentes formulen y presenten en un régimen competitivo.

Otro aspecto esencial será definir qué es esencial y qué no en la currícula para este público. Lo clave es que el trabajador cuente con las capacidades (conocimientos, habilidades, destrezas) que la formación terciaria exige como requisito necesario, como punto de partida. Una estrategia pragmática es “comenzar por el final”. Esta línea de trabajo parte de la base de qué da por sentado la formación terciaria que el alumno sabe. Todo aquello que no es esencial para la formación terciaria no es prioritario. Esto no es sino llevar un paso más la formación por orientaciones que actualmente se imparte en secundaria.

Paralelamente es necesario avanzar en la formación terciaria de quienes cuentan con secundaria completa. Entendemos que las estrategias propuesta para secundaria son aplicables también en educación terciaria, pero en este caso como un componente de una solución más amplia y compleja. Otro componente de la solución de la educación terciaria es facilitar el acceso a los trabajadores a la educación terciaria privada, subsidiando en parte costo. La participación del sistema de formación terciario privado es muy importante para disponer de una oferta educativa suficiente, tanto en volumen como en diversidad.

Se podrá opinar que este es un objetivo demasiado ambicioso. Lo es, pero la alternativa es enfrentar un escenario altamente probable donde no habría capacidad de reacción. El disponer de tiempo sólo es una ventaja si se aprovecha para tomar las decisiones adecuadas a tiempo.

2. Focalización en la movilidad social y laboral basada en el desarrollo de capital humano

Una sociedad democrática necesita que exista movilidad social, porque ello es la evidencia que el sistema meritocrático funciona, a pesar de todas sus limitaciones. Es llamativo que la movilidad social no sea una de las referencias fundamentales del funcionamiento de nuestro sistema económico. Tenemos muchas mediciones de cuánta riqueza se ha creado o cómo se distribuye, pero pocos indicadores y escaso interés en medir el grado en que el mérito incide en ascenso o descenso económico y/o social de las personas.

Las personas son más libres cuanto más autosuficientes sean. El Estado tiene la obligación de generar las condiciones que le permita a las personas desarrollarse. La asistencia no sustituye de ese compromiso. Los problemas de empleabilidad sólo se resuelven con capacitación, sin perjuicio que se pueda recurrir a paliativos, siempre que estos sean transitorios.

El capital humano que cada ciudadano logra es algo que le pertenece, que le permite reducir la dependencia de un trabajo específico o de la asistencia del Estado. La verdadera clase media que hace sólido a un sistema democrático no se basa en su nivel de ingresos, sino en el grado en que este capital humano esté presente.

Es claro que un mayor peso del mercado en materia salarial generará diferencias salariales dentro de un sector, pero las diferencias salariales intrasectoriales no hacen a la equidad. Una persona con secundaria completa no gana lo mismo si es bancario que si trabaja en un estudio contable. La contribución del Estado a la equidad debe

focalizarse más en identificar anticipadamente a aquellos que tendrán problemas de empleabilidad en el futuro y concentrar los recursos y esfuerzos en prepararlo para ese momento. Dentro de los que tienen empleo ese esfuerzo pasa por procurar que también allí el proceso de capacitación sea permanente.

En materia de capacitación y su impacto en la empleabilidad parece claro que los jóvenes son una de las prioridades. En ese sentido una vía que debería ser especialmente considerada son programas de pasantías y formación dual que permitan a los jóvenes una inserción efectiva en el mercado laboral.

Un componente importante en ese esfuerzo de hacer a los ciudadanos más libres pasa por ampliar la gama de las opciones disponibles. En ese sentido debemos dejar de formar a las personas fundamentalmente para ser empleados, y debe darse igual relevancia a la capacitación requerida para que pueda iniciar, si así lo desea, su propio negocio.

3. Redefinir objetivos y medios en materia de negociaciones salariales

3.1 Limitaciones del sistema actual

Los Consejos de Salarios son una herramienta concebida en la época que en el país apuntaba a la sustitución de importaciones, en un régimen caracterizado por una alta intervención del Estado en todas las áreas de la economía. El país aprendió, con dolor, los efectos económicos de ignorar el peso de los mercados competitivos tienen

como requisito básico para las mejoras de la productividad, las cuales hemos visto son un ingrediente esencial de una prosperidad sostenible.

Hemos partido de un análisis de cuáles son los efectos que el funcionamiento de los Consejos de Salarios está teniendo en el funcionamiento de la economía. Existen algunas consecuencias negativas a las que hemos prestado especial atención.

En primer lugar, en los sectores no transables –y en algunos sectores de bienes transables- las empresas tienen la capacidad de trasladar a precios parte de los aumentos salariales que conceden, muy facilitada por el funcionamiento y los efectos de los Consejos de Salarios. En palabras de Fernández et al (2008): “la negociación por rama en sectores no expuestos a la competencia internacional podría carecer de incentivos a la moderación salarial. O, dicho de otra manera, la negociación a nivel de los Consejos y la eficacia general de lo acordado, podría ser un incentivo a la coordinación oligopólica entre las empresas representadas en la negociación y un motivo a la mayor presión salarial por parte de los sindicatos.” Esto lleva a un aumento del nivel relativo de los precios no transables sobre los precios de los bienes transables y, como consecuencia, se produce un deterioro del tipo de cambio real combinada con presiones inflacionarias. Estas tensiones se acumulan y luego de transcurrido determinado período se producen ajustes por la vía de una depreciación abrupta de la moneda. Así se dio en 1982 y en 2002. Ahora nos encontramos en un nuevo proceso de deterioro del tipo de cambio real y una inflación contenida por una creciente divergencia de los precios de los transables (en baja) de los no transables (en alza).

En segundo lugar, la capacidad de trasladar a precios los aumentos salariales quitan presión tanto a empresarios como trabajadores para que mejoren la productividad, en tanto es posible lograr tener más beneficios y mayores salarios por la vía de pasar la factura a los consumidores.

En tercer lugar, las heterogeneidades dentro de los sectores llevan a que las mejoras salariales que se imponen a todo el sector tengan efectos distintos en función de las características de cada empresa, en particular, su productividad. Las empresas más grandes dentro de cada sector son las que suelen poseer la mayor dotación de capital por puesto de trabajo, y como consecuencia, la mayor productividad laboral. En las negociaciones de los consejos de salarios las grandes empresas tienen un peso protagónico en la definición de esos niveles salariales. Es así que los consejos salariales son un mecanismo que permite no solo trasladar a los consumidores parte del aumento del costo salarial derivado de esas negociaciones sino también disuadir a otras empresas que pudieran querer ingresar al sector. Esto a su vez tiene dos efectos. Por un lado, disminución del nivel de competencia en el sector. Por otro, es una penalización a la aparición y sobrevivencia de pequeñas y medianas empresas, que son las grandes generadoras de empleo. Compartimos la afirmación de Capurro et al (2022), cuando dicen: “Dado que en Uruguay las organizaciones de trabajadores y empresarios que participan en los Consejos representan básicamente a las empresas más grandes, existe el riesgo de que el resultado de la negociación no contemple la situación del conjunto de empresas del sector.” También compartimos las afirmaciones de Fernández et al. (2008) a este respecto: “además del traslado a precios, se podría generar un problema en empresas pequeñas (al enfrentar costos inadecuados a su escala) con consecuencias en el empleo (si bien el nivel de producción del sector en su conjunto se mantiene, se destruye empleo en empresas pequeñas).”

3.2 Antecedentes de intentos de corrección

El Poder Ejecutivo no es ignorante de estos problemas y ha procurado encontrar paliativos a los mismos sin alterar la estructura del sistema.

Las pautas que el Poder Ejecutivo ha fijado para los aumentos salariales han procurado en ocasiones fijar máximos. Si esos máximos estuvieran basados en las mejoras de la productividad laboral pasada y si fueran acatados, podrían actuar como un moderador que atenuara o evitara el traslado de los incrementos salariales a precios. En ese sentido la intervención del Poder Ejecutivo en las negociaciones se encontraría plenamente justificada para evitar que la negociación bipartita se transforme en un acuerdo de partes a expensas de un tercero, el consumidor. Sin embargo, los antecedentes indican que el Poder Ejecutivo ha usado su intervención en algunas ocasiones con un propósito opuesto: generar incrementos salariales por encima de los aumentos de productividad. Por otra parte, inclusive en aquellos casos que el Poder Ejecutivo pretendió jugar un papel moderador, en muchas ocasiones no fue acatado explícita o solapadamente. La falta de alineación de la política salarial con la política monetaria sobrecarga esta última. Los instrumentos que dispone el Banco Central para contener los aumentos de precios no son eficaces para revertir los efectos que los Consejos de Salarios tienen.

En materia de estímulo a la mejora de la productividad las acciones del Poder Ejecutivo han estado orientadas a facilitar la inversión, pero se ha hecho poco en lo que es un ingrediente esencial: el fomento de la competencia. En particular, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia tiene un papel muy reactivo y subordinado en su accionar. Su incidencia en cuanto a los impactos de los Consejos de Salarios en el nivel de competencia sectorial es nula.

Por último, tenemos el problema de las heterogeneidades. El Poder Ejecutivo ha hecho tímidos intentos de contemplarlas en los principales lineamientos de las últimas rondas de negociaciones, tal como puede observarse en el Cuadro 18. Puede observarse cómo hay intentos de contemplar esa heterogeneidad, generalmente, sin éxito en la práctica. A vía de ejemplo, en 2021 se intentó aplicar pautas por tamaño de empresa (sobre todo diferenciar por micro) casi que no se dieron acuerdos de este tipo.

Cuadro 18: Principales lineamientos de las últimas rondas de negociación colectiva

Lineamientos del Poder Ejecutivo	Ajustes diferenciales	Composición y periodicidad de los ajustes	Vigencia de los acuerdos	Inflación proyectada acumulada	Inflación efectiva acumulada	Especificidades	Cláusulas extra	Correctivos efectivos
6ta Ronda (Jul.2015)	a) Sectores en problemas. b) Sectores medios. c) Sectores dinámicos. Adicionalmente, se establecieron aumentos diferenciales para salarios sumergidos (de 3,5% y 2,5% anual según corresponda).	Ajustes semestrales decrecientes: a) en problemas: 8%; 6,5% y 6% anualizado b) medios: 8,5%, 7,5% y 7% anualizado c) dinámicos: 10%, 9% y 8%	24 o 36 meses	No se realizaron ajustes por inflación esperada	9,6% (Jul.17 - Jun.16) 7,6% (Jul.16 - Dic.17) 5,9% (Ene.18 - Jun.18)	a) Correctivo a los 18 meses por la diferencia entre la inflación acumulada durante dicho período y los ajustes salariales otorgados en el mismo. b) Correctivo al final del convenio.	Si inflación superaba el 12% a los 12 meses de vigencia, se admitía posibilidad de adelantar correctivo.	A los 18 meses: a) en problemas: 0% b) medios 0% c) dinámicos 0% Al final del período (24 meses) a) en problemas: 0% b) medios: 0% c) dinámicos: 0%
7ma Ronda (Jul.2018)	a) Sectores en problemas. b) Sectores medios. c) Sectores dinámicos. Adicionalmente, se establecieron aumentos diferenciales para salarios hasta 25% por encima del SMN (1%, 2% y 2,5% respectivamente semestral).	Ajustes semestrales decrecientes: a) en problemas: 6,5%; 6% y 5,5% anualizado b) medios: 7,5%, 7% y 6% anualizado c) dinámicos: 8,5%, 8% y 7%	24 o 30 meses	No se realizaron ajustes por inflación esperada	11.0% (Jul.18 - Dic.19). 6,8% (Ene.20 - Jun.20) 2,5% (Jul.20 - Dic.20)	a) Correctivo a los 18 meses por la diferencia entre la inflación acumulada durante dicho período y los ajustes salariales otorgados en el mismo. b) Correctivo al final del convenio.	Si inflación superaba el 8,5% a los 12 meses de vigencia, se admitía posibilidad de adelantar correctivo.	A los 18 meses: a) en problemas: 1,1% b) medios 0% c) dinámicos 0% Al final del período (24 meses) a) en problemas: 3,7% b) medios: 2,8% c) dinámicos: 2,0%

(continúa en página siguiente)

Acuerdo Puente (Jul.2020)	Todos los sectores presentaron el mismo ajuste nominal. Sectores más afectados por la pandemia pudieron diferir por 3 meses los ajustes.	a) Aumento nominal de 3% b) aumento adicional de 1% en salarios sumergidos (inferiores a \$ 22.595 nominales).	12 meses	No se realizaron ajustes por inflación esperada	7,3%	a) Correctivo al final del período equivalente a la inflación del año móvil descontando el aumento salarial otorgado y descontando la caída del PIB en 2020 (5,9% en primera estimación oficial)	No se incluyó	No hubo correctivo. Cálculo al final del período fue -1,6%.
9na Ronda (Jul.2021)	a) Sectores poco afectados por la pandemia y muy afectados por la pandemia. b) Microempresas y Pequeñas, medianas y grandes empresas	Sectores menos afectados por la pandemia: a) Ajustes semestrales por inflación esperada b) % de recuperación por pérdida durante la pandemia (1,6% para pequeñas, medianas y grandes empresas; y 1% para micro empresas). Sectores muy afectados por la pandemia: único aumento nominal de 3%.	a) 24 meses (para la mayoría de los sectores). b) 18 meses (para algunos sectores cuyos convenios vencieron en Dic-21. c) 12 meses (sectores muy afectados por la pandemia).	10.9% (24 meses): 5,6% (Jul.21- Jun22) y 5,1% (Jul.22 - Jun.23)	16.6% *	a) Correctivos a 24 meses. b) Pago de correctivo varían en función de la evolución del empleo cotizante en BPS y escala salarial (a partir de \$ 110 mil nominales).	No se incluyó	a) 5%-6,5% para ramas que acordaron correctivos al final del período. b) 2%-2,5% para ramas que acordaron correctivos anuales o adelantaron correctivos en Jul.22.
10 Ronda (Jul.22). Sectores muy afectados por la pandemia.	Hoteles, restaurantes y bares; y otros.	a) Ajustes semestrales por inflación esperada b) % de recuperación por pérdida durante la pandemia (9,5% acumulado en todo el período)	48 meses	7,1% (Jul.22 - Jun.23) 6,3% (Jul.23 - Jun.-24) 5,9% (Jul.24 - Jun.25) 5,9% (Jul.25 - Jun-26)	--	Correctivos anuales por la diferencia entre la inflación acumulada durante dicho período y los ajustes salariales otorgados en el mismo.	Si inflación supera el 12% en alguno de los años móviles hay posibilidad de renegociar acuerdo.	
10 Ronda (Jul.22). General	a) sectores en los que el salario real no tuvo pérdida o tuvo una pérdida menor al 2%. b) sectores en los que la pérdida del salario real es mayor	a) Ajustes semestrales por inflación esperada b) % de recuperación por pérdida durante la pandemia y no recuperado en 9na. Ronda	24 meses	7,1% (Jul.22 - Jun.23) 6,3% (Jul.23 - Jun.-24) 5,9% (Jul.24 - Jun.25) 5,9% (Jul.25 - Jun-26)	--	Correctivos anuales por la diferencia entre la inflación acumulada durante dicho período y los ajustes salariales otorgados en el mismo.	Si inflación supera el 12% en alguno de los años móviles hay posibilidad de renegociar acuerdo.	

Fuente: Elaborado por CED (a excepción de la última fila), a partir de datos del MTSS.

*Proyección.

3.3 Objetivos de una nueva regulación laboral

Una nueva regulación laboral debería tener como objetivos superar las carencias de nuestro esquema actual. Estos objetivos son:

- Contemplar la heterogeneidad de las empresas dentro de cada sector.
- Estimular un ambiente competitivo.
- Organización de la gobernanza.
- Procurar simplicidad y transparencia en las normas laborales de cada sector.

Veamos las vías por las cuales se puede implementar cada uno de estos objetivos.

Contemplar la heterogeneidad de las empresas dentro de cada sector

Descuelgues

Existen aquí dos tipos de soluciones. Los paliativos y las soluciones de fondo. Dentro de los paliativos el mecanismo disponible es el de los descuelgues. En el capítulo de reformas de corto plazo hemos propuesto un mecanismo automático de descuelgue que se basa en el peso de la masa salarial sobre las ventas. Se trata de una forma de medición de implementación sencilla. Todas las empresas formales están registradas ante la DGI y el BPS, en un registro compartido. Ambas instituciones disponen del monto de ventas y la masa salarial por

empresa, y ambas tienen a la empresa clasificada de acuerdo al sistema de Codificación Industrial Internacional Uniforme. Sin violar el secreto tributario es posible pues generar la información que habilite sistemas de descuelgue automático. En la propuesta de norma se contempla que el Poder Ejecutivo puede ajustar los porcentajes que determinan la posibilidad del descuelgue automático, lo que permitiría un ajuste más fino del mecanismo una vez que exista información que lo permita.

Negociación por empresa

Como hemos comentado, el descuelgue es un paliativo, no una solución definitiva. Tampoco es viable el contemplar la heterogeneidad dentro de las negociaciones. Fragmentar las negociaciones en tantos grupos como los que fueran requeridos para generar conjuntos de empresas que fueran homogéneas en los atributos relevantes es materialmente imposible. Ni los empresarios, ni los trabajadores ni el Estado cuentan con los recursos humanos que ello requeriría, a lo que se agrega que las tareas de coordinación serían difícilmente implementables.

La solución es pasar a una negociación bilateral por empresa, que es la única alternativa que permite contemplar adecuadamente la heterogeneidad. La misma es resistida por las diversas partes por razones diversas, que deben ser tomadas en consideración. El Estado puede tener la preocupación que las negociaciones se traduzcan en aumentos de precios de los productos transables. Es una preocupación válida, si bien, como ya hemos comentado, en el pasado hubo ocasiones en que fue el propio Estado el promotor de este tipo de situaciones. Desde la perspectiva de las empresas que actualmente tienen un papel protagónico de las negociaciones salariales la preocupación es que deberían enfrentar competidores que eventualmente concedan aumentos salariales menores. Desde el punto de vista de los sindicatos, el actual sistema mejora la capacidad de negociación.

Frente a estas objeciones el principal argumento es que el cambio es inevitable. En el estudio de Capurro et al. (2022), que es el más reciente, queda claro que todos los sistemas están siendo modificados en el sentido de ir a la negociación por empresa. Corremos el error de pensar que el sistema uruguayo puede ser comparado con sistemas formalmente similares, en particular los europeos. Como ya hemos mencionado, los prejuicios del actual sistema para Uruguay son mucho peores que en todos los casos que se analizan, en tanto se trata en todos los casos de economías en donde existen niveles de competencia mucho más altos, lo que previene las distorsiones que se manifiestan marcadamente en el caso de Uruguay.

Estimular un ambiente competitivo

Es necesario que los mecanismos de negociación salarial sean consistentes con las políticas de fomento de la competencia y la preservación de la competitividad internacional. El recurrir a las devaluaciones para neutralizar las distorsiones en los precios internos es un mecanismo primitivo que ataca los síntomas y no las causas del problema. Los aumentos de los salarios reales tienen que provenir de las mejoras de la productividad y no de extraer más recursos a los consumidores. Para lograr ese alineamiento de salarios con productividad el paso fundamental es generar un ambiente más competitivo. Eso pasa por cambiar, por ejemplo, regulaciones que hacen que productos que se importan de los socios del MERCOSUR, y que en el país no se producen, tengan aquí precios dos y tres veces superiores a los precios de venta en sus países de origen. También implica que los aumentos salariales en cada empresa se ajusten a la mejora de productividad de esa empresa, lo que se puede lograr sin sofisticadas mediciones de productividad, recurriendo a la negociación por empresa. Esto permitirá

mayor cantidad de empresas en cada sector y mayor competitividad de las más pequeñas, todo lo cual generará un ambiente más competitivo.

Organización de la gobernanza

Uruguay tiene una particularidad que es una fortaleza y una debilidad al mismo tiempo: no da golpes súbitos de timón. La existencia de una institucionalidad vinculada a la negociación salarial que posee una dimensión colectiva es algo valorado por una parte de la sociedad. Por otra parte, del análisis que hemos realizado, queda claro que son algunos aspectos específicos lo que, de ser cambiados, permiten lograr resolver el grueso de los problemas de los que adolece actualmente el sistema.

Una solución pragmática podría ser el converger a un sistema de negociación en tres niveles. Un nivel macro, uno sectorial y otro por empresa. El nivel macro procuraría establecer lineamientos que hagan las negociaciones consistentes con los lineamientos de política económica. Luego un nivel sectorial, donde se establezcan los salarios mínimos por categoría, se trabaje en la definición y revisión permanente de las categorías basadas en competencias y se genere información relevante, especialmente en materia de productividad y comportamiento del mercado laboral. Por último, un nivel de negociación a nivel de empresas que permita que las negociaciones reflejen las múltiples heterogeneidades a las que hemos hecho referencia.

Procurar simplicidad y transparencia en las normas laborales de cada sector

La compulsión legislativa de los Consejos de Salarios es en sí misma un problema. Aquello que se acuerde a un nivel central debería ser lo mínimo y esencial. Es particularmente importante generar mayor

transparencia en las obligaciones emanadas del funcionamiento de los Consejos de Salarios. Los convenios salariales, acordados por algunos, se transforman finalmente en normas de cumplimiento obligatorio para todos. Los temas abordados son múltiples, y generan una profusa legislación, que en algunos casos aparenta estar en conflicto con las normas generales en materia laboral. Parece necesario crear una institucionalidad ágil que genere información sobre el mercado laboral, siga las tendencias de demanda, eventualmente haga mediciones de productividad, y sintetice las resoluciones y actas de los consejos de salarios.

Dentro de aquellas cuestiones que parece razonable generar en forma centralizada es el establecimiento de las distintas competencias que agrupan las capacidades requeridas para los trabajadores del sector. Esto permitiría que, independientemente del resultado de las negociaciones a nivel de cada empresa, pudiera suministrarse información transparente respecto del grado de dispersión de las retribuciones comparables.

Referencias bibliográficas

- Aboal, D., López, A., Maurizio, R., & Queraltó, P. (2021). Automatización y empleo en Uruguay. *Desarrollo y Sociedad*, (87), 33-72.
- Aguiar, L., Fleitas, S., Marchesano, A., Oddone, G. y Umpiérrez, I. (2020), Estudio sobre formación de precios al consumo en Uruguay, CPA Ferrere, consultado el 29/10/2023 en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://mcusercontent.com/8abbf98d173b1697776ee76cf/files/4b51c76a-6710-d4b6-0145-d2225ca29e19/Estudio_sobre_formaci%C3%B3n_de_precios_al_consumo_en_Uruguay.pdf.
- Amarante, V., Bértola, L. (2016). Ciclo económico y heterogeneidad estructural. Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Uruguay. Santiago: CEPAL, 2016. LC/L. 4219. p. 19-54.
- Ameglio, E. (1998). “La ordenación del tiempo de trabajo: una normativa anacrónica” en *Revista Derecho Laboral*, T. XLI N° 190. Montevideo: FCU.
- Ameglio, E. (2009). “La nueva competencia de los consejos de salarios”. XX Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Montevideo: FCU.
- Ameglio, E. (2015). “Hacia una adaptación de las normas que regulan la distribución del tiempo de trabajo” en XXVI Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Montevideo: FCU.
- Antúnez, M. y Pizzo, N. (2015). “Algunas consideraciones sobre el 'tiempo de trabajo' y el ejemplo francés de reducción de la 'semana de trabajo’” en XXVI Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Montevideo: FCU.

- Arim, R. (2016). La negociación colectiva. Algunas reflexiones para el Uruguay de hoy. CEPAL.
- Autor, D., & Salomons, A. (2017, June). Does productivity growth threaten employment?
- “Robocalypse now”? In presentation at European Central Bank Annual Conference, Sintra, Portugal (Vol. 27).
- Azar, P., Espino, A., & Salvador, S. (2007). Los vínculos entre comercio, género y equidad. Un análisis para seis países de América Latina. Red Internacional de Género y Comercio (LA-IGTN).
- Azar, P., Rodríguez, S., & Sanguinetti, C. (2001). Análisis sobre la duración del desempleo Uruguay (1986-1999). Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT09/01.
- Banco de Previsión Social (2004). “El envejecimiento de la población en Uruguay”. Asesoría Económica y Actuarial. Comentarios de Seguridad Social – N° 5, Octubre – Diciembre 2004.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). Envejecimiento de la población en Uruguay: desafíos y oportunidades.
- Buscojobs, Centro de Estudios para el Desarrollo y Equipos Consultores. 1er monitor laboral: Desajustes entre oferta y demanda de ocupaciones, 2022
- Capurro, A., Cichevski, N., Levy Yeyati, E. y Oddone, G. (2022). Negociación colectiva y formación laboral en Uruguay. Evaluación, oportunidades de mejora y propuestas. Convenio Cooperación Técnica: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social | CAF - Banco de Desarrollo de América Latina.
- Casacuberta, C., & Gandelman, N. (2023). Wage councils, product markups and wage markdowns: Evidence from Uruguay. *International Journal of Industrial Organization*, 87, 102916.

- Castello, A. (2012). “Jornada de trabajo” en Derecho del Trabajo (obra dirigida por Juan Raso Delgue), Tomo II (Obra coordinada por Juan RASO), 1° edición, FCU, Montevideo: FCU.
- Charrutti, María del Luján (2018). Los límites jurídicos al poder de dirección del empleador, Montevideo: FCU.
- De Ferrari, F. (1963). “Lecciones de Derecho del Trabajo”, Tomo III. Montevideo: Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- Dieste, Juan Francisco (1989). “Limitación del tiempo de trabajo” en Revista Derecho Laboral, Tomo XXXII, N° 156, octubre-diciembre 1989, pág. 714 y ss.
- Eisenberg, P. y Lazarsfeld, P. F. (1938). The psychological effects of unemployment. *Psychological bulletin*, 35(6), 358.
- Eloundou, T., Manning, S., Mishkin, P., & Rock, D. (2023). Gpts are gpts: An early look at the labor market impact potential of large language models. arXiv preprint arXiv:2303.10130.
- Fleitas, S., & Román, C. (2010). Evolución de la población económicamente activa en el siglo XX: un análisis de la estructura por sexo, edad y generaciones. *Boletín de Historia económica*, 8(9), 41-64.
- Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2017). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? *Technological forecasting and social change*, 114, 254-280.
- Fernández, A., Lanzilotta, B., Mazzuchi, G., & Perera, J. M. (2008). La Negociación Colectiva en Uruguay” Análisis y Alternativas. Centro de Investigaciones Económicas and Programa de Modernización de las Relaciones Laborales, Universidad Católica del Uruguay, Uruguay.
- Godoy Catalán, L., et al. (2009). "Imágenes sobre el trabajo femenino en Chile, 1880-2000." *Universum (Talca)* 24(2): 74-93.

- Gómez, S., & Martí, C. (2004). La incorporación de la mujer al mercado laboral: Implicaciones personales, familiares y profesionales, y medidas estructurales de conciliación trabajo-familia (No. D/557). IESE Business School.
- González-Cruz, C., Jofre, M. A., Podlipnik, S., Combalia, M., Gareau, D., Gamboa, M., ... & Puig, S. (2020). Uso del aprendizaje automático en el diagnóstico del melanoma. Limitaciones por superar. *Actas Dermo-Sifiliográficas*, 111(4), 313-316.
- Huenchuan, S. (2009). Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. CEPAL.
- Iglesias Merrone, L. (2018). “Los bancos de horas como mecanismo de conciliación de la vida laboral y personal” en *Revista Derecho Laboral de La Ley N° 21, Año VI*. Montevideo: La Ley.
- Jeammaud, Antoine (2017) *La reforma Macrón del Código de Trabajo Francés*. Centre de recherches critiques sur le droit (Universités de Saint-Etienne et Lyon 2/CNRS), traducido por Pierre Henri Cialti.
- Johnston, L. D. (2012). *History lessons: Understanding the decline of manufacturing*. Minnpost.
- Larrañaga Zeni, Nelson (2011). *Derecho de huelga y negociación colectiva*. Montevideo: AMF.
- Larrañaga Zeni, Nelson (2016). *Las relaciones laborales individuales uruguayas*. 2da. Ed. Montevideo: AMF.
- Lavallega, M., & Torres, S. (2022). *Evolución de la calidad del empleo en el Uruguay, 2006-2021. Estudios y perspectivas*. Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Lee, S., McCann, D. y Messenger, J. (2007). “Working Time Around the World”. EEUU. Disponible en [enlace online].

- Leites, M., & Porras, S. (2016). La dinámica del desempleo en el Uruguay a través de la teoría de la reacción en cadena1. *Económica para América Latina Y El Caribe*, 101.
- Li, F., Chen, H., Liu, Z., Zhang, X. D., Jiang, M. S., Wu, Z. Z., & Zhou, K. Q. (2019). Deep learning-based automated detection of retinal diseases using optical coherence tomography images. *Biomedical optics express*, 10(12), 6204-6226.
- Maccio, Guillermo y Damonte, Ana (1989). Uruguay: Estimaciones y proyecciones de la población por edad y sexo. Total país 1950-2025. Instituto Nacional de Estadística.
- Mangarelli, C. (2018). Sin fecha. Contrato de trabajo y derechos y obligaciones de las partes.
- Marks, S. R. y MacDermid, S. M. (1996). Multiple roles and the self: A theory of role balance. *Journal of Marriage and the Family*, 417-432.
- Maubrigades, S. (2017). Las mujeres en el mercado de trabajo en América Latina durante el siglo XX: un análisis comparado de la tasa de actividad, sus factores explicativos y su impacto en la brecha salarial. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Munyo, Ignacio (2016). ¿Y por casa cómo andamos? *Hacer Empresa*. Junio, 2016. Disponible en:
- Munyo, Ignacio (2018). Regulación laboral siglo XXI. *Hacer Empresa*. Agosto, 2018. Disponible en: <https://www.hacerempresa.uy/regulacion-laboral-siglo-xxi/>
- Munyo, Ignacio y Casillo, Federico (2021). La revolución de los humanos. El futuro del trabajo. Editorial Debate.
- OCDE (2017). *Entrepreneurship at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2019). *OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris.

- OCDE (2019), *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, OECD Publishing, Paris.
- OIT (2018). “Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro”. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/107/reports/reports-to-the-conference/WCMS_618490/lang--es/index.htm.
- OIT. Sin fecha. Guía sobre políticas en materia de salario mínimo. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms_542003.pdf
- Orós, C. (2011). *Calificados y no calificados: las dos caras del desempleo y subempleo juvenil*. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología. Tesis de Licenciatura en Sociología.
- Paredes, M. (2017). *El proceso de envejecimiento demográfico en el Uruguay y sus desafíos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Consultado el 10/2023 en <https://www.cepal.org/es/enfoques/proceso-envejecimiento-demografico-uruguay-sus-desafios>
- Patel, P. C., Devaraj, S., Hicks, M. J., & Wornell, E. J. (2018). County-level job automation risk and health: Evidence from the United States. *Social Science & Medicine*, 202, 54-60.
- Paul, K. I., & Moser, K. (2009). Unemployment impairs mental health: Meta-analyses. *Journal of Vocational behavior*, 74(3), 264-282.
- Pérez del Castillo, S. (2020). *Manual práctico de normas laborales*, 14ª ed. Montevideo: FCU.
- Pérez del Castillo, M. y Garí, P. (2012). *Manual de derecho colectivo del trabajo*, 1ª ed. Montevideo: FCU.

- Plá Rodríguez, A. (1978). Curso de derecho laboral, Tomo II, Volumen I. Montevideo: Acali Editorial.
- Plá, J. y Pott, V. (1996). Criterios jurisprudenciales sobre personal superior en RDL XLI N° 191
- Porter, M. E. (2016). Ventaja competitiva: creación y sostenimiento de un desempeño superior. Grupo editorial patria.
- Raso Delgue, J. (2019). La legalidad del decreto No. 611/980 y la cuestión del personal de dirección o de confianza” en Revista CADE Tomo L mayo 2019.
- Regent, P., Munyo, I. y Fratocchi, V., (2016), “Tecnología vs. personas, ¿el fin de nuestros puestos de trabajo?”, 14/04/2016, <https://www.ieem.edu.uy/noticias/tecnologia-vs-personas-el-fin-de-nuestros-puestos-de-trabajo/76>, consultado el 09/10/2023.
- Regent, P., Munyo, I. y Veiga., (2018), “Uruguay: velocidad del impacto de las nuevas tecnologías en el empleo”, Revista Hacer Empresa, agosto 2018.
- Rivas, D. La guardia de retén. Revista de Derecho del Trabajo - abril - junio 2015.
- Rosenbaum Carli, F. (2019). Manual de tiempo de trabajo, 1ª ed. Montevideo: FCU.
- Santacreu, A. M., & Zhu, H. (2018). Manufacturing and Service Sector Roles in the Evolution of Innovation and Productivity. *Economic Synopses*, (2), 1-3.
- Slinger, L. (2009). La regulación legal de la negociación colectiva. XX Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Montevideo: FCU.
- Slinger, L.; Poey, M.J.; Cichevski, N.; Madalena, S. (2020). “El impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones laborales”. Progretec, INEFOP, Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay.

- Storace, D. (2018). “La compensación del tiempo de trabajo está permitida en el derecho laboral” en Revista CADE Profesionales & Empresas, Tomo XLIII, Año 10. Montevideo: CADE.
- Todaro, R. (2004). Chile under a gender lens: from import substitution to open markets. Geneva, Unrisd.
- UNFPA Uruguay. (2015). Las personas mayores en Uruguay: un desafío impostergable para la producción de conocimiento y las políticas públicas. (Con la colaboración de INMAYORES, DINEM, Observatorio Social de Programas e Indicadores y ONAJPU).
- Wanberg, C. R. (2012). The individual experience of unemployment. *Annual review of psychology*, 63, 369-396.
- Zubillaga, I. (2015). “Actualidad, problemas y perspectivas de la limitación de la jornada, los descansos intermedios y las horas extras” en XXVI Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Montevideo: FCU.

Anexos

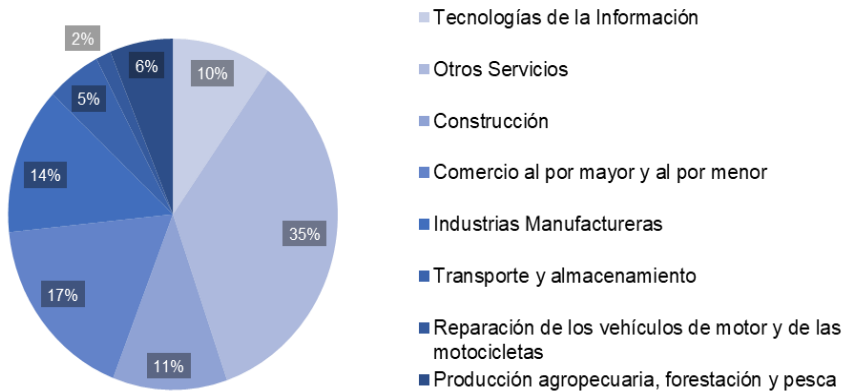
Anexo 1. Encuesta a empresarios para el relevamiento y categorización de los obstáculos

Con el propósito de realizar un relevamiento de los principales obstáculos que identificaban las empresas en el ámbito laboral, se llevó a cabo una encuesta entre el 23 de octubre de 2022 y el 21 de diciembre de 2022. Esta se envió a una base construida a partir del Directorio de Empresas Industriales y la lista de proveedores de la Agencia de Compras del Estado. De un total de más de 14.000 correos enviados, alrededor de 7.000 confirmaron su recepción. De esos, 339 ejecutivos completaron la encuesta.

Las empresas participantes se agruparon según su tamaño, clasificándose en: micro, pequeñas, medianas y grandes empresas. Este criterio se definió considerando tanto su facturación anual como su número de empleados.

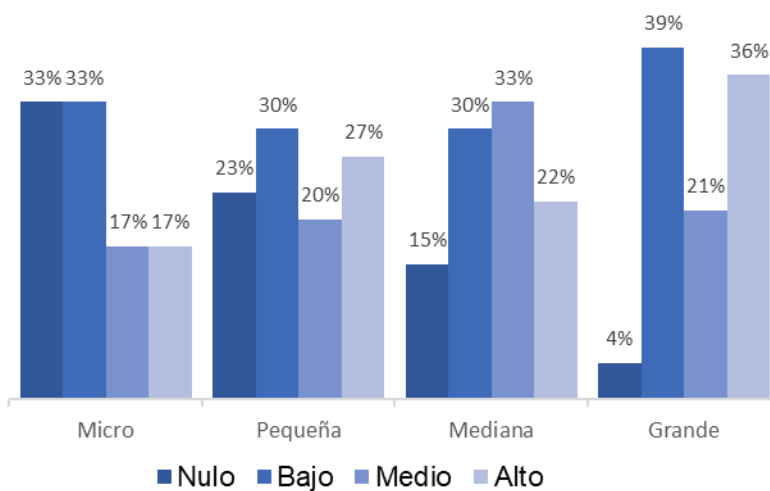
Los resultados mostraron que el 17% de las respuestas provenían del sector Comercio, 14% a la Industria Manufacturera, el 11% a la Construcción, 10% a Tecnologías de la Información, 6% Producción agropecuaria, forestación y pesca, 5% al Transporte y almacenamiento y 35% a otros sectores.

Gráfico 1- Encuestados por sector



Al consultar sobre el grado de involucramiento de la empresa con su gremio o asociación, se observa que a medida que aumenta el tamaño de la empresa, también lo hace su grado de involucramiento. En las empresas más grandes, únicamente el 4% indica no tener relación con el gremio, en contraste con las empresas micro donde este porcentaje se eleva al 36%.

Gráfico 2- Grado de involucramiento del gremio según tamaño



Disposiciones laborales

Tras las preguntas iniciales que buscaban caracterizar a las empresas participantes, la encuesta se centró en aspectos más específicos relacionados con las disposiciones laborales. Se abordaron temas fundamentales que afectan el funcionamiento diario y la estrategia a largo plazo de las empresas en el marco laboral. Entre las disposiciones abordadas, se solicitó a los participantes que clasificaran diversas disposiciones laborales del 1 al 8, basándose en la urgencia de su modificación o derogación. Los resultados arrojados fueron los siguientes:

1. Equidad en las negociaciones salariales, sin discriminar entre empresas pequeñas, medianas o grandes.
2. Categorías laborales derivadas de los Consejos de Salarios.
3. Mandato de negociar con el sindicato sectorial cuando la empresa no posee un sindicato propio.
4. Regulaciones relacionadas con la jornada laboral y períodos de descanso.
5. Establecimiento de un salario mínimo por sector.
6. Normativa sobre la contratación de jóvenes y estudiantes.
7. Participación del Poder Ejecutivo en los consejos de salarios.
8. Políticas de contratación para profesionales con título universitario.

Según estos resultados, los empresarios identifican como áreas de máxima prioridad: el funcionamiento de los consejos de salarios, las regulaciones sobre jornada laboral y descansos, y las certificaciones médicas por enfermedad.

Dentro del ámbito de los consejos de salarios, es crucial destacar tres puntos esenciales: la equidad en las negociaciones salariales independientemente del tamaño de la empresa, las categorías laborales definidas por los Consejos de Salarios y la exigencia de negociar con sindicatos sectoriales en ausencia de un sindicato interno en la empresa.

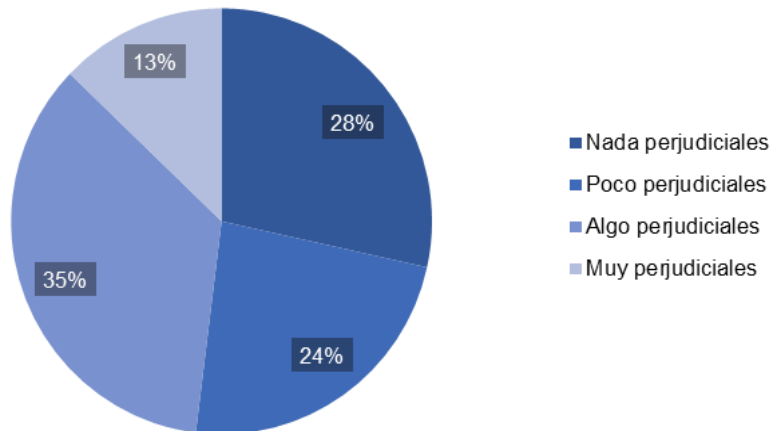
Primera disposición: No discriminación entre pequeñas, medianas y grandes empresas en las negociaciones salariales

Sobre el Consejo de Salarios, las empresas de menor tamaño tienen una participación limitada en las negociaciones, siendo las empresas grandes las que ejercen mayor influencia. Sin embargo, hay una percepción común de que las directrices de los representantes no reflejan adecuadamente las necesidades de las empresas. A pesar de esto, la mayoría considera que las negociaciones tripartitas son más beneficiosas que las bipartitas.

Segunda Disposición: Categorías Laborales Establecidas por el Consejo de Salarios

Los encuestados expresaron su opinión sobre cómo las rigideces en las categorías laborales definidas por el consejo afectan a sus empresas. Para el 48%, estas categorías son de algún modo perjudiciales. Esta percepción se intensifica con el tamaño de la empresa: el 58% de las grandes empresas las ven como un obstáculo, en contraste con el 28% de las microempresas. Esta disparidad puede deberse a que el 42% de las microempresas afirmaron que dichas categorías no son aplicables en su contexto.

Gráfico 3- Respuesta a la pregunta: ¿Son perjudiciales para el funcionamiento de la empresa las rigideces de las categorías laborales que para su sector han definido los consejos de salarios?

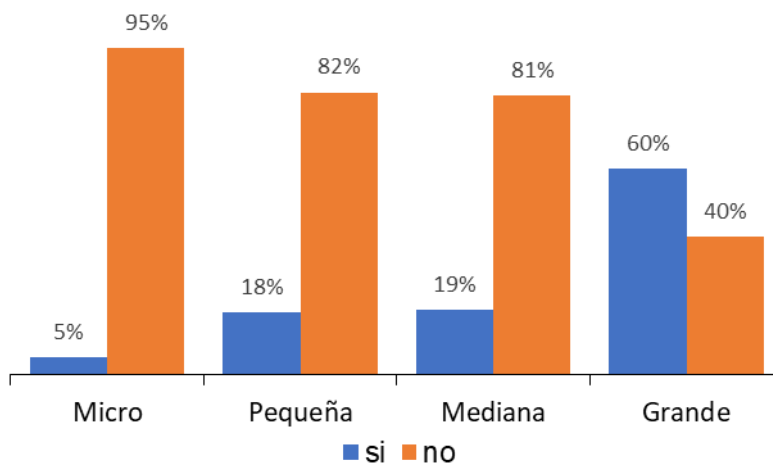


Tercera disposición: Obligación de negociar con sindicato de la rama o sector cuando no hay sindicato en la empresa

Se solicitó a los participantes su perspectiva sobre la responsabilidad que tienen al momento de negociar con sindicatos sectoriales, especialmente en situaciones donde no cuentan con un sindicato en la empresa

Un aspecto fundamental indagado fue la afiliación de sus empleados a sindicatos. De las respuestas obtenidas, un 76,5% indicó que sus trabajadores no pertenecen a ningún sindicato, mientras que el restante 23,5% confirmó tener empleados sindicalizados.

Gráfico 4 - Respuesta a la pregunta: ¿Tiene empleados afiliados a un sindicato?



Los principales sindicatos en donde los encuestados declaran haber afiliado a los empleados fueron: Sunca, Fuecys, Untmra y Suntma.

Cuarta disposición: Normativa en tema de tiempo de trabajo y descansos

En lo referente a horarios y horas extras, el 61% de los participantes no percibe inconvenientes en este aspecto. Sin embargo, es notable que la prevalencia de problemas aumenta proporcionalmente con el tamaño de la empresa: en las compañías más grandes, un 40% señaló dificultades relacionadas con los horarios y horas extras. En el tema de compensación por horas extras, el 57,5% de las empresas indicó que aplican mecanismos retributivos.

Otros temas relevantes

Respecto al teletrabajo en micro, pequeñas y medianas empresas, más del 50% indicó no implementarlo. Sin embargo, en empresas de

mayor envergadura, sólo el 20% señaló no hacer uso del mismo, con un 40% indicando una modalidad híbrida.

Es relevante señalar que, al menos un tercio de los empleados en todas las categorías de empresas comenzó a implementar teletrabajo debido a la pandemia, con un notable 83% en grandes empresas.

En el ámbito de la retribución, al menos el 50% de los empleados en las empresas encuestadas afirmó no recibir compensaciones basadas en productividad. Sin embargo, al escalar en tamaño de empresa, la cifra de compensación por productividad aumenta, alcanzando el 45% en grandes empresas.

Sobre bonificaciones por rendimiento, en empresas micro, el 38% afirmó otorgarlas, mientras que, en empresas de mayor tamaño, la cifra supera el 50%.

En relación con las horas extra y sus mecanismos de compensación, la mediana indica que el 56% de las empresas brindan este beneficio.

El costo de la masa salarial representa aproximadamente el 50% de los costos totales en micro, pequeñas y medianas empresas, descendiendo al 38% en empresas de gran tamaño.

En cuanto a la Ley de Empleo Juvenil, la mayoría de las empresas no están familiarizadas con ella o no la aplican, con un promedio del 10% que sí la utiliza para contrataciones relación con el gremio, en contraste con las empresas micro donde este porcentaje se eleva al 36%.

Anexo 2. Doctrina y derecho comparado sobre flexibilización de jornada y licencias

1. La doctrina nacional sobre el sistema uruguayo de jornada diaria.

Según relevan Antúnez y Pizzo (2015), la opinión de que el sistema actual se encuentra desactualizado, y que presenta rigideces que impiden la instauración de otro más provechoso, es sostenida por múltiples doctrinos de relevancia como Ameglio (1998), Dieste (1989) y Castello (2012). Dice Ameglio (1998): “Uruguay se encuentra a la retaguardia en modalidades flexibilizadoras del tiempo de trabajo. Nuestra regulación viene tildándose desde ya hace varios años de ‘anacrónica’ (AMEGLIO, Eduardo: “La ordenación del tiempo de trabajo: una normativa anacrónica”, en Revista Derecho Laboral, tomo XLI, N° 190, abril-junio 1998, págs. 227 y ss.) o ‘en declive’ (DIESTE, Juan Francisco: “Limitación del tiempo de trabajo” en Revista Derecho Laboral, Tomo XXXII, N° 156, octubre-diciembre 1989, pág. 714 y ss.). Como señala CASTELLO para lograr una mayor adaptación a las nuevas realidades, “es necesario mayores espacios para la autonomía colectiva y la autonomía individual de la voluntad de modo de ajustar el tiempo de trabajo a los requerimientos del trabajador y la organización económica, pero sin prescindirse de la intervención legislativa como herramienta que garantiza los valores universales, irreductibles e infranqueables admitidos en materia de limitación y ordenación del tiempo de trabajo (CASTELLO, Alejandro: “Jornada de trabajo” en Derecho del Trabajo (obra dirigida por Juan Raso Delgue), tomo II, 1° edición, FCU, Montevideo, 2012, pág. 11)”

Ameglio (1998) cuestionaba específicamente la conveniencia del sistema nacional, manifestando (ya en la época de los noventa) que otros países habían optado por caminos distintos al uruguayo: “En cuanto al tope máximo de 8 horas por día, cabe preguntarse si las razones que impulsaron esta limitación en forma casi universal a partir de 1919 (Convenio Internacional del Trabajo N° 1) mantiene vigencia hoy en día” (...) “Algunos países europeos han modificado su legislación, reduciendo el ciclo semanal llevándolo a 34 horas como medida para abatir el desempleo (el caso más notorio es Francia)”.

Concretamente sobre la diagramación de la jornada diaria, Zubillaga (2015) señalaba más recientemente que: “Esto ha sido apreciado a nivel de derecho comparado y hay varios países que ya han emprendido acciones en pos de intentar adaptar la ordenación del tiempo de trabajo a nuevas realidades”. Este autor hace mención al informe que la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, “OIT”) elaboró para el debate de la Reunión tripartita de Expertos sobre ordenación del tiempo del trabajo en 2011[21], relevando que en el mismo se señala que en los últimos años han cobrado relevancia diversas formas de flexibilidad en la ordenación del tiempo de trabajo, tales como: horas escalonadas, semanas comprimidas, sistema de tiempo flexible, banco de horas y sistema de horas anualizadas. Añade además que: “A estos fenómenos podríamos también agregar otros, tales como la extensión del trabajo en guardias de retén o el job-sharing” Ninguna de las referidas modalidades de trabajo son compatibles con la legislación uruguaya vigente. Por el contrario, tal como indica Ameglio (1998): “La actual normativa en materia de horas extras inhabilita cualquier acuerdo colectivo o individual que lleve la franja del trabajo extraordinario a límites mensuales o anuales como ocurre en otras legislaciones. Esta es una ley que no deja margen a la autonomía colectiva a pactar formas de

trabajo que se aparten de los moldes de la limitación diaria, ya que cualquier acuerdo distinto será claramente ilegal. Esto lo decimos aun teniendo presente las tres excepciones previstas en la ley y normas reglamentarias que permiten, para determinadas actividades y previo cumplimiento de ciertas formalidades, superar el límite diario de 8 horas”.

Nuestra doctrina ha sido clara en el sentido de que la normativa actual inhibe la posibilidad de instaurar cualquiera de los sistemas anteriores que, tal como hemos señalado, tienen cabida hace décadas en otros países.

De hecho, se entiende que las normas legales y reglamentarias vigentes prohíben los sistemas de compensación y que, más aún, la consecuencia estrictamente normativa de implementarlos sería un descuento para el trabajador en las ausencias autorizadas y un recargo especial en aquellas laboradas por encima de la jornada.

Así, Ameglio (1998) expresó: “Todos los sistemas de compensación de horas de trabajo originados por ausencias autorizadas del trabajador son ilegales, ya que no remuneran la recuperación de horas con el recargo que marca la ley. En efecto, el estricto cumplimiento de la ley determinaría que las horas en que el trabajador falta con autorización deberían ser descontadas teniendo en cuenta el valor simple de la hora, mientras que las que labora en compensación por la ausencia más allá de su jornada diaria, deberían ser remuneradas con el recargo legal. Esto no ocurre así, ya que la rigidez de la ley es superada por la realidad, puesto que en los hechos se dan todo tipo de sistemas de compensación de horarios que violan las disposiciones de la ley. Este desconocimiento consciente de la norma es propiciado por el interés de ambas partes, lo que está demostrando una falta de adaptación de la norma a la realidad”.

El último pasaje de la cita anterior resulta de suma trascendencia, puesto que da cuenta de que la normativa actual, pese a encontrarse plenamente vigente, es “superada por la realidad” en el sentido de que las partes -ya sea individual o colectivamente- pactan en su contra, y aplican con pleno consentimiento soluciones que son incompatibles con los preceptos normativos aplicables. Ello demuestra, como indica el citado autor, que la norma no se adapta a la realidad y -agregamos-, por ello incapaz de hacer frente al abanico de situaciones que esta ofrece.

Sin embargo, el inflexible sistema uruguayo se revela difícil de justificar, sobre todo a la luz de lo señalado por la OIT y las enseñanzas del derecho comparado. Al respecto, Zubillaga (2015) agrega, continuando su referencia al informe elaborado en la Reunión tripartita de Expertos de la OIT sobre ordenación del tiempo del trabajo en 2011: “...los sistemas que otorgan al empleado una mayor libertad en la designación y estructuración de sus horarios, como los casos de jornadas escalonadas y -especialmente- jornadas flexibles han sido, en general, mejor evaluados, ya que para los trabajadores redundan en una mayor satisfacción por la posibilidad de atender a sus necesidades personales y para las empresas se traduce en un menor ausentismo y un aumento de la productividad”.

En este sentido, los beneficios de los sistemas más flexibles son relevados por la doctrina. Zubillaga (2015) señala que “cuando la flexibilidad es impulsada por el empleado, se ha podido apreciar que ello trae consecuencias favorables en temas de seguridad, salud, equilibrio trabajo-familia y en eficiencia organizativa”.

Iglesias Marrone (2018) es contundente en resaltar precisamente los beneficios que implica la adopción de un sistema horario más flexible, descartando puntualmente que este tipo de prácticas resulten convenientes solo para el empleador: “Sabido es que respecto de las

horas extraordinarias usualmente el análisis de la viabilidad de la compensación de horas parte de una premisa, a nuestro modo de ver errada, de que en todos los casos el principal beneficiario de dicha medida es el empleador”.

Por el contrario, destaca las ventajas que un sistema de compensación de horas reporta a los trabajadores: “Ahora bien, el mismo fenómeno, es decir la compensación de horas, es posible de ser analizado desde otra perspectiva, esto es haciendo una lectura colocando como eje al trabajador y evaluando los beneficios que tal sistema pueden irrogar al dependiente, quien podrá disponer de tiempo libre remunerado para abocar a temas personales, en definitiva, conciliar su permanencia en el mercado de trabajo, con la atención a aspectos ajenos a la labor, incluso de mero ocio. Adviértase que, a diferencia de otras medidas de conciliación, ésta permite al trabajador tener la mayor amplitud para abocar el tiempo de no trabajo a lo que estime pertinente, no concatenándose por ende a un aspecto en concreto y sin tener que invocar cierto causal como habilitante de la ausencia”.

No obstante, lo anterior, cabe destacar que existen voces en el ámbito jurídico nacional que, sin perjuicio del reconocimiento a la rigidez característica de nuestro sistema, han señalado que la compensación de horas se encuentra normativamente habilitada en el derecho uruguayo.

En este sentido, se destaca la opinión de Storace (2018), quien sostiene que el régimen de horas extras tiene como principal función proteger el derecho fundamental a la limitación de la jornada del trabajador, frente al cual un sistema de compensación horaria no representa ningún tipo de vulneración: “El derecho del trabajo admite desde sus orígenes la compensación del tiempo de trabajo, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, según se vio en los convenios internacionales de la OIT y leyes internas.” (...) “Entendemos que el

orden público no se ve amenazado ni violentado cuando solo se generan variaciones de los aspectos accesorios, como sería la utilización de mecanismos de compensación. En efecto, lo central o medular a ser tutelado imperativamente en sede de horas extras es la existencia de una limitación al tiempo de trabajo, el consentimiento del trabajador en cada caso y la retribución según su respectivo recargo, sin embargo, la paga por compensación no violenta ninguno de estos aspectos fundamentales”.

Incluso en el propio pensamiento de De Ferrari (1963) encontramos que el límite semanal es, después de tantas excepciones normativas al límite diario, el verdadero límite esencial al tiempo de trabajo: “Si bien ese ideal, en nuestro país, visto su actual desarrollo económico y grado de mecanización, parece ser aquel que prohíbe al asalariado trabajar en el día más de ocho horas, no siempre es posible, como ya vimos, implantar un horario uniforme basado en ese ideal, por cuanto no todas las actividades o tareas son iguales. Por esta razón las leyes sobre horario de trabajo tienen siempre cierta flexibilidad que les permite cumplir su función social. Sábese que hay formas o peculiaridades de la actividad industrial que no se adaptan, en cuanto a la jornada de labor, a un padrón determinado. Ciertas industrias o cierta clase de trabajos discontinuos o intermitentes, no admiten a su vez la regularidad del horario y, finalmente, dentro del establecimiento que cumplen sin dificultades la jornada máxima legal, pueden existir, en cambio, determinadas tareas u operaciones que deben ser sometidas a sistemas horarios especiales.” (...) “Ahora bien; es esta la solución que da hoy nuestro derecho al permitir establecer, en casos excepcionales, en los que resultan inaplicables los límites corrientes de las cuarenta y ocho horas semanales, un cuadro que regula -para un periodo más largo- la duración del trabajo. Dentro de esta excepción, la duración media del

trabajo calculada sobre el número de semanas determinado por el cuadro, no podrá en ningún caso exceder de cuarenta y ocho horas por semana” (De Ferrari, 1963).

La posibilidad de aplicar un sistema flexible en el marco del régimen nacional, con especial énfasis en la instauración de un sistema de banco de horas, fue explicitada por Iglesias Marrone (2018): “Sin desconocer lo fragoso del tema ante la ausencia de alusión normativa expresa, a nuestro modo de ver, la implementación de bancos de horas en Uruguay sería viable, esgrimiéndose como una vía propicia para la conciliación de la vida laboral y personal” (...) “Debe notarse que no solo la norma no establece expresamente que se deba abonar el tiempo trabajado en exceso en dinero, estableciendo únicamente un porcentaje de recargo, sino que como hemos visto, Uruguay no es ajeno a la posibilidad de compensar el tiempo trabajado en exceso con tiempo de no trabajo”.

Finalmente, cabe agregar que la jurisprudencia no ha permanecido ajena a este asunto. A modo de ejemplo, mencionamos que el Tribunal de Apelaciones del Trabajo de 2º Turno, donde se admitió la compensación horaria como sistema consagrado por acuerdo entre las partes, pero se entendió que correspondía un pago doble en vez de uno simple: “Entonces, según el sistema de trabajo de la demandada, aceptado por el actor y demás empleados, se admitió la compensación de horas pero se hacía en forma simple y no doble, por lo que se comparte con la a quo que debía condenarse al pago de las horas autorizadas que fueron compensadas u abonadas al egreso a tiempo simple, que se trató de trabajo extraordinario que debió abonarse o compensarse en forma doble abona” (Tribunal de Apelaciones del Trabajo de 2º Turno. Sentencia N° SEF-0013-000278/2014)

2. Derecho comparado sobre flexibilización de jornada y licencias.

a) El panorama global.

En 2018 se publicó un Informe por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, consistente en un estudio general relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo, llamado “Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro”.

En el mismo, se da cuenta de que, en muchos países, la legislación permite implícitamente una distribución variable de las horas de trabajo semanales. Así: “En muchos países, sólo se establece un límite semanal a las horas de trabajo, pero no un límite diario”, lo cual sería el caso de un alto número de naciones: “Belarús (art. 112 del Código del Trabajo), Benin (art. 142, 1), del Código del Trabajo), Camerún (art. 80, 1), del Código del Trabajo), República Checa (art. 79, 1), del Código del Trabajo), Croacia (art. 61 de la Ley del Trabajo), Eslovenia (art. 143 de la Ley de Relaciones Laborales), ex República Yugoslava de Macedonia (art. 116, 1), de la Ley de Relaciones Laborales), Francia (art. L.3121-27 del Código del Trabajo), Gabón (art. 2 del decreto núm. 0933/PS/MTEPS, de 30 de diciembre de 2009), Georgia (art. 14, 1), del Código del Trabajo), Italia (art. 3 del decreto núm. 66 de 2003), Malawi (art. 36, 1), de la Ley de Empleo), Montenegro (art. 44 del Código del Trabajo), Nueva Zelandia (art. 11B de la Ley del Salario Mínimo, de 1983), Países Bajos (art. 5:7, 2) y 3), de la Ley sobre las Horas de Trabajo), Federación de Rusia (art. 91, 2), del Código del Trabajo), Rwanda (art. 49 de la Ley núm. 13/2009 de Relaciones Laborales), Senegal (art. 135, 1), del Código del Trabajo), Suecia (art. 5 de la Ley sobre las Horas de Trabajo), Suiza (art. 9 de la Ley del Trabajo), Togo (art. 142 del Código del Trabajo),

Turquía (art. 63 de la Ley del Trabajo) y Ucrania (art. 50 del Código del Trabajo)” (OIT, 2018).

En el libro “Working time across the World”, Lee, McCann y Messenger (2007) dan cuenta de relevamientos de la OIT sobre flexibilidad en el tiempo de trabajo, realizados en siete países: Australia, Brasil, Hungría, Malasia, Mauricio, Filipinas y Rusia. Las investigaciones desplegadas arrojaron, entre otros resultados, que políticas laborales “como flexibilidad en la hora de comienzo y finalización de la jornada (horas escalonadas) y tiempo remunerado para encargarse de asuntos familiares, ayuda a los trabajadores a manejar más eficazmente sus responsabilidades familiares y laborales”.

Observando los datos de los relevamientos, los autores destacan que la implementación de sistemas de trabajo flexible se dio antes en los países más desarrollados, y más tarde en los menos desarrollados. Se observa que, en el caso de Hungría o República Checa, la adopción de políticas de flexibilidad horaria laboral fue parte de la actualización normativa requerida para incorporarse a la Unión Europea.

Dentro de las técnicas más difundidas para la implementación de un régimen flexible, se encuentra definir un período de referencia y promediar las horas trabajadas semanalmente, permitiendo que el trabajo no sea considerado tiempo extraordinario en cuanto ese promedio semanal no supere el límite fijado para el período de referencia. Estos autores agregan que “las previsiones legales que permiten el promedio de horas son prominentes en las legislaciones de los países desarrollados”. Mencionan los ejemplos de Holanda, Brasil y Senegal como países que incorporaron promedios horarios en la semana como referencia para su límite.

A nivel general, mencionan que los sistemas de horario flexible están teniendo cada vez más recepción en los países en desarrollo. Como ejemplos, destacan las actualizaciones normativas de Rusia, que permite adoptar este tipo de sistemas por acuerdo de partes; en Corea del Sur, la flexibilidad horaria es promovida por la “ley de estándares laborales”, debiendo celebrarse en acuerdo con representantes de los trabajadores; y una situación similar se consagró en Senegal en 2005.

En cuanto al régimen de vacaciones anuales pagas, la Comisión de Expertos de la OIT (2018) dio cuenta de la existencia de numerosos países donde el fraccionamiento de licencia anual garantizaba solamente un período continuo de doce días laborables. Sin embargo, una solución diferente puede consagrarse sin apartarse de lo previsto por el CIT 132, mediando acuerdo de partes: “A este respecto, la Comisión ha recordado que, salvo si está previsto de otro modo en un acuerdo que vincule al empleador y a la persona empleada, en caso de fraccionamiento de las vacaciones, una de las fracciones deberá consistir por lo menos en dos semanas laborables ininterrumpidas, o 12 días laborables, sobre la base de una semana de trabajo de seis días”.

A continuación, realizaremos un breve análisis de los sistemas de tiempo de trabajo incorporados por países que admiten la flexibilidad horaria como régimen laboral.

b) España

El Estatuto de los Trabajadores de España habilita expresamente la posibilidad de realizar acuerdos entre empleador y trabajador que consagren sistemas de flexibilidad horaria.

En primer lugar, el máximo establecido es de cuarenta horas semanales, pero las mismas se deberán considerar como un promedio en cómputo anual, lo cual implica que puede haber semanas en que se

labore menos o más de cuarenta horas, sin que se configure tiempo extraordinario.

La potestad de habilitar la distribución irregular de la jornada a lo largo del año corresponderá, en principio, a la voluntad colectiva en mérito del Artículo 34, numeral 2 del Estatuto de los Trabajadores de España: “Mediante convenio colectivo o, en su defecto, por acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores, se podrá establecer la distribución irregular de la jornada a lo largo del año. En defecto de pacto, la empresa podrá distribuir de manera irregular a lo largo del año el diez por ciento de la jornada de trabajo”.

Más adelante, este mismo artículo consagra la posibilidad de compensar horas cuando exista una diferencia a subsanar: “La compensación de las diferencias, por exceso o por defecto, entre la jornada realizada y la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo legal o pactada será exigible según lo acordado en convenio colectivo o, a falta de previsión al respecto, por acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores. En defecto de pacto, las diferencias derivadas de la distribución irregular de la jornada deberán quedar compensadas en el plazo de doce meses desde que se produzcan”.

Específicamente sobre la flexibilidad laboral, el numeral 8 del artículo 34 del Estatuto de los Trabajadores de España dispone que se trata de un derecho del trabajador solicitar la instauración de dicho régimen. La legislación española es explícita en considerarlo una posibilidad ventajosa para los empleados, entendiendo estos sistemas como una herramienta para conciliar la vida laboral con la personal y familiar: “Las personas trabajadoras tienen derecho a solicitar las adaptaciones de la duración y distribución de la jornada de trabajo, en la ordenación del tiempo de trabajo y en la forma de prestación, incluida la prestación de su trabajo a distancia, para hacer efectivo su derecho a la

conciliación de la vida familiar y laboral. Dichas adaptaciones deberán ser razonables y proporcionadas en relación con las necesidades de la persona trabajadora y con las necesidades organizativas o productivas de la empresa”.

En lo referente a vacaciones anuales pagas, el período o períodos de vacaciones anuales deben establecerse mediante un acuerdo entre el empleador y el empleado, de conformidad con los convenios colectivos, por lo que surge que la legislación española repite la solución del CIT 132 en cuanto remite a la voluntad de las partes el sistema de fraccionamiento de la licencia anual.

c) Chile

Recientemente, Chile instauró una modificación legislativa que no solo redujo la semana laboral a cuarenta horas, sino que habilitó un sistema de promedio de horas por semana similar a los mencionados anteriormente.

Así, una reciente ley modificó el artículo N° 22 del Código del Trabajo de Chile, determinado expresamente que: “Artículo 22.- La duración de la jornada ordinaria de trabajo no excederá de cuarenta horas semanales y su distribución se podrá efectuar en cada semana calendario o sobre la base de promedios semanales en lapsos de hasta cuatro semanas, con los límites y requisitos señalados en este capítulo”.

Asimismo, se creó el Artículo N° 22 BIS estableció que: “Si las partes acuerdan que la jornada señalada en el inciso primero del artículo anterior pueda distribuirse en base a un promedio semanal de cuarenta horas en un ciclo de hasta cuatro semanas, ella no podrá exceder de cuarenta y cinco horas ordinarias en cada semana, ni extenderse con este límite por más de dos semanas continuas en el ciclo.

A efectos del inciso anterior, se deberá fijar de común acuerdo un calendario con la distribución diaria y semanal de las horas de trabajo en el ciclo. Con todo, las partes podrán acordar diferentes alternativas de distribución de la jornada en un ciclo. El empleador comunicará al trabajador la alternativa que se aplicará en el ciclo siguiente, con al menos una semana de antelación al inicio de éste”.

De este modo, se adopta un sistema de flexibilidad horaria basado en el promedio semanal, por lo que, si alguna semana se trabaja más, lo importante es que el promedio sea de cuarenta horas o menos.

Finalmente, la incorporación de modificaciones al inciso 4° del artículo 32 del Código del Trabajo Chileno, consagró la posibilidad explícita de compensar horas de trabajo extraordinario por tiempo de descanso. En la parte final, se da cuenta que el recargo en tiempo será equivalente al económico, es decir, a una hora de trabajo extraordinario le corresponde un recargo de una vez y media en dinero o en tiempo: “Con todo, las partes podrán acordar por escrito que las horas extraordinarias se compensen por días adicionales de feriado. En tal caso, podrán pactarse hasta cinco días hábiles de descanso adicional al año, los cuales deberán ser utilizados por el trabajador dentro de los seis meses siguientes al ciclo en que se originaron las horas extraordinarias ... La compensación de horas extraordinarias por días adicionales de feriado se regirá por el mismo recargo que corresponde a su pago, es decir, por cada hora extraordinaria corresponderá una hora y media de feriado”.

Con respecto a las vacaciones anuales, el modelo chileno resulta de interés. En este sentido, el inciso primero del artículo 70 del Código de Trabajo prevé que: “El feriado deberá ser continuo, pero el exceso sobre diez días hábiles podrá fraccionarse de común acuerdo”. La reglamentación de este artículo, por su parte, establece que, por acuerdo de partes, se podrá fijar la oportunidad en que el trabajador hará uso de

las fracciones de licencia, las cuales podrán ser antes o después del período de diez días hábiles que debe otorgarse de continuo, de acuerdo al Dictamen N° 4.617/52.

d) Brasil.

En Brasil, la posibilidad de establecer acuerdos entre empleadores y trabajadores para la compensación de horas no trabajadas en un día por horas adicionales en otro día está contemplada en la propia Constitución Federal de 1988 en su artículo 7, inciso XIII, que establece la duración normal del trabajo diario no superior a ocho horas, y la posibilidad de compensación de horarios y la reducción de jornada mediante acuerdo colectivo de trabajo.

Tal como expresan Alvarez y Weidenslaufer (2020) con especial referencia al sistema brasileiro: “En cuanto a la flexibilidad, la jornada laboral puede ser flexible o inflexible. La jornada laboral flexible es aquélla en la que el empleado no tiene un horario fijo para comenzar o finalizar el trabajo y solo necesita cumplir con un límite semanal o anual de horas. La jornada de trabajo inflexible es aquélla que no pueden ser dividida o alterada por el trabajador (Gouveia, 2019)”.

En este sentido, manifiestan que la flexibilización de la jornada laboral en el derecho brasileiro se produce a través de dos mecanismos: la compensación por jornada y el banco de horas.

e) Alemania

La Ley de Horas de Trabajo de Alemania, dispone en la Sección 1 que su finalidad es “garantizar la protección de la seguridad y la salud de los empleados en la República Federal de Alemania y en la zona económica exclusiva al organizar las horas de trabajo y mejorar las condiciones marco para las horas de trabajo flexibles, así como proteger

los domingos y días festivos reconocidos por el estado como días de descanso y edificación espiritual para los trabajadores”.

Según expresan Alvarez y Weidenslaufer (2020), en Alemania existe, entre los diferentes tipos de jornada de trabajo, la “jornada flexible”, en la que trabajadores y empleadores acuerdan cómo organizar la mencionada jornada diaria de trabajo. Explican, inclusive que “de acuerdo a una encuesta de 2016, el 20% de los trabajadores contaba con una jornada de trabajo flexible (Instituto Federal de Seguridad y Salud Ocupacional, 2016)”.

Una de las modalidades de jornada flexible es la de “horario de trabajo principal”. En ella, un cierto período de tiempo los trabajadores deben estar presencialmente en las dependencias del empleador (horario principal de trabajo). Así, por ejemplo, el ingreso debe ser antes de las 10:00 y la salida luego de las 14:00 horas. Lo que importa es que entre las 10:00 y las 14:00 horas (en el ejemplo), los trabajadores se encuentren físicamente en las dependencias. Así, explican las citadas autoras que: “Cada trabajador decide flexiblemente a qué hora ingresa a su jornada y al mismo tiempo no se puede retirar antes de las 14:00 horas, pudiendo quedarse más tiempo hasta cumplir su jornada en las referidas dependencias o bien seguir trabajando fuera de su lugar de trabajo (Instituto Federal de Seguridad y Salud Ocupacional, 2019:8)”.

Otra modalidad, más flexible aún, también es posible dentro del sistema alemán. En esta hipótesis, las unidades de trabajo determinan el horario de funcionamiento general y cada trabajador puede decidir la hora de inicio y término de su jornada: “este sistema se orienta a la consecución de objetivos y no a la presencia de las personas y se condice por ejemplo con la producción de contenidos determinados o la realización de presentaciones en un momento determinado (Hellert et.al, 2012:9)”.

f) Países Bajos

Países Bajos tiene un régimen de vacaciones anuales particular, según el cual se tiene derecho a vacaciones anuales que equivalen a cuatro veces la jornada semanal. El artículo N° 634 del Código Civil neerlandés dispone: “1. Por cada año en que hubiere tenido derecho al salario durante la totalidad de la jornada convenida, el trabajador tendrá derecho a vacaciones por lo menos cuatro veces por semana la jornada convenida o, si la jornada convenida se expresa en horas, de al menos al menos un tiempo correspondiente a cuatro veces esas horas”.

Así, se entiende que, en caso de tener una jornada fijada en horas, se podría otorgar vacaciones incluso en horas individuales: “Cuantificado en horas, es 4 veces el número de horas que trabaja a la semana. Por ejemplo, ¿trabaja 25 horas a la semana durante todo el año? Entonces tiene derecho a 100 horas de vacaciones al año. Puede disfrutar de al menos 4 semanas de vacaciones al año. También puede disfrutar sus días de vacaciones por horas sueltas”,

Anexo 3. Entrevista a dirigentes sindicales

Metodología

Se trabajó con entrevistas en profundidad mantenidas con un conjunto de referentes sindicales para conocer sus actitudes y creencias en torno a algunos temas críticos de las relaciones laborales (el contexto, la normativa, los actores, etc.).

1. Marcelo Abdala – PIT CNT
2. Diego Alonso – Cuesta Duarte
3. Oscar Andrade – Senador Frente Amplio / SUNCA
4. Laura Bajac por Jorge Mesa – IMM
5. Mario de Saa - Cuesta Duarte
6. Fernando Ferreira - FOEB
7. Fernando Gambera - AEBU
8. Joselo López – COFE
9. Abigail Puig - FUECYS
10. Favio Riveron - FUECYS

La muestra no es más amplia porque los contenidos ya se reiteraban y podían darse por confirmados. Los entrevistados de la muestra son actores claves de las relaciones laborales que tienen poder real en el movimiento sindical, cuya posición interesa conocer y con una capacidad de incidencia clara en el diseño e implementación de cualquier plan de transformación de las relaciones laborales que se formule.

Por tratarse de un método cualitativo, la entrevista alimenta la "interpretación" que hace el investigador de la realidad social, los valores,

las costumbres, las ideologías y cosmovisiones explícitas e implícitas. Todo esto se conceptualiza a partir del discurso subjetivo de la persona entrevistada y el investigador asigna un sentido y un significado particular a la información a la que accede en las entrevistas.

Las entrevistas se realizaron en forma presencial, bajo el siguiente encuadre: consentimiento del entrevistado, permiso para grabar el audio, compromiso de confidencialidad del investigador, eventual entrevista de validación.

Las entrevistas tuvieron lugar donde los entrevistados definieron, en general fue en las instalaciones de sus respectivos sindicatos, salvo una entrevista realizada en el IEEM. Su duración fue de hora y media a dos horas, según el caso.

La entrevista comienza con un breve relevamiento biográfico para relevar edad, educación formal y formación, vocación sindical y política; y situación familiar. Con todo el sesgo que tiñe las generalizaciones, estas preguntas permiten al menos tener una primera impresión del perfil de los dirigentes sindicales de la muestra seleccionada: edad muy madura (Generación X), fuerte preocupación por los desafíos que implica la sucesión en el liderazgo sindical, origen sin privilegios, educación formal menor a 12 años, iniciación sindical muy marcada por la coyuntura de su lugar de trabajo, vocación de cambio social desde algún episodio injusto en edades tempranas, en todos los casos su actividad sindical ha implicado grandes sacrificios en lo que refiere a su vida familiar.

Síntesis

A continuación, se resumen las principales ideas en las cuales se encontró un razonable grado de consenso entre los líderes sindicales entrevistados.

Políticas de Estado. El segundo punto de interés es la visión de los dirigentes sindicales en lo que refiere a la consigna de MAS Y MEJOR EMPLEO, en torno a la cual encontramos en los entrevistados el pedido de una hoja de ruta planteada desde el Estado y sin vaivenes de los gobiernos.

La importancia de la preservación y creación de empleo. En esta hoja de ruta, la creación de trabajo es una prioridad. Los entrevistados tienen clara consciencia de las amenazas que el cambio tecnológico plantea y la necesidad de tomar medidas. En ausencia de ellas prevén un escenario en donde se irán perdiendo las bases que han sustentado la integración y estabilidad de la sociedad uruguaya. No creen que se vayan a lograr cambios sin la intervención del Estado en determinadas directrices y en el control de que las mismas se cumplan.

El papel del Estado en una sociedad más justa y equitativa. Los entrevistados valoran muy positivamente la movilidad social basada en el mérito y la generación de empleo, pero no creen que esto sea posible sin que se generen desde el Estado condiciones para ello, en forma específica, diseñada y con medición de impacto. Consideran que el movimiento sindical es una fuerza importante para impulsar un proyecto de cambio social con una mejor distribución del ingreso, con acceso a seguridad, salud y educación de calidad.

La solución uruguaya. Ven con malos ojos las propuestas que plantean trasladar, acriticamente, los modelos de relacionamiento laboral de otros países, ya sea el modelo norteamericano como el nórdico. Consideran que el país necesita la generación de un modelo propio, basado en la cultura nacional y en una visión del mundo del trabajo como un bien colectivo.

Legitimación del rol sindical. Ser dirigente sindical tiene muchas exigencias y pocos incentivos, sólo se explica por un fuerte compromiso social. Está cansados de escuchar el consejo: “dejá el sindicato, esto no te va a dejar nada”. Si al menos no hay una legitimación del rol, se alimenta un proceso de selección adversa muy destructivo para la negociación, para los propios sindicatos y para las empresas. Como plantea Peter Drucker en “La Nueva Sociedad”, la llamada “neurosis de inseguridad del gremio” explica que “un gremio no puede actuar razonablemente mientras tema por su existencia y su supervivencia”.

Relacionamiento empresarios/sindicatos. Otro segmento de las entrevistas apuntó a entender la visión del sindicalismo en relación a los empresarios y a la calidad de las relaciones laborales actuales. En general, se evalúa que la historia de la interlocución con los sectores empresariales se ha caracterizado por una razonabilidad y el diálogo. Hay algunas prácticas que han ayudado al proceso: la reticencia a la intervención de técnicos en fases tempranas de la negociación, la necesidad de privacidad frente a los medios de comunicación, la valoración del esfuerzo y aporte no siempre reconocido del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el esfuerzo de las partes para evitar el conflicto en todas sus formas, una perspectiva reflexiva y de largo plazo en las relaciones laborales y la existencia de ventajas e inconvenientes de ser “un pueblito donde todos nos conocemos”.

Los desafíos para el movimiento sindical de las nuevas realidades. Como ya hemos comentado, consideran que una cuestión ineludible en cualquier agenda de acción es la imprescindible recapacitación de trabajadores. Dada la gran cantidad de trabajadores en PYMES consideran que el movimiento sindical debe tomar en cuenta este hecho a efectos de asegurar el impacto real del movimiento. Otro factor relevante son las nuevas modalidades de trabajo, en particular el

teletrabajo para trabajadores del conocimiento, y las consecuencias que ello tiene para su integración al movimiento sindical y su movilización. Las nuevas generaciones llegan al mundo del trabajo dando por naturales beneficios que fueron el fruto de largos esfuerzos. Esa trayectoria que tuvieron las conquistas ha perdido la visibilidad que tenían para las generaciones previas. Quizás por ello se perciben a las nuevas generaciones como más individualistas y menos propensas al esfuerzo colectivo. También es cierto que las nuevas generaciones se relacionan de formas distintas a las generaciones previas. Acceden por las redes a la información que antes exigía un relacionamiento presencial.

La generación de confianza mutua. El último terreno de exploración se refirió a aquellos elementos que resultan factores higiénicos de una relación de confianza, esto es, elementos que no crean valor en las relaciones porque no hacen crecer el vínculo, pero que, si fallan, introducen irritación y fisuras y dan pie para situaciones de enorme tensión, situaciones en donde el criterio ético pone a los actores de un lado u otro de lo correcto. Dentro de estos elementos se comentó el uso abusivo de certificaciones médicas, el acoso laboral simulado, las horas sindicales para usos personales, la filtración de información confidencial y la vocación sindical oportunista de malos trabajadores. Todos estos temas les preocupan y desean soluciones en la línea de evitar confusiones y comportamientos oportunistas de las partes. Si bien no tienen propuestas específicas reconocen que la solución a estas situaciones se debe buscar en conjunto y que para ello es fundamental la existencia de una relación fuerte y la confianza para decir las cosas por su nombre y gestionar un buen sistema de límites en el cual desde lo cultural y desde lo formal se bloqueen determinadas malas acciones.

Asimetría en las partes. Del lado sindical, el aprendizaje de las exigencias del rol se realiza a través de la práctica, motivado por el interés

de la persona de ayudar a sus compañeros. Luego se agrega a esto algunos estudios académicos útiles (ejemplo: cursos de formación en el Instituto Cuesta Duarte), la búsqueda de información sobre su propio sector y de la exposición a experiencias de negociación. El factor clave es observar cómo lo hacen otros, cómo piensan, cómo evalúan, cómo actúan: “aprendí en la práctica, tanto de referentes del sindicalismo como de la patronal”.

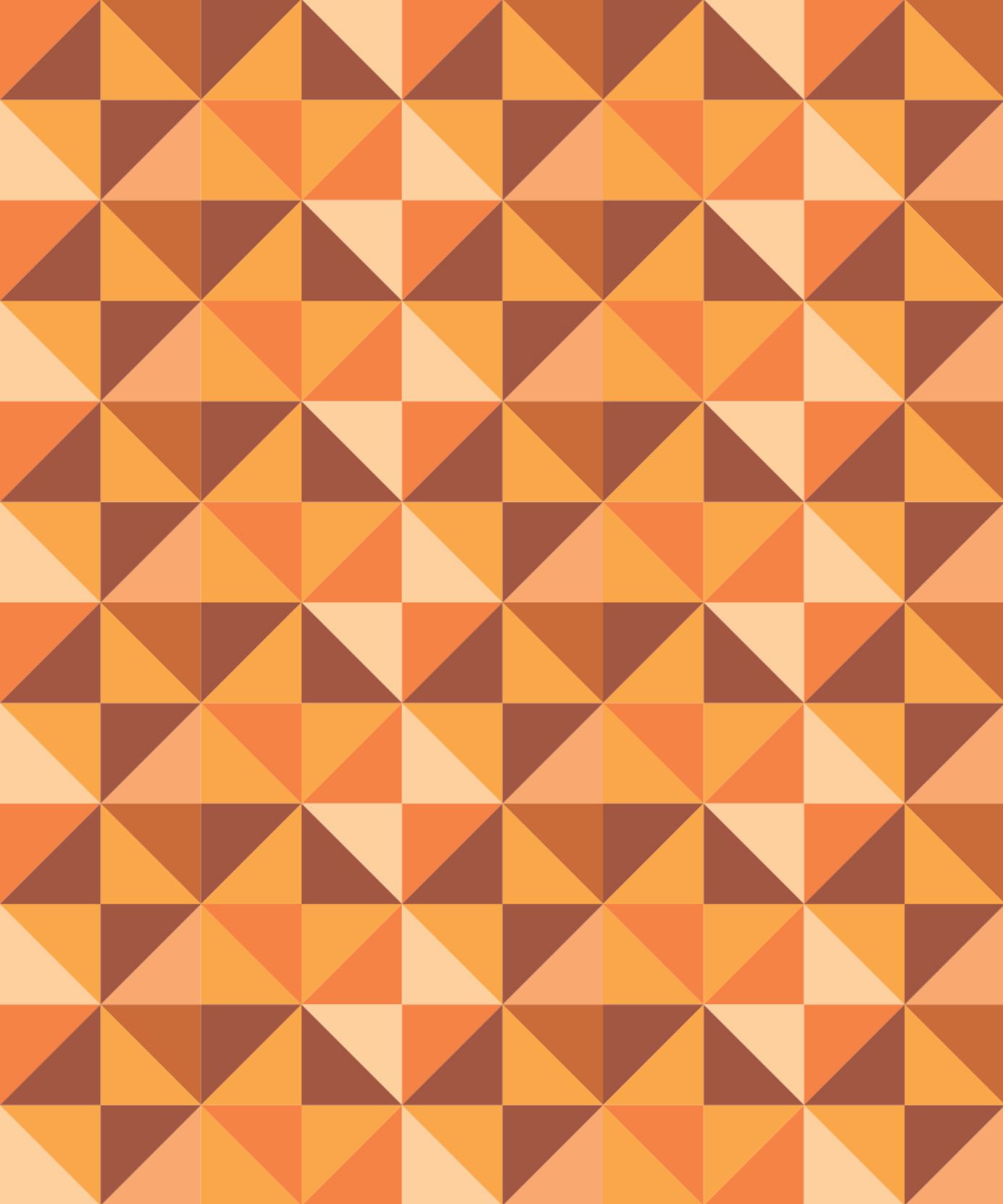
Ese modelo enfrenta grandes tensiones. Por un lado, la complejidad de los temas para los que hay que estar preparado va aumentando y este modelo de aprendizaje basado en un largo período de acompañamiento de lo que hacen otros no es capaz de satisfacer las exigencias que la situación demanda. Por otra parte, ese aumento de la complejidad hace cada vez más necesario que ambas partes de la negociación, más allá del eventual conflicto de visiones, intereses y objetivos, compartan un lenguaje y unas herramientas de análisis comunes, que faciliten un diálogo constructivo. Frente a esas demandas lo que la realidad muestra es que del lado de la empresa a la mesa de negociación llegan profesionales universitarios, y del otro lado hay dirigentes sindicales con poca formación académica, lo que potencialmente puede generar un “complejo de inferioridad” que no contribuye a la creación de confianza, simplemente por el hecho de no haber accedido a formación formal. En ese sentido, consideran que sería positiva la existencia de instancias de formación conjuntas para trabajadores y empresarios.

Anexo 4. Expertos laboristas consultados

Para la elaboración de las propuestas del presente trabajo fue fundamental el aporte de reconocidos expertos laboristas. En una primera instancia recibieron borradores de los problemas identificados y propuestas acordes y enviaron las recomendaciones pertinentes. Luego se realizó una mesa redonda con su presencia para intercambiar sobre estas. A continuación, listamos a los expertos que participaron.

- Alberto Baroffio
- Alejandro Castello
- Juan José Fraschini
- Matías Pérez del Castillo
- María José Poey
- Verónica Raffo
- Leonardo Slinger
- Victoria Fernández Herrera
- Daniel Turcatti

Los autores de este trabajo están sumamente agradecidos por sus valiosísimos aportes.



Empresas patrocinadoras:

