



Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias

Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)

Nº 35, Vol. XXI, Invierno 2020, Santiago del Estero, Argentina

ISSN 1514-6871 - www.unse.edu.ar/trabajosociedad



Mercado de trabajo, cambio de gobierno y COVID-19 en Uruguay: Un balance preliminar

Labor market, change of government and COVID-19: A preliminary balance

**Mercado de trabalho, mudança de governo e COVID-19 no Uruguai:
Umbalço preliminar**

**Área de Estudios Laborales del
Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU)¹**

RESUMEN

El artículo analiza la coyuntura del mercado de trabajo uruguayo en el contexto de cambio de gobierno y COVID-19. En la primera sección se describen los cambios institucionales, la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo y el funcionamiento de la negociación colectiva durante 2005-2020. En la segunda sección se reseña el cambio de gobierno nacional ocurrido el 1º de marzo de 2020 tras la asunción del presidente de la República, Dr. Luis Lacalle Pou. En la tercera sección se describe el desarrollo de la pandemia de COVID-19, las medidas implementadas y las consecuencias económicas y sociales. Además, se reflexiona sobre la importancia del teletrabajo. El principal argumento del artículo es que si bien las medidas sanitarias fueron exitosas, la apuesta del gobierno de buscar una salida de mercado a la crisis, en un contexto económico externo e interno muy desfavorable, resulta arriesgada e imprevisible. En ese marco, el aumento de la pobreza, el desempleo,

¹**Fabrizio Carneiro** Lic. en Ciencia Política (Universidad de la República, Uruguay), Mag. en Ciencia Política y candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). Investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay) e investigador asociado de CIESU. Correo electrónico: fcarneiro@gmail.com

Fabián Carracedo Lic. en Ciencia Política y estudiante de la Maestría de Ciencia Política (Universidad de la República, Uruguay). Investigador de CIESU. Correo electrónico: ofcarracedo@gmail.com

Juan Pablo Martínez. Economista (Universidad de la República, Uruguay). Investigador de CIESU. Correo electrónico: juanpimot@gmail.com

Ricardo Martínez Lic. en Sociología y candidato a Mag. en Sociología (Universidad de la República, Uruguay). Investigador de CIESU. Correo electrónico: rimarso@gmail.com

Gustavo Méndez Barbato Lic. en Ciencia Política, Mag. en Historia Política y estudiante del Doctorado en Ciencia Política (Universidad de la República, Uruguay). Investigador de CIESU y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Correo electrónico: gmendezbarbato@gmail.com

Paola Opperti Dra. en Derecho (Universidad de Montevideo, Uruguay). Investigadora de CIESU. Correo electrónico: paolaoperti@gmail.com

Alejandro Vignolo Lic. en Ciencia Política (Universidad de la República, Uruguay), Mag. en Ciencias Sociales del Trabajo y estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Investigador de CIESU. Correo electrónico: avignolo@gmail.com

la caída del salario real y de las jubilaciones pondrán en tensión la arquitectura de regulación de relaciones laborales implementadas en los últimos quince años.

Palabras clave: Uruguay, mercado de trabajo, COVID-19, cambio de gobierno, negociación colectiva

ABSTRACT

The article analyzes the conjuncture of the Uruguayan labor market in the context of the government alternance and COVID-19. The first section describes the institutional changes, the evolution of the main labor market indicators and the performance of collective bargaining during 2005-2020. The second section reviews the change in national government that occurred on March 1, 2020 after the assumption of the President of the Republic, Dr. Luis Lacalle Pou. The third section describes the development of the COVID-19 pandemic, the government policies implemented, and the economic and social consequences. In addition, the importance of telework is reflected on. The main argument of the article is that although the sanitary measures were successful, the government's bid to find a market path to the crisis, in a very unfavorable external and internal economic context, is risky and unpredictable. In this context, the increase in poverty, unemployment, the fall in real wages and pensions represent a very important strain to the architecture regulating labor relations implemented in the last fifteen years.

Keywords: Uruguay, labor market, COVID-19, change of government, collective bargaining

RESUMO

O artigo analisa a conjuntura do mercado de trabalho uruguaio no contexto da mudança de governo e do COVID-19. A primeira seção descreve as mudanças institucionais, a evolução dos principais indicadores do mercado de trabalho e a operação de negociação coletiva no período 2005-2020. A segunda seção analisa a mudança no governo nacional que ocorreu em 1º de março de 2020, quando assumiu o novo Presidente da República, Dr. Luis Lacalle Pou. A terceira seção descreve o desenvolvimento da pandemia de COVID-19, as medidas implementadas e as consequências econômicas e sociais. Além disso, se propõe a reflexão sobre a importância do teletrabalho. O principal argumento do artigo é que, embora as medidas sanitárias tenham sido bem-sucedidas, a tentativa do governo de encontrar uma saída de mercado para a crise, em um contexto econômico externo e interno muito desfavorável, é arriscada e imprevisível. Nesse contexto, o aumento da pobreza, o desemprego, a queda dos salários reais e das aposentadorias colocarão em tensão a arquitetura de regulação das relações de trabalho implementada nos últimos quinze anos.

Palavras-chave: Uruguai, mercado de trabalho, COVID-19, mudança de governo, negociação coletiva.

Sumario: 1. Introducción; 2. Evolución del mercado de trabajo 2005-2020; 2.1. Los cambios institucionales implementados entre 2005-2020; 2.2. Evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo; 2.3 Principales resultados de las rondas de Consejos de Salarios; 3. El mercado de trabajo ante el cambio de gobierno; 3.1. Las primeras tensiones entre el nuevo gobierno y el movimiento sindical; 3.3. Las perspectivas de la negociación colectiva en 2020; 4. Mercado de trabajo y COVID-19; 4.1 Las medidas del gobierno ante el COVID-19; 4.2 Una evaluación preliminar de las respuestas del gobierno ante el COVID-19; 4.3 El teletrabajo como problema y como solución; 5. Un balance preliminar; 6. Bibliografía

1. Introducción

Este artículo analiza la coyuntura del mercado de trabajo uruguayo en el contexto de cambio de gobierno y COVID-19. Se organiza en tres secciones. En la primera sección se presenta la evolución del mercado de trabajo durante el período 2005-2020. Se describen los cambios institucionales en materia de regulación de las relaciones laborales, la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo y el funcionamiento de la negociación colectiva institucionalizada. En la segunda sección se reseña el cambio de gobierno nacional ocurrido el 1° de marzo de 2020 tras la asunción del presidente de la República, Dr. Luis Lacalle Pou, al frente de una coalición de cinco partidos de centro derecha. En ese contexto, se enfatizan las relaciones del nuevo gobierno con el sindicalismo y el empresariado y se detallan los lineamientos iniciales del Poder Ejecutivo para la ronda de negociación colectiva de 2020. En la tercera sección se analiza de manera preliminar el impacto del COVID-19. Se describe brevemente la evolución de la pandemia en Uruguay, las medidas tomadas por el gobierno y las consecuencias previsibles en términos económicos y sociales. A su vez, se realiza una presentación de la importancia que el teletrabajo adquirió durante el desarrollo de la pandemia.

Finalmente, con la cautela que la incertidumbre del escenario actual requiere, se desarrollan algunas reflexiones a modo de cierre, donde el argumento principal es que la pandemia del COVID-19, por un lado, profundizó y aceleró algunas tensiones existentes, y por otro, generó nuevas. Profundizó el deterioro que algunos indicadores del mercado de trabajo ya venían presentando, como la actividad y el desempleo. Aceleró algunas de las tensiones sociales previsibles ante el cambio de gobierno, fundamentalmente con el sindicalismo. Generó nuevos problemas, como la recesión económica, la caída del salario real y el impacto en algunos sectores de actividad específicos, importantes y de buen desempeño reciente, como el turismo. La apuesta del gobierno nacional de buscar una salida de mercado a la crisis, en un contexto económico externo e interno muy desfavorable, resulta arriesgada e imprevisible. En cualquier caso, es seguro que tras la pandemia aumentará la pobreza, el desempleo y caerán el salario real y las jubilaciones. En ese marco, la arquitectura de regulación de relaciones laborales instrumentada y de buen funcionamiento en los últimos quince años, atravesará por el contexto más desafiante desde su implementación.

2. Evolución del mercado de trabajo 2005-2020

Una mirada panorámica a la trayectoria histórica sitúa al Uruguay como un país donde la regulación del mundo del trabajo tuvo un desarrollo temprano. La institucionalidad que articula la manera en que se relacionan los principales actores del sistema –Estado, empresarios y sindicatos-, tiene uno de sus mayores hitos históricos en 1943 con la creación de los Consejos de Salarios (ley n°10.449). Dicha normativa establecía la negociación tripartita convocada por el Poder Ejecutivo a la hora de la fijación de los salarios, exceptuándose algunos sectores importantes como el sector público y el sector rural. Durante el período de auge del modelo de desarrollo industrializador por sustitución de importaciones, principalmente hasta mediados de la década del '50, los Consejos de Salarios (CCSS) operaron como un canalizador relativamente estable y efectivo de las relaciones entre capital y trabajo. En la década del '60, en un contexto de crisis económica, social y política, el gobierno dejó de convocar a los CCSS y en 1968 el Poder Ejecutivo decretó la congelación de salarios. Tras el golpe de Estado de 1973, durante la última dictadura (1973-1985) los CCSS fueron suspendidos, para ser reinstaurados una vez procesado el retorno de la democracia. Así, durante el primer gobierno postdictadura (1985-1990), se reinstaló la negociación colectiva.

En la década de los noventa Uruguay –como otros países de la región– consolidó un modelo de desarrollo centrado en la apertura comercial y liberalización financiera produciendo efectos en la estructura productiva, que conllevaron al crecimiento del sector servicios en detrimento de sector industrial y generando transformaciones en la estructura de empleo. Las nuevas exigencias del mercado y de los sectores empresariales tuvieron su correlato en la búsqueda de limitar las que eran vistas como rigideces en el mercado de trabajo, a través del retiro del Estado de la regulación y

participación en las relaciones colectivas e introduciendo mecanismos de flexibilización en las relaciones individuales de trabajo (Carracedo y Senatore, 2013). Durante este período se evidenció un importante retraimiento del papel del Estado en la regulación de las relaciones de trabajo, por la cual el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) pasó a cumplir un rol marginal. La decisión principal en esta dirección fue en 1991 cuando el Poder Ejecutivo dejó de convocar a los CCSS. Si bien los consejos se dejaron de convocar no se eliminó la ley, lo cual es un factor clave para entender la reactivación posterior de los ámbitos de negociación. En términos de la teoría de cambio institucional, el proceso de flexibilización laboral uruguayo se llevó adelante mediante un cambio institucional de conversión, donde las instituciones formales anteriores no fueron modificadas, pero existió un cambio en la interpretación de las reglas producto de la llegada al gobierno de un nuevo actor político que determinaron un cambio institucional gradual (Carneiro 2019).

La no convocatoria a los CCSS tuvo dos cometidos principales. El primero, descentralizar la negociación colectiva a nivel de empresa, bajo el supuesto, que las diferencias de productividad tenderían a reflejarse en la estructura salarial. El segundo, eliminar la acción distorsiva de los sindicatos en la determinación “artificial” de los salarios y restringir todo canal institucional de adscripción de demandas al movimiento sindical. En esta línea, el Poder Ejecutivo se limitó a intervenir vía decretos en la fijación del Salario Mínimo Nacional (SMN), de los trabajadores del sector rural y del doméstico. La negociación colectiva tripartita, cuando existió, fue de acuerdo al peso estratégico del sector en la economía (por ejemplo, los sindicatos bancarios) o donde el Poder Ejecutivo fija o es tomador de precios (construcción, salud, transporte, distribución láctea). Este período tuvo un impacto significativo sobre la central única de trabajadores, PIT-CNT (Carracedo y Senatore, 2013b). Tras el breve período de funcionamiento de los CCSS, hubo un proceso de fortalecimiento sindical que permitió alcanzar en 1987 una tasa de sindicalización del 35% (la distribución de afiliados a sindicatos era un 49% del sector público y 51% privados), para luego iniciar un paulatino proceso de debilitamiento, ya que para el 2003, la tasa de sindicalización cayó al 15% (la distribución de afiliados era de un 69% del sector público y 31% privados) (Méndez, Senatore y Traversa, 2009; Carracedo y Senatore, 2013). En ese marco, el porcentaje de trabajadores amparados por convenios colectivos descendió notablemente.

2.1 Los cambios institucionales implementados entre 2005-2020

La llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno nacional en 2005 supuso el inicio de un proceso de importantes cambios institucionales en el Estado uruguayo. Durante su primer y segundo período de gobierno se instrumentaron reformas de gran calado en varias arenas de políticas públicas, siendo una de las más importantes la reforma en materia de regulación de las relaciones laborales. El acceso del FA al gobierno marcó un quiebre en la orientación político-ideológica de las políticas laborales y de las relaciones del trabajo, respecto a las aplicadas en la década del noventa. Así, durante los tres gobiernos del FA se instrumentó un proceso de reformas que dieron lugar a una nueva configuración de la institucionalidad laboral, al tiempo que se aprobaron numerosas leyes relativas al mundo del trabajo.

Una de las primeras medidas del FA en el gobierno fue precisamente la convocatoria a los CCSS. El retorno a la negociación colectiva implicó una restauración con novedades, siendo las más importantes la incorporación de sectores que habían estado históricamente excluidos de la negociación colectiva formal, como el sector rural y el de trabajo doméstico (Méndez y Senatore, 2012; Carracedo y Senatore, 2013). Asimismo, durante el período 2005-2010 se aprobaron numerosas leyes relativas al ámbito del trabajo, destacándose la ley n°17.940 sobre protección y promoción sindical² y la derogación por decreto n°165/2006 de la facultad del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del

² La n°17.940 de Libertad Sindical, disciplina la licencia sindical, la retención de la cuota, el uso de la cartelera sindical, etc.; establecimiento del proceso de tutela para todos los trabajadores, estén o no sindicalizados, durante o sin negociación colectiva, aquellos que tengan intenciones de conformar un sindicato, aunque éste hecho no se concrete, etc. Asimismo, establece las sanciones contra todo acto de discriminación o actividad antisindical.

Interior, de desocupar los lugares de trabajo durante el ejercicio del derecho de huelga.³Entre las principales leyes aprobadas se destacan la reglamentación del trabajo rural y del servicio doméstico (horarios, descansos, licencias, aportes a la seguridad social, entre otros aspectos); la reglamentación de los regímenes de trabajo del personal dependiente en varias ocupaciones anteriormente con regulación débil o inexistente (gastronomía, hoteles, enfermería, actividad hípica, entre otras); la ley sobre tercerizaciones que establece las responsabilidades subsidiaria o solidaria del empleador, según el caso; la ley de abreviación de los procesos laborales; la prohibición de solicitar pruebas de embarazo a las mujeres para acceder a un empleo; la licencia por paternidad; la flexibilización del acceso a jubilaciones y pensiones; y la ley de responsabilidad penal del empleador (teniendo impactos significativos en la caída de la siniestralidad laboral).

En 2009, tras la aprobación de la ley n°18.566 de negociación colectiva del sector privado y la ley n°18.508 de negociación colectiva del sector público, se instrumentó el nuevo marco de regulación de las relaciones colectivas de trabajo. Entre las principales innovaciones en lo relativo al sector privado, además de la inclusión en la negociación del sector rural y doméstico, está la constitución del Consejo Superior Tripartito (CST) como órgano de coordinación y gobernanza atribuyéndole las funciones de clasificación de los grupos de negociación por rama de actividad. Además, se establecen los niveles de negociación: el tripartito dentro de los CCSS, el bipartito a nivel de las ramas de actividad y a nivel de empresa, estipulándose que no puede acordarse en los niveles inferiores por debajo de lo establecido en los niveles superiores. Otra novedad es que la convocatoria de los CCSS no queda sujeta a la voluntad del Poder Ejecutivo, pudiendo ser convocados por cualquiera de las partes (gobierno, sindicatos o empresarios). Por lo tanto, el gobierno pierde cierto grado de control en la negociación, profundizado a su vez al sustituirse las pautas salariales por los lineamientos salariales, y principalmente porque lo convenido en los CCSS no requiere de la homologación por parte del Poder Ejecutivo.

Por su parte, la ley negociación colectiva en el sector público, también introduce innovaciones siendo la principal la institucionalización formal de la negociación. Si bien, las negociaciones existían, no funcionaban bajo una estructura formal y no cubrían a la totalidad del Estado. En la nueva regulación se introduce la obligatoriedad de la negociación colectiva(aunque no es obligatorio llegar a acuerdos) y su aplicación abarca los organismos del gobierno central, entes autónomos, servicios descentralizados, y a los gobiernos departamentales, lo cual representa que prácticamente todo el sector público quede comprendido bajo la negociación colectiva.

La nueva institucionalidad en materia de regulación de las relaciones laborales, las leyes aprobadas y las políticas implementadas, estimularon un reposicionamiento de los principales actores del sistema. En primer lugar, se evidencia una mayor presencia del Estado a partir del rol central del MTSS en la regulación de las relaciones laborales, modificando la pauta prescindente mantenida durante los noventa. En segundo lugar, se produjo una importante revitalización del movimiento sindical, que aumentó exponencialmente su número de afiliados, pasando de poco más de 100.000 afiliados en 2003 a superar los 400.000 en 2015 (Buffa, et. al., 2016), equilibrándose a su vez los afiliados del sector público y privado. En tercer lugar, la regulación también generó incentivos a la coordinación colectiva de los empresarios, visualizable por ejemplo en una serie de reclamos presentados ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por presuntas violaciones a convenios internacionales en la regulación aprobada por el gobierno.⁴ En esa línea, también debe mencionarse pese a su no consolidación, la creación de la Confederación de Cámaras Empresariales,

³El decreto n°165/2006 derogó otro decreto que facultaba al Ministerio del Interior a proceder a la desocupación de los huelguistas de los locales de trabajo por simple solicitud del empleador. En él se considera la ocupación como una modalidad de ejercicio del derecho a huelga, estableciendo los mecanismos de consulta, negociación, conciliación, sanciones y el eventual desalojo de los ocupantes.

⁴ Los empresarios presentaron una serie de denuncias ante la OIT, en contra de la nueva ley de negociación colectiva del sector privado, por entender que iba en contra de lo dispuesto por los Convenios n°98 y n°154, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Tras una serie de recomendaciones propuestas por la OIT, se realizaron varias rondas de negociaciones entre el gobierno, empresarios y el sindicalismo, pero sin lograr los consensos necesarios para un proyecto modificativo de la ley de negociación colectiva.

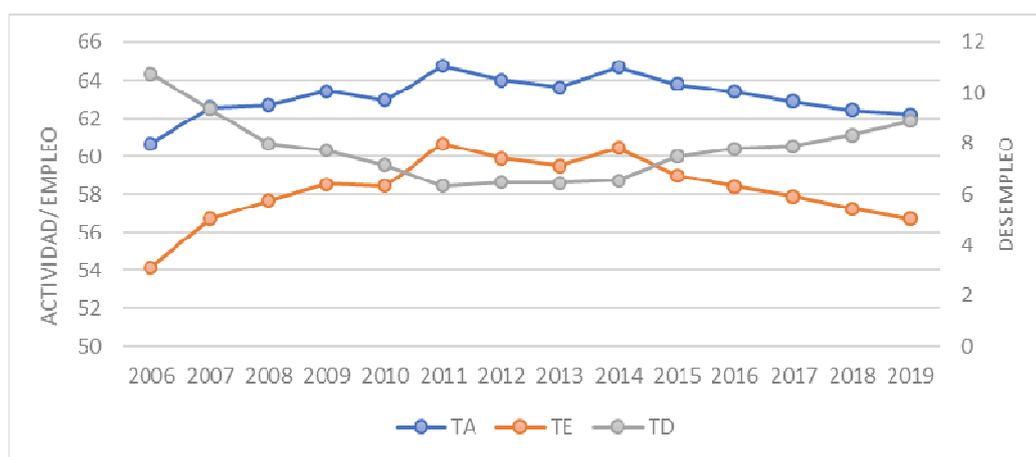
lo cual supuso un nuevo intento de formación de una organización de tercer nivel con el objetivo de nuclear a todos los empresarios del país.

2.2 Evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo

Luego de la crisis económica y social de 2002, Uruguay inició una recuperación sostenida del producto bruto interno, con tasas de crecimiento anual muy superiores al promedio histórico, constituyéndose en el período de crecimiento económico ininterrumpido más extenso en la historia del país. A partir de 2015, en un contexto regional e internacional desfavorable, el crecimiento de la economía se mantuvo, pero a tasas mucho más bajas. Esta evolución económica fue acompañada de una mejora en cuanto a reducción de la pobreza, indigencia y distribución del ingreso. Uruguay aumentó un 130% el PBI per cápita entre 2005 y 2018, lo que lo ubica en la actualidad como el país de mayor ingreso per cápita de América Latina (Banco Mundial, 2020). La pobreza cayó de 32,5% en 2006 a 8,8% en 2019, y la indigencia fue prácticamente erradicada, alcanzando en 2019 un 0,2% (INE, 2020). En términos distributivos, se procesó una mejora en la desigualdad medida por el índice de Gini, que pasó de 0,455 en 2006 a 0,379 en 2012, manteniéndose alrededor de 0,38 hasta 2019 (INE, 2020).

El mercado de trabajo acompañó el desempeño de la economía con mejoras relevantes en los principales indicadores, lo que incluyó niveles récord de empleo, mínimos históricos de desempleo, disminución importante de la informalidad, aumento ininterrumpido del salario real y crecimiento sostenido de la productividad laboral. Los aumentos de las tasas de actividad y empleo, que alcanzaron sus niveles máximos en 2011, 55,8% y 51,3% respectivamente (Gráfico 1), se deben fundamentalmente a la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo. La reducción del desempleo, que alcanzó un mínimo de 6% en 2011, también se debe en gran medida a la inserción laboral de las mujeres, reduciendo la brecha de género a la mitad entre 2006 y 2019 (en 2006 la tasa de desempleo de mujeres era de 14% y la de hombres de 8,1%, en 2019, las cifras fueron de 10,7% y 7,3% respectivamente) (INE, 2019).

Gráfico 1. Tasas de actividad, empleo y desempleo. 2006-2019.



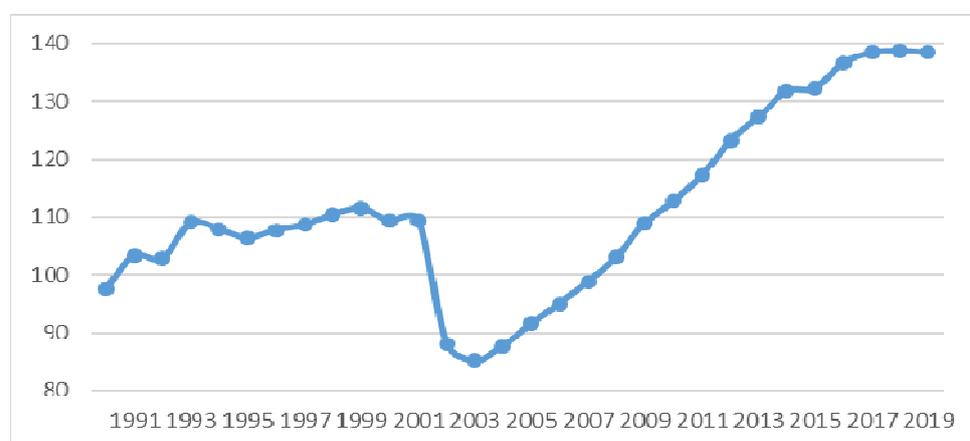
Fuente: INE

La reducción de la informalidad laboral fue un importante avance en los últimos años, pasando de 35% en 2006 a 24,8% en 2019 para el total de ocupados (Castillo y Méndez, 2018; INE, 2020b). También en este indicador, es particularmente destacable la mejora de la formalización en las mujeres, con una tasa de no registro a la seguridad social menor a la de los hombres (22,8% y 26,1% respectivamente, en 2018). Los puestos de trabajo registrados en el Banco de Previsión Social (BPS),

principal instituto de seguridad social de Uruguay, crecieron un 50% entre 2006 y 2014, manteniéndose en valores cercanos al millón y medio de cotizantes hasta 2019 (BPS, 2020). El no registro a la seguridad social varía significativamente según categoría de ocupación, mientras que en los asalariados dependientes privados es próximo al 15% (150.000 personas aproximadamente), entre los trabajadores no dependientes es de 58% (250.000 personas aproximadamente). En este último grupo también hay diferencias importantes, los trabajadores por cuenta propia con local o inversión registran una tasa de informalidad de 64% y aquellos sin local ni inversión alcanzan el 98%, si bien los primeros constituyen un grupo mucho más numeroso (212.000 y 36.000 personas, respectivamente). Los últimos, son trabajadores y trabajadoras que se encuentran, en su gran mayoría, en situación de pobreza y la informalidad está asociada a sus estrategias de sobrevivencia. En el otro extremo, entre los patrones, la informalidad es apenas de 6% (Pedetti, Rudnitzky y Villamil, 2018).

El crecimiento sostenido del salario real ha sido otro de los indicadores positivos en los últimos quince años. Luego de la crisis de 2002, que implicó una pérdida de salario real cercana al 25%, se inició una recuperación que permitió en 2009 alcanzar los niveles previos a la crisis y luego continuar mejorando ininterrumpidamente hasta la actualidad. Entre 2005 y 2019 el crecimiento del salario real fue cercano al 50% (Gráfico 2). Asimismo, a partir de 2005 se definió la recuperación del Salario Mínimo Nacional como herramienta de política pública, lo que implicó una duplicación entre 2005 y 2020 en términos reales. Esta evolución positiva del poder de compra de los trabajadores uruguayos encuentra su explicación tanto en aspectos de la evolución económica, en acciones de política pública y en la negociación colectiva. Los CCSS han tenido efectos positivos y significativos en el aumento del salario real en Uruguay desde 2005, en particular para los asalariados formales, y también en la reducción de la informalidad (Brum y Perazzo, 2020). En tanto, debe destacarse que el crecimiento económico sostenido, con mejoras en el nivel y la calidad del empleo, fue acompañado por aumento de la productividad laboral de 40 % (INE, 2020).

Gráfico 2. Índice de Salario real. 1990-2019



Fuente: INE

Más allá del desempeño positivo a lo largo del período, en los últimos años la economía uruguaya se ha desacelerado, fundamentalmente a partir de 2015. Los indicadores del mercado de trabajo, consecuentemente, han evidenciado un estancamiento y en algunos casos un deterioro, pese a que el salario real continuó aumentando. El escenario reciente que muestran los indicadores macroeconómicos y de empleo dan cuenta de que el desafío no es solo recuperar tasas de crecimiento económico mayores a 3%, objetivo por demás complejo en la actual coyuntura, sino también mejorar la relación entre la creación de empleo y el crecimiento del producto (González, 2018). Si bien a partir de 2015 los indicadores de empleo empeoran, Uruguay continuó registrando tasas de crecimiento del PIB positivas (entre 1,5% y 2,5% anual). Entre los aspectos que explican esta situación de crecimiento

sin generación de empleo, se encuentra la distribución sectorial del crecimiento, con actividades económicas dinámicas de menor generación de empleo (agroindustria) y sectores intensivos en empleo que se estancan luego de 2011 y 2012 (comercio y servicios).

Por otra parte, si bien muchas de las mejoras en los indicadores en el período estuvieron asociadas a la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, contribuyendo a la reducción de las brechas en actividad, empleo y desempleo, a una menor informalidad respecto de los hombres, y una pequeña reducción de la brecha salarial, aún persisten desventajas muy relevantes para las mujeres en el mercado de trabajo (Ferrer, González y Triaca, 2018). Especial relevancia cobran en este plano los obstáculos a la inserción laboral de las mujeres con hijos, particularmente cuando los niños y/o niñas son pequeños (Rossel, Salvador y Monteiro, 2015).

Los jóvenes constituyen otro de los principales desafíos en materia laboral, con tasas de actividad, empleo y desempleo en 2019 muy similares a las de 2006. En ese sentido, la situación de los jóvenes es notoriamente peor a la de trabajadores adultos, rasgo característico del mercado de trabajo uruguayo, que se acentúa durante períodos de crisis o estancamiento económico. En el tramo de 19 a 24 años la tasa de desempleo se ubicaba en 24,2% en 2006, descendiendo hasta 15% en 2011, para aumentar sostenidamente hasta alcanzar 23,9% en 2018 (INE, 2019). La informalidad también es mayor entre los jóvenes (30,7% en el tramo 19 a 24 años, en 2018), aunque es aún más elevada en los extremos, tanto en el tramo de menores de 18 como en el de mayores de 65. En el primer caso se debe a las características del trabajo adolescente, permitido a partir de los 15 años, con restricciones y habilitación expresa del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (debe ser trabajo no peligroso). Mientras que la informalidad en los mayores de 65 años se explica por la combinación de actividad laboral con goce de jubilación (inhabilitada para la mayoría de las trayectorias laborales, aunque no para todas) (INE, 2019).

Finalmente, también se presentan diferencias importantes a nivel territorial, con mayores dificultades en el centro y norte del país. Mientras que en Montevideo y zona sur las tasas de empleo se ubican en torno al 60%, en el norte se encuentran los departamentos con las menores tasas del país, cercanas a 53%. El desempleo también difiere según departamentos, ubicándose Montevideo próximo al promedio nacional, mientras que Durazno, ubicado en el centro del país, registra la mayor tasa (14,3% en 2018) (INE, 2019).

2.3 Principales resultados de las rondas de Consejos de Salarios⁵

Tras quince años del retorno de la convocatoria de los CCSS en 2005, su funcionamiento puede considerarse positivo a partir de la visualización del alto nivel de acuerdos alcanzados en las siete rondas de negociación realizadas en el sector privado. De acuerdo a los datos presentados en la Tabla 2, los acuerdos tripartitos alcanzaron un 76,5% del conjunto de las mesas de negociación. Si se adicionan a los acuerdos tripartitos, los acuerdos bipartitos entre trabajadores y empresarios, el porcentaje alcanza casi el 85%. En tanto, el Poder Ejecutivo acordó un 6,2% únicamente con los trabajadores, un 3,3% únicamente con los empleadores y utilizó el recurso del decreto en un 4% ante la imposibilidad de acuerdo entre las partes.

⁵ El contenido de este apartado se apoya fundamentalmente en los trabajos de Cabrera y Martínez (2020) y Cabrera, Martínez y Triaca (2020).

Tabla 1. Resultados de los CCSS según tipo de acuerdo

	Ronda 1	Ronda 2	Ronda 3	Ronda 4	Ronda 5	Ronda 6	Ronda 7
Acuerdo Tripartito	87,4	80,8	80,6	84,5	84,6	66,8	51,1
Votación Trabajadores y Empleadores	0,5	0	0,5	0	3,5	21,3	32,7
Votación PE con Trabajadores	3	11,5	6,3	8,2	7,5	0,9	5,8
Votación PE con Empleadores	1	2,4	3,6	3,4	2,6	6,4	4
Decreto PE	7	4,3	5,4	3,4	1,3	3,8	2,7
Prórroga	0,5	1	3,2	0,4	0,4	0	0
Poder Ejecutivo	0,5	0	0,5	0	0	0,9	0,9
Totalmesas	199	208	222	233	228	235	217

Fuente: Elaboración propia en base a CSB (UETSS-DINATRA)

Los lineamientos del Poder Ejecutivo han enfatizado la protección y crecimiento del salario real, la protección y elevación de los niveles de empleo y el fomento del trabajo decente (Araya y Lado, 2016). Asimismo, se evidenció una política expresa de aplicar incrementos diferenciales para los salarios más sumergidos. Estos lineamientos se han ido ajustando según los contextos macroeconómicos y sociales. Es así que en la primera ronda (2005) la prioridad fue recuperar el salario real perdido durante la crisis económica de 2002 por lo cual se instaba a ajustar los salarios por la inflación pasada, acotada ésta a un período de tiempo establecido en los lineamientos. En la segunda ronda (2006), se recomienda utilizar la inflación esperada publicada en el Banco Central del Uruguay. Otro cambio destacable se da en la cuarta ronda (2010), que incorpora la utilización de indicadores macroeconómicos y sectoriales para definir los incrementos de salario real. A partir de la sexta ronda (2015), se propone que los ajustes salariales sean por un componente nominal preestablecido en el acuerdo para toda la vigencia del mismo, donde además se ofrece una clasificación de ajustes diferenciales según si la mesa de negociación se encuentra en un sector clasificado como “en problemas”, “medio” o “dinámico” buscando alinear el aumento salarial al desempeño económico que comenzó a experimentar el país.

Un aspecto relevante de los CCSS es el que resulta de analizar los tiempos de duración de los convenios, ya que permiten una aproximación a la estabilidad económica, a la previsibilidad, y son por tanto, también un indicador del grado de confianza entre los actores. Desde la primera a la séptima ronda hubo una ampliación sensible de la duración de los convenios colectivos. En la primera ronda, el 94% de los convenios establecían una duración que oscilaba entre 7 y 12 meses. En la séptima ronda de CCSS, el 98% de los convenios establecieron una duración de 19 meses o más (Cabrera y Martínez, 2020; Cabrera, Martínez y Triaca, 2020).

Además de la fijación del salario y los períodos de aplicación de los convenios colectivos, los CCSS configuran un ámbito institucionalizado de negociación que permite la discusión de otras temáticas relativas al mundo del trabajo. Si se analizan los contenidos de los convenios, la literatura jurídica ofrece una clasificación de las cláusulas (Cabrera y Martínez, 2020; Cabrera, Martínez y Triaca, 2020). Las *cláusulas normativas* refieren al conjunto de disposiciones que conforman los salarios, condiciones de trabajo y calidad de vida de los trabajadores en su más amplia expresión. Las *cláusulas obligacionales*, son las que regulan las relaciones jurídicas entre las partes que pactan, existiendo mecanismos como las comisiones de conciliación y cláusulas de paz. Por otra parte, las *cláusulas de derechos fundamentales en el trabajo*, que incorpora contenido que no es en principio materia tradicional de las negociaciones laborales, pero que se imponen por la agenda en materia de derechos, desde la legislación supranacional y desde el propio Poder Ejecutivo.⁶

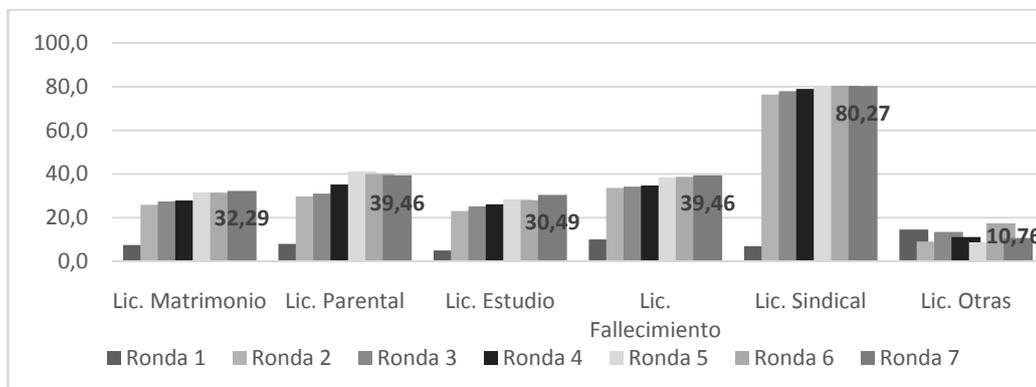
En primer lugar, las cláusulas obligacionales han sido incorporadas a los contenidos de CCSS en forma creciente desde la primera ronda, convirtiéndose en un aspecto fundamental de la negociación colectiva tripartita, ya que implican el establecimiento de pautas de buen relacionamiento y buena fe en la negociación, y el establecimiento de mecanismos consensuados de solución de los conflictos que pudieran surgir durante la vigencia de las decisiones de los CCSS. Las cláusulas de paz han experimentado un crecimiento sostenido, pasando de un 41% en la primera ronda a un 76% en la séptima. Las cláusulas de descuelgue, que permite a una empresa o grupo de empresas de una determinada mesa dejar de regirse por lo decidido en el CCSS bajo determinadas circunstancias previamente acordadas, tienen un nivel menor de incorporación, no llegando al 10% de las mesas en todo el período. Las cláusulas de salvaguarda son otro aspecto importante de los contenidos enmarcados en las cláusulas obligacionales, pues determinan las condiciones por las cuales las partes se obligan a renegociar. A medida que se ha avanzado en las rondas, las cláusulas de salvaguarda específicas han llegado al 87% de mesas que las incorporan. Desde el Poder Ejecutivo se ha fomentado la inclusión de salvaguardas específicas, pues determinan con mayor precisión los umbrales de indicadores específicos (PIB, inflación, por ejemplo) por los cuales se dispone la renegociación. Un tipo especial de cláusulas de salvaguarda son las de mecanismos automáticos de corrección por aceleración inflacionaria, o “gatillo inflacionario”, en donde se aplica una corrección al salario activada al momento en que la inflación supera un umbral definido previamente.

En segundo lugar, las cláusulas normativas ocuparon un lugar importante en la negociación, plasmándose mayoritariamente en licencias, cláusulas referentes a los tiempos de trabajo, primas salariales y partidas de diversa índole. Los distintos tipos de licencias, entre las que se destacan las licencias por matrimonio, parentales, por estudio, por fallecimientos de familiares, sindical, experimentaron un aumento en la proporción de mesas que las incorporaron. Adicionalmente a los avances en la legislación nacional respecto a licencias, la proporción de mesas que incorporaron cláusulas específicas evidenció una tendencia creciente en todo el período (Gráfico 3). Las cláusulas referidas a los tiempos de trabajo también experimentaron un aumento sostenido, pasando de un 6,5% de mesas en la primera ronda a un 29,6% de mesas con cláusulas de este tipo en la última ronda. Con respecto a las primas, entendidas estas como un suplemento monetario otorgado a modo de incentivo o recompensa y que toma como base un determinado concepto laboral, existen varios tipos como las que son por antigüedad, por nocturnidad, por presentismo y de otra índole. También se registró un aumento en la proporción de mesas que las incorporaron. Por último, las cláusulas referidas a partidas, entendidas estas como entregas monetarias o en especie que no tienen necesariamente a un concepto laboral como base para su especificación, también experimentaron un aumento en la proporción de mesas que las acordaron. Las partidas en especie son las más frecuentes, llegando a un 63,2% en la

⁶ Existen otras categorías de cláusulas mencionadas por los autores que no se describen aquí. La *envoltura o parte externa* de las decisiones de CS, que son cláusulas que refieren a las duraciones, revisiones y extinciones de lo acordado, así como a los ámbitos de aplicación. Hay también una clasificación residual, en donde se toman en cuenta *cláusulas accidentales, ocasionales y/o accesorias*, para enmarcar diversos asuntos puntuales y circunstanciales del devenir de una negociación (terminación de un conflicto puntual, reincorporación de una plantilla por circunstancias especiales, etc.).

séptima ronda. Asimismo, las monetarias, en sus diversas configuraciones, también tienen protagonismo llegando a un 35,4% en la séptima ronda.

Gráfico 3. Proporción de mesas por tipo de licencias por ronda (%)

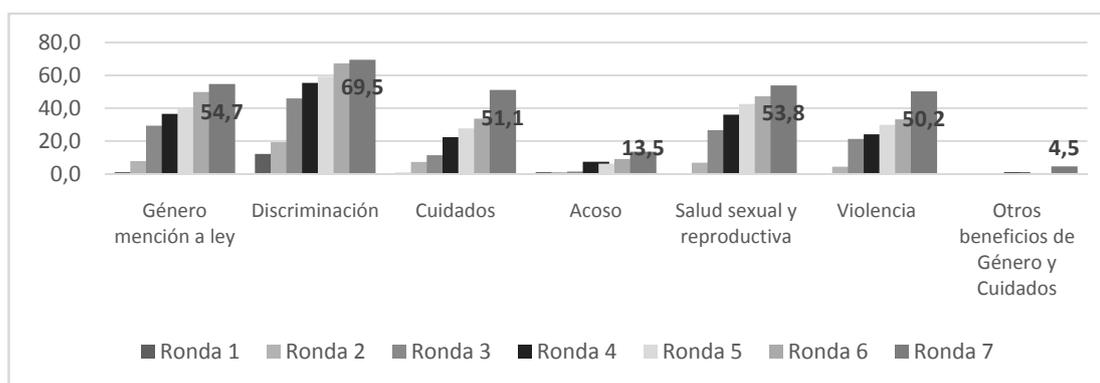


Fuente: Elaboración propia en base a CSB (UETSS-DINATRA)

En tercer lugar, las cláusulas de derechos fundamentales representan un aspecto importante de avance en materia de trabajo decente y desarrollo social. Cabe señalar que en durante el período analizado desde la primera a la séptima ronda de CCSS la normativa uruguaya avanzó en materia de derechos y beneficios para los trabajadores, incorporando contenidos que en instancias anteriores había sido materia de decisiones de CCSS. Estas cláusulas refieren a salud y seguridad en el trabajo, formación profesional, creación de comisiones para el tratamiento de temas de interés para las partes y cláusulas de género y cuidados. Las cláusulas de salud y seguridad, que están apuntaladas por una amplia normativa jurídica, presentan una evolución que va desde el 9,1% en la primera ronda a 61,4% en la séptima. Asimismo, las cláusulas de formación laboral van desde un 6% a un 44,4% en el período analizado. Las comisiones se mantienen estables alrededor de un 35% en todas las rondas.

Un capítulo destacado en las cláusulas de derechos fundamentales, son las relativas a género y cuidados, que abarcan temas como discriminación, cuidados, acoso sexual y laboral, salud sexual y reproductiva, violencia. La proporción de mesas que incorporan cláusulas de este tipo aumenta consistentemente a lo largo de las rondas y supone un avance en la incorporación del tema en el mercado de trabajo, acompañando la normativa nacional en la materia. Se destaca, por ejemplo, que las cláusulas de cuidados pasan de 0,5% en la primera ronda a 51,1% en la séptima, y las cláusulas de salud sexual y reproductiva de un 0% en la primera a 53,8% en la séptima. En el gráfico 4 se puede observar la evolución de la incorporación de estas cláusulas para todas las rondas. Estas cláusulas, además de ratificar la normativa contienen medidas concretas que tienden hacia la compatibilización de la vida laboral y familiar y al mayor acceso a puestos de menor presencia de mujeres. Apuntalan a la vez el respeto al derecho de la igualdad salarial y de oportunidades.

Gráfico 4. Proporción de mesas con cláusulas de Género y Cuidados por Ronda (%)



Fuente: Elaboración propia en base a CSB (UETSS-DINATRA)

Finalmente, un elemento adicional para analizar la evolución del mercado de trabajo en el período, conjuntamente a los principales indicadores y al contenido de la negociación colectiva, es el nivel de conflictividad laboral. De acuerdo a los datos elaborados por el Instituto de Relaciones Laborales de la UCUDAL, la conflictividad laboral (global y sectorial), en los últimos quince años, ha sido en promedio menor que durante la década anterior al 2005(UCUDAL, 2020). No obstante, la conflictividad en el quinquenio 2015-2019 fue superior en comparación con los dos quinquenios anteriores. Asimismo, de acuerdo a los datos del número de conflictos atendidos, como la prevención de estos, presentados por el MTSS, surge que la institucionalización de la negociación colectiva parece haber sido una herramienta que ha servido para canalizar, administrar y dirimir el conflicto surgido de la puja distributiva capital-trabajo.

3. El mercado de trabajo ante el cambio de gobierno

El 1° de marzo de 2020 asumió el nuevo presidente de la República, Dr. Luis Lacalle Pou. El nuevo gobierno está conformado por una coalición de cinco partidos políticos que incluye al Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente y Partido de la Gente. A la complejidad normal de una transición de gobierno, se agregan en el caso uruguayo -además de la pandemia-, tres elementos adicionales. El primero, es el hecho de que el cambio es de gran envergadura en el sistema político uruguayo, ya que supone la alternancia en el partido político de gobierno tras quince años de ejercicio continuado del Frente Amplio (FA). El segundo es que la composición de la coalición integrada por cinco partidos es un hecho inédito en el sistema político uruguayo reciente, lo cual aumenta los costos de transacción y negociación, y por tanto, los tiempos para hacer efectivas las designaciones para los principales cargos de gobierno y para la definición de las principales políticas públicas. El tercer elemento, es que tal cual fue anunciado en la campaña electoral por Lacalle Pou, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento una ley de urgente consideración, con aproximadamente 500 artículos, que abordan diversas arenas de política pública, entre ellas, la regulación de las relaciones laborales.

El triunfo de Lacalle Pou y la conformación de un gobierno de coalición con partidos que se ubican desde el centro a la extrema derecha del sistema político uruguayo supone un importante

cambio en el sistema político uruguayo y por tanto genera incertidumbres. En materia de agenda de relaciones laborales, durante la campaña electoral Lacalle Pou aseguró que en caso de resultar electo mantendría la negociación colectiva, lo cual creó un contexto de relativa distensión con la central única de trabajadores (PIT-CNT). Cabe recordar que el PIT-CNT, si bien es celosa de su autonomía, ha estado históricamente hermanado al FA. En tanto, el sector empresarial, en general, ha mantenido una relación más fluida con los partidos fundacionales (Nacional y Colorado), quienes tienen una orientación ideológica que combina corrientes liberales y conservadoras. En ese marco, Uruguay no escapa a la lógica general de los sistemas de partidos por los cuales los partidos del centro a la izquierda están más cercanos al sindicalismo, y los del centro a la derecha, a los empresarios.

La historia y los vínculos entre la izquierda política uruguaya y los sindicatos se remontan a fines del siglo XIX y fueron madurando conforme se produjo primero la unificación del sindicalismo a mediados de la década del '60 con la creación de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) y posteriormente, en 1971 con la unificación de la izquierda partidaria con la creación de FA (Senatore, 2008). Luego de la dictadura (1973-1985), en la cual ambas organizaciones fueron proscritas, el sindicalismo nucleado en el PIT-CNT y el FA, actuaron de manera complementaria para oponerse a la agenda privatizadora neoliberal de inicios de la década de los '90, impulsada fundamentalmente durante el gobierno del presidente Luis Alberto Lacalle (1990-1995), padre del actual presidente de la República. La relación osciló en ese período entre la unión y la competencia, al mantener mutua autonomía en sus mecanismos y formas de acción (Doglio, Senatore y Yaffé, 2004). Las particularidades que permitieron sostener, por décadas, la fuerte relación entre el FA y el PIT-CNT, han sido la relativa sintonía programática, los vínculos mantenidos a través de sus interconexiones cruzadas con elites políticas-sindicales compartidas y la singularidad –a diferencia de otros casos de la región– de lograr el PIT-CNT la cohesión del movimiento sindical bajo el formato de una central única. Más allá de esta cercanía, las relaciones entre los gobiernos del FA y el movimiento sindical no estuvieron exentas de tensiones y conflictos. Las tensiones emergieron fundamentalmente durante el último período de gobierno que se inició con un decreto de esencialidad en la educación e importantes tensiones con los sindicatos públicos, a nivel nacional y también a nivel del gobierno de Montevideo que también encabeza el FA.

Por otro lado, la relación de los empresarios con los partidos políticos, y en general con la política en el Uruguay, ha sido muchas veces asociada a la hipótesis trazada por Carlos Real De Azúa de que las clases económicas en Uruguay han sido históricamente “más dominantes que dirigentes” (Real De Azúa, 1969; Lanzaro, 1992; Caetano, 1992). Esta hipótesis, que refiere a una baja participación directa de los empresarios en política, salvo en contextos de crisis, parece confirmarse en un reciente estudio, donde en el marco regional, Uruguay presenta niveles comparativamente bajos de presencia de empresarios en política (Serna y Botinelli, 2017). Más allá de esto, y sin desconocer que la incidencia de los empresarios en política generalmente está vinculada a su acción como grupo de presión en el proceso de decisión de la política pública, la participación directa de empresarios muestra variaciones en los distintos partidos políticos uruguayos. Así, en un estudio que analiza la participación de senadores de la República durante el período 2000-2015 en asociaciones empresariales, se observa que en los partidos Colorado y Nacional existe una oscilación de entre el 22 y 50%, mientras que en el FA varía entre un 3 y un 8% (Serna y Botinelli, 2016).

De acuerdo a la configuración histórica reseñada, pese a la tónica relativamente relajada durante la campaña electoral, podía preverse que el nuevo gobierno iba a tener una relación más distante con el sindicalismo y más cercana con los empresarios. Uno de los primeros hechos significativos en este sentido fue la designación de algunos representantes de las gremiales empresariales en puestos de gobierno. A la inversa de lo que caracterizó a la experiencia frenteamplista de gobierno, en la cual hubo una importante presencia de dirigentes de extracción sindical, en el actual hay una importante presencia de empresarios. No obstante, por lo expuesto, el actual gobierno uruguayo, si bien tiene una clara sintonía en sectores del empresariado, parece tener menos vínculos orgánicos que otras experiencias regionales recientes, como Mauricio Macri en Argentina o Sebastián Piñera en Chile. En ese sentido, el hecho de que en el MTSS Lacalle Pou haya designado a Pablo Mieres del Partido Independiente, el partido más de centro que conforma la coalición -con apenas el 1% del electorado-,

puede ser entendido en este contexto, más allá que muchos de los cargos jerárquicos del ministerio estén ocupados por dirigentes del partido del presidente.

3.1 Las primeras tensiones entre el nuevo gobierno y el movimiento sindical

El primer choque entre el PIT-CNT y el nuevo gobierno nacional fue en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19, cuando la central sindical promovió un “cacerolazo” en reclamo del aumento de tarifas de los servicios públicos, lo que le valió fuertes críticas por parte de diversos actores de gobierno. Junto con el reclamo, la central obrera dio a conocer una plataforma compuesta de once medidas elaboradas en conjunto con otras organizaciones sociales, con el cometido de proponer soluciones para enfrentar las consecuencias sociales y económicas de la pandemia. Un segundo episodio que generó tensión fue la negación por parte del Poder Ejecutivo del instrumento de la cadena nacional de radiodifusión al PIT-CNT para brindar un mensaje en conmemoración el 1° de mayo, del Día de los Trabajadores. Desde el sindicalismo se criticó la decisión del gobierno, marcando la diferencia con los quince años previos, donde el gobierno cedió la cadena PIT-CNT, así como a otras organizaciones sociales, incluyendo asociaciones empresariales. El gobierno argumentó que la negación fue por una decisión política general por la cual se definió que el instrumento de la cadena será utilizado únicamente para comunicaciones del gobierno.⁷

El segundo elemento de tensión entre el nuevo gobierno y el sindicalismo fue a raíz del envío del proyecto de ley de urgente consideración al Parlamento. El mecanismo utilizado por el gobierno supone una herramienta prevista por la Constitución que implica plazos legislativos acotados para su tratamiento con la particularidad de que si no existe pronunciamiento del Parlamento en los plazos estipulados (máximo de 90 días), el proyecto queda aprobado. El proyecto, que fue anunciado durante la campaña electoral, recibió fuertes críticas del movimiento sindical, así como de otros actores políticos y sociales, principalmente del FA. Las principales críticas realizadas se han centrado en aspectos de forma, de oportunidad y de contenido. Los aspectos de forma se deben a la gran cantidad de áreas de política pública que están incluidos en el proyecto de ley (educación, desarrollo social, seguridad social, empresas públicas, seguridad pública, inclusión financiera, entre otras) lo que además de la discusión formal respecto a la constitucionalidad del instituto, dados los breves plazos de discusión, estaría limitando la calidad del debate parlamentario y social. Los aspectos de oportunidad refieren principalmente al contexto de emergencia sanitaria en el cual fue enviado el proyecto, lo que, dadas las restricciones impuestas por el distanciamiento físico, limita aún más las posibilidades de movilización para quienes se oponen al proyecto.

En cuanto a las críticas sobre el contenido, el PIT-CNT, si bien ha realizado un análisis crítico al conjunto de las propuestas incluidas en el proyecto de ley de urgente consideración (PIT-CNT, 2020), las principales han sido tres. En primer lugar, las críticas a las propuestas vinculadas a las empresas públicas, fundamentalmente a la desmonopolización de los combustibles y a la apertura a la competencia de algunas áreas de las telecomunicaciones. Como se mencionó anteriormente, el sindicalismo fue un actor principal, junto al FA, de oposición a las reformas privatizadoras de los '90, con lo cual estas iniciativas del gobierno reeditaron antiguas discusiones. Cabe señalar que el gobierno decidió retirar ambas propuestas del proyecto durante su tratamiento por la Cámara de Senadores.

En segundo lugar, se ubican las críticas a la propuesta de reglamentación del derecho de huelga, que es el único artículo del proyecto que refiere específicamente a la regulación de las relaciones laborales. La propuesta del gobierno, denominada inicialmente como “sobre el ejercicio del derecho de huelga”, y luego modificado por la denominación de “Libertad de trabajo y derecho de la dirección de la empresa”, establece que el Estado garantizará el ejercicio pacífico del derecho de huelga, el derecho de los no huelguistas a acceder y trabajar en los respectivos establecimientos y el derecho de la dirección de las empresas a ingresar a las instalaciones libremente. Esta propuesta, que rompe una tradición histórica de autorregulación y auto tutela de las partes en el ejercicio del derecho a huelga,

⁷Esto fue ratificado el 20 de mayo, cuando se le negó la cadena nacional a la organización de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos durante la última dictadura (1973-1985).

garantizado constitucionalmente y por convenios internacionales, es uno de los puntos de mayor tensión entre el sindicalismo y el gobierno en momentos en que la ley está siendo tratada en el Parlamento.

En tercer lugar, hay otros artículos incluidos en el capítulo de seguridad pública que fueron criticados por la central sindical, ya que facultan a declarar ilegítimos los piquetes realizados en espacios públicos y privados, cuando afecten la libre circulación de personas, bienes o servicios, quedando en manos de las fuerzas públicas el disolverlos y en caso de detectarse hechos de apariencia delictiva, detener a los presuntos infractores. Estos artículos, junto a otros vinculados a la seguridad pública, han recibido diversas críticas, tanto del sindicalismo, del FA, de la academia, como de organismos internacionales. Finalmente, otras disposiciones que generaron tensiones con el movimiento sindical son los referidos al funcionariado público, por la modificación de las modalidades de traslados entre las distintas reparticiones del Estado, y sobre todo, por el criterio restrictivo de ocupación de vacantes generadas, que apunta a reducir la cantidad de funcionarios públicos. Asimismo, como se verá más adelante, el impuesto transitorio a salarios altos del sector público en el marco de la pandemia, tensionó aún más las relaciones.

En el contexto de estas posiciones enfrentadas entre el gobierno y el PIT-CNT, el 4 de junio, la central sindical convocó al primer paro parcial y a una movilización en rechazo del proyecto de ley de urgente consideración. La movilización tuvo características especiales acordes al contexto sanitario. En ese sentido, y teniendo en cuenta la movilización vehicular que se instrumentó durante la celebración del 1° de mayo, el sindicalismo uruguayo respondió de manera relativamente rápida e innovadora a las restricciones de circulación. Más allá de las críticas de la central sindical, de otros actores sociales y del FA, el proyecto continúa su tratamiento en el Parlamento, y de no mediar cambios inesperados en los apoyos de la coalición de gobierno, será aprobado en el mes de julio.

3.2 Las perspectivas de la negociación colectiva en 2020

Otro factor de tensión entre el gobierno y el sindicalismo durante 2020, agravado por el contexto de emergencia sanitaria, es la negociación colectiva en el marco de la octava ronda de CCSS. Al complejo escenario económico por el que atraviesa el país, la región y el mundo, se le agrega un componente coyuntural que es la gran dimensión que la negociación colectiva presenta, ya que por un lado, cerca del 50% de los convenios colectivos del sector privado tienen vencimiento en 2020, y por otro, al ser el primer año de gobierno, es el momento de discusión de la ley de presupuesto quinquenal, lo que implica la negociación salarial en el sector público.

En el mes de junio, en el marco del Consejo Superior Tripartito, el gobierno presentó los primeros lineamientos para la negociación colectiva y al mismo tiempo informó de la convocatoria un diálogo social por el empleo (MEF y MTSS, 2020). Si bien producto de la negociación anterior, aquellos acuerdos que vencen en 2020 cuentan con un correctivo de inflación para recuperar salario real, la propuesta inicial del Poder Ejecutivo es establecer un año puente de negociación colectiva durante el período comprendido entre julio de 2020 a junio de 2021. En términos más detallados, se propone un aumento nominal de 3% a partir de enero de 2021 para los sectores sin afectación en el empleo por la emergencia sanitaria y a partir de abril de 2021 para los sectores afectados por la crisis, con un correctivo de inflación al final del período (en junio de 2021), al cual se le descontará el aumento otorgado en enero de 2021 (3%) y también el porcentaje de caída del PBI, en igual período. Dadas las previsiones de caída del PBI en 2020, la propuesta del gobierno asegura la caída del salario real privado en 2020, y hace muy probable una caída también en 2021. A su vez, la caída del salario real asegura también una caída de las jubilaciones, ya que la evolución de ambos indicadores está vinculada por la Constitución de la República.

La primera reacción de los actores ante los lineamientos salariales fue de aceptación por parte de los empresarios y de disconformidad por parte del movimiento sindical, el cual adelantó que presentará una contrapropuesta a los lineamientos iniciales. No obstante, desde el PIT-CNT se valoró la convocatoria al diálogo social por el empleo. En ese sentido, el gobierno anunció que instrumentará

medidas específicas para recuperar y generar empleo, ya que, de acuerdo a las declaraciones del ministro de Trabajo y Seguridad Social, el objetivo de los lineamientos es precisamente preservar el empleo. Si bien en los lineamientos iniciales para el año puente de negociación colectiva no se propuso una cláusula específica de obligación de los empleadores de mantener el empleo, a raíz de una iniciativa del PIT-CNT, el Poder Ejecutivo anunció un subsidio económico de aproximadamente USD 220 mensuales durante tres meses a los empleadores que reintegren trabajadores que estaban en seguro de desempleo, o bien, que contraten nuevos trabajadores.

Finalmente, si bien para el sector público aún no ha habido lineamientos específicos, el 4 de junio se realizó el primer Consejo de Negociación Superior Público, en el cual el gobierno remarcó el objetivo de mantener el salario real del funcionariado público. No obstante, el contexto económico desfavorable y el compromiso del gobierno de reducir el déficit fiscal seguramente tensionaran las negociaciones en el marco de la discusión de la Ley de presupuesto quinquenal.

4. Mercado de trabajo y COVID-19

El 13 de marzo de 2020 se reportó oficialmente el primer caso de COVID-19 en Uruguay. De forma inmediata el gobierno nacional decretó la emergencia sanitaria nacional, el cierre parcial de fronteras con los países declarados en riesgo, la suspensión de espectáculos públicos y realizó una exhortación a la población a extremar las medidas de higiene personal y a restringir la circulación, fundamentalmente a aquellos quienes presentaran síntomas o hubieran estado en contacto con personas con la sintomatología del COVID-19.⁸ Pocos días después, el gobierno dispuso la suspensión de clases en todos los niveles educativos y profundizó las medidas de restricción de circulación de personas, a través de un exhorto a las oficinas públicas y a las empresas privadas a implementar mecanismos de teletrabajo. Asimismo, se cancelaron los vuelos de líneas regulares en los aeropuertos del país.

4.1 Las medidas del gobierno ante el COVID-19

Una característica distintiva de la manera en que se implementaron las medidas de emergencia sanitaria en Uruguay es que se apeló a la restricción voluntaria de la circulación sin imponer obligatoriedad de permanecer en los hogares. En ese sentido, el gobierno optó por el camino de la exhortación en muchas de las normas dictadas en el marco de la pandemia.⁹ Las acciones instrumentadas por el gobierno estuvieron condicionadas en gran medida por el desarrollo de la pandemia. En términos generales, la evolución del COVID-19 al momento no ha evidenciado una curva de ascenso muy pronunciada en Uruguay, al tiempo que la cantidad de casos activos ha descendido de forma sostenida desde el inicio del mes de abril. Al tiempo de cerrar el presente artículo, cuando varios países de la región atravesaban una situación pico de contagios y casos activos de COVID-19, las cifras de Uruguay se ubicaban en 853 contagios acumulados, 24 fallecidos y solamente 15 casos activo.¹⁰ Un dato significativo es que la distribución de casos de la enfermedad en el país no fue homogénea. Los casos de contagio y fallecimientos se concentraron en la capital del país, Montevideo, y recientemente, en el departamento de Rivera, que tiene frontera terrestre con Brasil.

En paralelo al decreto de emergencia sanitaria para evitar la propagación del coronavirus y mitigar sus efectos, el gobierno uruguayo dispuso un conjunto de medidas con el objetivo de reducir el impacto económico y social de la pandemia. En el discurso público, el presidente de la República en

⁸ Un listado de las medidas del gobierno puede consultarse en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/medidas-gobierno-sanitaria-emergenciasanitaria-covid19> Acceso: 18/06/2020.

⁹ La normativa aprobada en el contexto de la emergencia sanitaria puede consultarse en: <https://www.impo.com.uy/normativa-covid-19-2/> Acceso: 18/06/2020.

¹⁰ Cifras proporcionadas por el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) de Uruguay, al 20 de junio de 2020. Disponibles en: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/> Acceso 20/06/2020.

repetidas ocasiones manifestó que el objetivo del gobierno era “mantener encendidos los motores de la economía”.¹¹ No obstante, recurrentemente, el gobierno argumentó acerca de las dificultades en la toma de decisiones para contemplar la tensión existente entre las acciones para atender la dimensión sanitaria, económica y social.

Una de las primeras medidas tomadas al respecto, en el marco del decreto n°94/2020, ampliatorio de las disposiciones de emergencia sanitaria, fue la ya mencionada exhortación a las empresas privadas y organismos públicos a instrumentar y promover en todos los casos que sea posible, el trabajo a domicilio. Asimismo, se autorizó a las personas mayores de 65 años, a acogerse voluntariamente al seguro de enfermedad por ser población de riesgo, pese a no estar contagiadas. Por otra parte, tras un acuerdo bipartito entre empresarios y trabajadores de la construcción, luego de algunos contratiempos para la aceptación del gobierno, se implementó una licencia especial para 45.000 trabajadores de la construcción. A través de este mecanismo el sector suspendió la actividad por dos semanas, financiado a partir de un esquema de modificación del aporte a la seguridad social de los empresarios (aumentando el porcentaje de aportes) y trabajadores del sector (aportando días de licencia y días de salario vacacional). En tanto, también se exhortó al cierre de los shoppings centers y casinos. En conjunto, -sumando la suspensión de todos los niveles del sistema educativo-, estas primeras medidas impactaron en un pronunciado descenso de la circulación de personas en Uruguay, pese a no haberse decretado la cuarentena obligatoria.

La baja en la circulación de personas y el cierre temporal de muchas empresas produjo una importante caída en la actividad económica en muchos sectores, con el consecuente envío de muchos trabajadores y trabajadoras al seguro de desempleo. En ese contexto, el gobierno instrumentó una nueva modalidad de seguro parcial de desempleo y un seguro flexible, inicialmente por dos meses, luego extendida hasta junio y con propuestas de extensión ulterior. Cabe señalar que el seguro de desempleo tradicional del Uruguay, incluye la cobertura por despido, por reducción de actividad (diaria y horaria) y por suspensión de actividades de la empresa, siendo uno de los únicos seis países en el mundo que cuentan con este último dispositivo (Dean, 2016). En ese sentido, las dos modalidades instrumentadas por el gobierno implican por un período excepcional la flexibilización de los requisitos de acceso al seguro de desempleo. De acuerdo a cifras del Poder Ejecutivo, en los meses de marzo, abril y mayo de 2020, se otorgaron aproximadamente 200.000 prestaciones de seguro de desempleo (MEF y MTSS, 2020). De los seguros otorgados, aproximadamente el 85% fueron mediante el sistema tradicional y un 15% fueron en el marco de las nuevas modalidades instrumentadas.¹² En tanto, un 83% de las causales de desempleo fue por suspensión, aproximadamente un 8% por reducción y un 9% por despido (Bai, et. al., 2020). A su vez, se dispuso una medida específica sobre el seguro de enfermedad para los trabajadores de la salud, incluyendo al COVID-19 como una enfermedad profesional. Esto supone la posibilidad de percepción de la prestación durante los primeros tres días de inactividad producto de la certificación por enfermedad, que en el régimen común es a partir del cuarto día.

A su vez, el gobierno instrumentó una serie de medidas destinadas a aliviar el impacto en el sector empresarial, fundamentalmente destinadas a las pequeñas y medianas empresas y a algunos sectores específicos. En ese sentido, las principales medidas refieren al diferimiento de las obligaciones tributarias y financieras, a la habilitación de líneas de crédito blandas, y para algunos sectores, una exoneración parcial de impuestos y/o tarifas públicas durante períodos específicos. Respecto a los créditos, una de las principales medidas fue la expansión del fondo destinado a otorgar préstamos para pequeñas y medianas empresas, de 50 millones a 500 millones de dólares, lo que supone una garantía de préstamos por un total de 2500 millones de dólares. Asimismo, para aumentar

¹¹ Diario “El Observador” 20 de marzo 2020. (Edición impresa).

¹² Ante ausencia de cifras públicas oficiales con datos desagregados por tipo de seguro de desempleo, se acude a cifras de prensa. Las cifras publicadas por el diario “La República” al 8 de mayo de 2020, en base a fuentes oficiales del Banco de Previsión Social, ubican en 176.000 el total de seguros de desempleo otorgados en marzo y abril, y en 26.969 los seguros otorgados por las modalidades flexibles instrumentadas en el marco de la pandemia. Disponible: <https://www.republica.com.uy/176-159-trabajadores-fueron-enviados-al-seguro-de-desempleo-id764699/> Acceso: 20/6/2020

la liquidez, el Banco Central del Uruguay (BCU), redujo transitoriamente el encaje bancario, al tiempo que aumentó de 50 a 120 millones de dólares sus fondos para préstamos blandos a empresas. Para el sector de empresas unipersonales, la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) implementó créditos blandos por valor aproximado de USD 300 por dos meses. En tanto, para el monotributo social, un dispositivo específico de aportación de quienes producen y/o comercializan bienes o prestan servicios y se encuentran en situación de vulnerabilidad social, se dispuso por ley un subsidio de USD 170 mensuales por dos meses, extendiéndose a cuatro meses posteriormente.

Por otra parte, para mitigar los efectos sociales y económicos en los sectores más vulnerables de la población, se definió la duplicación de las transferencias monetarias de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y Asignaciones Familiares del Plan de Equipad (AFAM-PE), inicialmente por única vez, y luego replicadas una segunda vez. Estas transferencias se destinan a los hogares de menores ingresos. La instrumentación supuso la duplicación de una de las dos transferencias en los casos que los hogares recibieran ambas, y los pagos se fraccionaron en dos. Asimismo, con el objetivo de atender a los trabajadores y trabajadoras del sector informal, se definió la entrega de una canasta de emergencia por valor de USD 28 por única vez, para aquellas personas no ocupadas en el sector formal, y que no recibieran ningún tipo de prestación del sistema de protección social (ni desempleo, ni transferencias monetarias). En tanto, se exhortó a las empresas públicas que brindan servicios los servicios de telefonía, luz eléctrica y agua potable, a suspender los cortes de servicios por impagos, al tiempo que ANTEL, la empresa telecomunicaciones ofreció una recarga gratuita en algunos planes específicos de conexión de datos de internet.

Como forma de financiar las medidas de emergencia, el gobierno creó el denominado “Fondo Coronavirus” conformado por aportes privados, créditos internacionales y un impuesto transitorio a todos los funcionarios públicos y cargos políticos que perciben salarios líquidos mayores a aproximadamente USD 1800 y jubilaciones mayores a USD 2354. El monto del impuesto varía según la franja de ingresos, llegando al 20% para el caso de los cargos políticos y los salarios mayores. En términos de créditos internacionales, la ministra de Economía y Finanzas, Azucena Arbeleche, anunció que Uruguay recibirá créditos contingentes por valor de USD 1500 millones por parte de organismos internacionales (BID, Banco Mundial, CAF, entre otros). Al momento, no se cuenta con información relativa al monto de fondos provenientes de aportes privados.

La evolución de la pandemia en el Uruguay, a diferencia de lo ocurrido en algunos países de la región, no presentó una agudización en términos de contagios y muertes. En efecto, a partir de los primeros días del mes de abril, se verificó un descenso constante en los casos activos de la enfermedad. Conforme a ello, de manera gradual el gobierno comenzó a flexibilizar las medidas de restricción de circulación de personas. A mediados de abril retomó la actividad la construcción y reabrieron las escuelas rurales. En el mes de mayo se retomó de manera gradual y paulatino el trabajo presencial en las oficinas públicas. Para el mes de junio, el gobierno estableció el retorno escalonado de todos los niveles de la educación y la reapertura de los shoppings centers. Si bien el retorno a la actividad se realizó con protocolos sanitarios que impiden un normal funcionamiento, de manera relativamente rápida, en el mes de junio Uruguay retomó los niveles de circulación de personas previo a la aparición del COVID-19.

4.2 Una evaluación preliminar de las respuestas del gobierno ante el COVID-19

Una primera dimensión de evaluación de las medidas del gobierno es la que surge desde la perspectiva sanitaria. En el marco regional comparado Uruguay ha presentado una evolución positiva en cuanto al control de la expansión del COVID-19, tanto en número de casos, como en fallecimientos. En ese sentido, rápidamente se contuvo la curva de contagios, controlando la propagación del virus y evitando la tensión sobre el sistema de salud. Adicionalmente, la inclusión de manera rápida de los aportes de expertos de la Universidad de la República, y la posterior conformación de un grupo asesor científico, también dan cuenta de una respuesta política rápida apoyándose en el soporte técnico-científico existente en el país. La velocidad de respuesta es apreciable si se tiene en cuenta que el primer caso de COVID-19 registrado fue a pocos días del cambio de gobierno.

Una segunda dimensión es la relativa a la forma en que las medidas fueron tomadas, recurriendo a la exhortación por sobre la obligación, lo que parece haber dado buenos resultados. Esto se vincula a un alto grado de cumplimiento por parte de la población, que puede ser un indicador del respaldo al nuevo gobierno, pero también evidencia un importante grado de respeto por la institucionalidad. En esta línea, los principales actores políticos y sociales apoyaron al gobierno nacional sin precipitar grandes conflictos, incluso en el marco del ya mencionado envío del proyecto de ley de urgente consideración. El camino seguido parece haber amortiguado las tensiones derivadas de la paralización de la actividad económica por razones sanitarias, permitiendo una rápida retracción y a la vez un rápido retorno a la circulación normal de personas. En este marco, como se verá en el próximo apartado, el mantenimiento de la actividad económica en muchos sectores se pudo canalizar a partir del teletrabajo.

Una tercera dimensión de evaluación supone el análisis de las medidas implementadas para contener el impacto económico y social generado por el COVID-19. En este plano, debe repararse en que las decisiones adoptadas se apoyaron en una matriz de protección social históricamente robusta, que a su vez fue fortalecida en los últimos años (Filgueira, 1998; Midaglia et. al., 2017; De Armas, 2017). Precisamente, algunas de las reformas implementadas en el período 2005-2020 y la evolución de los principales indicadores económicos y sociales del país, colocan a Uruguay en un escenario que presenta varias fortalezas, aunque también algunas debilidades.

En términos de reformas, destaca la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud que además de brindar una cobertura universal, facilitó la coordinación de las políticas sanitarias y que la mayoría de los casos de infectados pudieran ser mitigados en el primer nivel de atención. También las reformas del sistema de seguridad social implementadas en el período 2005-2020, dotando de mayor cobertura y flexibilidad en lo que respecta al seguro de desempleo, permitieron absorber una afectación muy pronunciada en el empleo. En esta área, la creación de una modalidad de seguro de desempleo especial y otro flexible en el marco de la emergencia sanitaria, si bien aportó una mayor protección, se sitúa en el marco de una cobertura muy amplia del sistema tradicional ya existente. En cifras, el sistema tradicional cubrió a casi 9 de cada 10 trabajadores que perdieron o redujeron su actividad laboral por el COVID-19. Otro aspecto destacable del sistema de protección social uruguayo, reforzado también en los últimos quince años, ha sido la expansión de las transferencias monetarias no contributivas para sectores más vulnerables. En ese sentido, las medidas de emergencia se apoyaron en programas de transferencias creados luego de 2005 (TUS y AFAM-Plan de Equidad), aplicando refuerzos que ya habían sido utilizados para situaciones de emergencias producto de desastres naturales, como las inundaciones.

En términos de indicadores económicos y sociales, destacan, como se indicó en el primer apartado de este artículo, el descenso sostenido de la pobreza, la reducción de la desigualdad, el aumento ininterrumpido del salario real, y principalmente, el descenso pronunciado de la informalidad. En ese marco, y en el contexto regional comparado, Uruguay hoy presenta las tasas más bajas de pobreza y extrema pobreza de la región, el PBI per cápita más alto, la menor desigualdad medida por el índice de Gini, es el país con menor informalidad laboral, y es uno de los países con mayor gasto público social, particularmente en protección social (CEPAL, 2019) El bajo porcentaje de informalidad -en términos comparados con la región- es un dato del todo relevante a la hora de evaluar las medidas implementadas. Uruguay presenta un 25% de informalidad en tanto el promedio de la región es 54% (OIT-CEPAL, 2020).

La importancia de la formalidad se debe a que las arquitecturas de bienestar de los países latinoamericanos están edificadas con una modalidad asociada a los trabajadores formales, por lo cual gran parte de las prestaciones de protección social dependen de la situación de las personas con respecto al mercado de trabajo. El caso uruguayo no escapa a esa tendencia general pese a haberse movido hacia una matriz con un mayor componente universalista (De Armas, 2017). En este marco es que se ubica la innovación de política implementada por el gobierno en el contexto de la emergencia, que fue la creación de una transferencia monetaria transitoria para trabajadores y trabajadoras informales que no perciban prestaciones del Estado. Más allá de la discusión respecto a si la magnitud de las transferencias es suficiente para paliar las consecuencias derivadas de la baja de la actividad, la decisión parece estar en consonancia con la detección de una de las principales debilidades que la

matriz de protección presenta. El hecho de que el gobierno haya recurrido a las transferencias monetarias también es relevante, puesto que históricamente los sectores políticos liberales y conservadores manifestaron reparos frente a estos mecanismos.

Quizás el aspecto más relevante a la hora de evaluar el desempeño del gobierno es el análisis del esfuerzo realizado, las fuentes de financiación y la suficiencia de las medidas implementadas para evitar las consecuencias económicas y sociales más negativas de la emergencia sanitaria del COVID-19. Dado que la situación está en pleno desarrollo, resulta imposible una evaluación precisa y aún más difícil establecer conclusiones tajantes. No obstante, pueden establecerse algunas consideraciones preliminares.

Un primer elemento que surge al analizar la magnitud del esfuerzo económico es que de acuerdo a las estimaciones realizadas por el BID en abril de 2020, si bien Uruguay es en la región uno de los países que menor gasto en relación al PBI ha destinado para atender la emergencia sanitaria a raíz del COVID-19, se encuentra entre los tres países que mayores recursos, en términos relativos, ha destinado para créditos a empresas (BID, 2020). La comparación de la magnitud del gasto entre países, si bien se ha utilizado como un indicador de voluntad política para atender los impactos de la pandemia, puede resultar engañosa, ya que la magnitud del gasto extraordinario de emergencia está fuertemente influenciada por las fortalezas o debilidades del sistema de protección social de cada país. En ese sentido, como se planteó más arriba, Uruguay posee uno de los sistemas de protección más robustos de la región, lo que puede estar vinculado a una menor necesidad de gastos extraordinarios. No obstante, la forma en que los esfuerzos del Uruguay se han direccionado según la estimación del BID, mayoritariamente destinados a créditos a empresas, da cuenta de una inclinación para que la salida de la crisis se centre en el mercado como principal dinamizador.

Un segundo elemento está relacionado a las formas de financiamiento de los esfuerzos del Estado. En primer lugar, al igual que la mayoría de los países de la región Uruguay acudió a préstamos de organismos internacionales, facilitados por la existencia de acuerdos ya previstos de créditos de contingencia. En segundo lugar, instrumentó un mecanismo de donaciones privadas, cuyas cifras no han sido públicas al momento. En tercer lugar, y en lo que puede verse como una de las decisiones controversiales de política del gobierno, se recurrió al aporte de los salarios elevados del sector público y de los cargos políticos. Esta decisión, evidencia nuevamente una direccionalidad en las iniciativas del gobierno que puede ser entendida como con un sesgo pro mercado, ya que no acudió a mecanismos disponibles y de relativamente fácil implementación, como por ejemplo, la aplicación de un impuesto transitorio para salarios altos del sector privado en la misma medida que en el sector público. Más allá de que en términos de recaudación, los recursos del impuesto transitorio suponen un bajo porcentaje en el gasto total por la pandemia, implican una desigualdad en términos de equidad horizontal del sistema tributario.

Un tercer elemento, y el más importante en términos sociales, es el impacto previsible en términos de aumento de la pobreza y del desempleo producto del impacto del COVID-19, pese a las medidas implementadas. Un estudio reciente del Instituto de Economía de la Universidad de la República, que analiza diversos escenarios, señala que en su escenario central, que considera una caída de 3,5% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2020, la incidencia de la pobreza, incluyendo la acción de las políticas desplegadas, se incrementa en un 3,1%, lo que representa entre 94 mil y 127 mil personas que caen por debajo de la línea de pobreza, un incremento del entorno del 35,6% (Brum y De Rosa, 2020). Por otra parte, en dicho estudio se argumenta que por cada 0,1% adicional de contracción del PBI, se incrementa aproximadamente 0,21% la estimación de la incidencia de la pobreza. En cuanto al desempleo existe una certeza y una incertidumbre. La certeza es que el desempleo aumentará. La incertidumbre es cuántos de los 200.000 trabajadores que se encuentran en el seguro de desempleo retornarán a la actividad cuando la situación se normalice y cuántos finalmente perderán su empleo. En este marco, la convocatoria al diálogo social por el empleo anunciado por el gobierno parece una buena señal, aunque su éxito en dependerá de las decisiones de política específicas que en ese ámbito se acuerden. El anuncio del subsidio para empleadores que recontracten trabajadores, también está en consonancia con la apuesta por una salida orientada al mercado.

En conjunto, el repertorio de medidas y la forma en que fueron implementadas por el gobierno uruguayo pueden considerarse adecuadas. La exhortación y la no obligatoriedad permitieron lograr un buen timing entre el cierre y la apertura de la actividad. Las innovaciones realizadas en el marco de la emergencia, como la flexibilización del seguro de desempleo y el aumento de los montos de las transferencias existentes y la creación de transferencias transitorias para trabajadores informales, también son medidas que van en la dirección correcta. Una de las fortalezas del Uruguay es que estas medidas se apoyan en una arquitectura de bienestar robusta y en un contexto de mejora sostenida de los indicadores sociales durante los últimos quince años. No obstante, las medidas resultan insuficientes para evitar un deterioro de los principales indicadores sociales y del mercado de trabajo. El monto y la transitoriedad de las transferencias monetarias no evitará la caída en la pobreza de los sectores vulnerables. En ese sentido, la apuesta del gobierno para la salida de la crisis es apostar a la dinamización del mercado antes que recurrir a un mayor gasto público social del Estado (pese las restricciones del déficit fiscal existentes). Es este el punto central donde se dilucidará si la opción fue correcta y las perspectivas no son alentadoras.

La magnitud de la crisis económica y social a la que se enfrenta la región tiene características inéditas por lo inesperada y por la rapidez y profundidad de sus impactos. Según las estimaciones de la CEPAL la caída del PBI regional en 2020 será de 5,3%, lo que supone la mayor caída de la historia (CEPAL, 2020). El descenso del comercio internacional, la caída del precio de los productos primarios y la casi supresión total de la actividad turística, que representa aproximadamente el 7% del PBI de Uruguay, hacen prever que la reactivación de la economía no va a ser rápida. A este contexto externo desfavorable, debe agregarse que el mercado interno también se retraerá, por el aumento del desempleo, la caída del salario y jubilaciones reales. La apuesta del gobierno uruguayo por una salida apelando a mecanismos de mercado en este contexto resulta arriesgada. Particularmente, porque parece depender de una rápida activación del sector exportador en un contexto de incertidumbre global acerca del tiempo y la forma en que los principales compradores de las exportaciones uruguayas volverán a los niveles de consumo previos a la pandemia.¹³ En efecto, incluso los países con gobiernos más liberales y conservadores están recurriendo a un aumento exponencial del gasto público social y una mayor intervención del Estado en la economía.

4.3 El teletrabajo como problema y como solución

Uno de los aspectos que ha cobrado mayor relevancia en el mundo del trabajo en el contexto del COVID-19 ha sido el instrumento del teletrabajo. En efecto, casi todos los países del mundo han incentivado este mecanismo, con el doble objetivo de mantener el empleo y la actividad económica. El gobierno uruguayo, a pocos días de detectado el primer caso de la enfermedad, definió por decreto n°94/2020 la exhortación a que se maximice el uso de esta herramienta tanto en el sector público como privado, estableciendo para los empleadores la obligación de informar a la Inspección General del Trabajo del MTSS, respecto a los trabajadores y trabajadoras que se desempeñen en esta modalidad.

Debe destacarse que Uruguay es uno de los países que ha liderado durante la última década muchos de los principales índices de conectividad e inclusión digital en la región. El acceso a internet en Uruguay se ha expandido de forma rápida y sostenida en la última década. El porcentaje de hogares con acceso a internet pasó de 13,5% en 2006 a 69,3% en 2019. El porcentaje de personas que utilizan internet en Uruguay pasó del 41,8% en 2009 al 82,9% en 2019. El porcentaje de personas mayores de 6 años con teléfono celular pasó de 67% en 2009 a 83% en 2019. En tanto, el porcentaje de hogares con computadora o laptop pasó de 24% en 2006 a 68% en 2019 (OPP, 2020). Ciertamente, la accesibilidad a internet es una condición necesaria, aunque no suficiente para el teletrabajo.

¹³Muchas de las medidas que tomó el gobierno parecen asumir que el shock es transitorio y será corto en el tiempo y por lo tanto, se centran en fortalecer la liquidez de las empresas para que no se corten los sistemas de pagos. En el marco de una gran incertidumbre, cuánto más se extienda la crisis, el shock pasará a la economía real y ya no va a ser sólo un problema de liquidez, sino de rentabilidad de las empresas.

Desde el punto de vista del Derecho del Trabajo, es preciso en primer lugar, realizar la distinción conforme lo señala la Organización Internacional de Trabajo (OIT) entre cuatro conceptos que si bien pueden resultar similares o casi idénticos, revisten características particulares que los distinguen: a) el “trabajo remoto” que es aquel que puede realizarse en todo o parte fuera del lugar del centro de negocios del empleador; b) el “teletrabajo”, que reviste similares características a las del trabajo remoto con la particularidad de que necesariamente debe realizarse a través de dispositivos electrónicos; c) el “trabajo en el hogar” refiere a aquel trabajo que tiene lugar en su mayor parte en la residencia del trabajador; y d) “trabajo basado en el hogar” que es aquel en que el trabajador se desempeña en su hogar y éste puede considerarse el centro de negocios.

En términos de regulación, si bien han existido iniciativas, actualmente Uruguay no cuenta con normativa específica sobre el teletrabajo o trabajo en domicilio, a excepción del referido decreto n°94/2020 dictado en el marco de la emergencia sanitaria. Asimismo, Uruguay aún no ha ratificado el “Convenio sobre Trabajo a domicilio” de OIT, CIT n°177 y su correspondiente Recomendación, que puede considerarse como la doctrina más recibida a los efectos de la valoración de casos jurisprudenciales que se generen a raíz de las relaciones de trabajo remoto. La finalidad del CIT n°177 es garantizar la igualdad de trato entre los trabajadores en domicilio y el resto de los trabajadores asalariados, en particular respecto de: a) el derecho de los trabajadores a domicilio a constituir o afiliarse a las organizaciones que escojan y a participar en sus actividades; b) a protección de la discriminación en el empleo y en la ocupación; c) la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo; d) la remuneración; e) la protección por regímenes legales de seguridad social; f) el acceso a la formación; g) la edad mínima de admisión al empleo o trabajo; y (h) la protección de la maternidad.” (OIT, 1996).

De acuerdo a los contenidos del CIT n°177, pueden señalarse algunos de los principales nudos problemáticos del trabajo en domicilio en materia de derecho del trabajo. En primer lugar, la dificultad en el ejercicio de los derechos colectivos en el trabajo, ya que son conocidas las dificultades de organización y conformación de sindicatos en sectores cuyos trabajadores se encuentran dispersos en el territorio. En ese marco, el trabajo en domicilio es una modalidad que atomiza las relaciones laborales, resultando un potencial obstáculo para la acción colectiva. En segundo lugar, en materia de protección de la seguridad y salud de los trabajadores, puede resultar dificultosa la posibilidad de control que puede tener la autoridad nacional en aquellos casos en que las tareas remotas se desempeñan en el domicilio del trabajador. En tercer lugar, del mismo modo, un aspecto central es la manera en que se garantizan las condiciones generales de trabajo, para preservar el límite de la jornada de trabajo, así como los descansos intermedios y semanales en ella previstos. Este punto está intrínsecamente ligado a lo que se ha dado en llamar el “derecho a la desconexión” que detenta el trabajador. En cuarto lugar, el trabajo en domicilio también representa una tensión entre la vida personal y laboral del trabajador. Cuando el trabajo a distancia se efectúa en el domicilio del trabajador existe potencialmente la posibilidad de que se superpongan las obligaciones familiares vinculadas fundamentalmente a cuidados con las obligaciones laborales.

Si bien los problemas que acarrea el teletrabajo son importantes desde la perspectiva del derecho del trabajo, no deben infravalorarse sus aspectos positivos. En el contexto de la pandemia del COVID-19 ha sido una de las herramientas principales para reducir la circulación de personas y mantener la actividad en varios sectores de actividad. En el caso uruguayo, uno de los ejemplos paradigmáticos ha sido la aplicación de teletrabajo para sostener la actividad en el sistema educativo. En ese sentido, Uruguay cuenta desde el 2007 con el Plan Ceibal, una política pública que apunta a igualar las oportunidades de acceso a la información y al conocimiento de los niños y niñas del sistema educativo uruguayo. Fue concebido desde sus orígenes como un plan de inclusión e igualdad de oportunidades con el objetivo de apoyar con tecnología a las políticas educativas. Gracias a esta política la educación mantuvo, si bien con algunas dificultades, la actividad.

Relacionado con esto se ubica la tensión que genera la suspensión parcial o total de la actividad educativa presencial en los hogares con niños y niñas pequeñas. En Uruguay el 65% de los hogares con niños y niñas de 0 a 11 años asistentes a centros educativos, son hogares en los cuales la totalidad

de los adultos son económicamente activos.¹⁴ En este contexto, la posibilidad de que esos adultos puedan mantener la actividad a través de herramientas de teletrabajo, desde esta perspectiva, puede considerarse como un elemento positivo en materia de conciliación de cuidados y actividad laboral que emerge con mayor claridad en el contexto de la pandemia del COVID-19. En ese sentido, esta modalidad puede servir en el futuro, para instrumentar políticas públicas que utilicen esta herramienta como uno de los elementos para dotar de mayor flexibilidad a los padres y madres de niños pequeños.

Por tanto, el trabajo en domicilio y el teletrabajo si bien aporta soluciones, también plantea problemas. El actual contexto puede entenderse como de oportunidad para Uruguay ya que no cuenta con legislación en la materia, por lo que la experiencia de lo ocurrido durante la emergencia puede ser un elemento muy útil a la hora del diseño de la normativa y de los mecanismos de control y seguimiento por parte del MTSS. La experiencia también puede ayudar a su inclusión como temática específica en la negociación colectiva, por ejemplo, en materia de conciliación entre trabajo y cuidados de personas dependientes.

De la revisión de los antecedentes en la legislación internacional, surgen algunas recomendaciones a tener en cuenta. Una de ellas es que resulta preciso que la regulación del trabajo remoto garantice instrumentos que permitan el ejercicio de la actividad sindical de los trabajadores. En algunas legislaciones latinoamericanas se prevé que los trabajadores a distancia y los teletrabajadores gocen de idénticos derechos colectivos que aquellos que desempeñan su trabajo en el domicilio del empleador. En el mismo orden, lo hace el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo¹⁵ que establece que debe garantizarse a los teletrabajadores los mismos derechos garantizados por la legislación y los convenios colectivos aplicables a los trabajadores.

En materia de la seguridad y salud de los trabajadores, algunas legislaciones latinoamericanas prevén que las autoridades nacionales puedan ingresar al domicilio a los efectos de fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente siempre contando con la previa autorización del trabajador. Asimismo, se han previsto instrumentos tales como registro de los teletrabajadores ante los Ministerios de Trabajo; asegurar que el puesto del teletrabajador se encuentre comprendido dentro de los planes de seguridad y salud ocupacional de las empresas; así como informar al trabajador de las políticas en materia de seguridad y salud en la empresa y de los protocolos que existan en este ámbito. Soluciones similares se han planteado a nivel del acuerdo marco europeo en donde se prevé que para verificar la correcta aplicación de las normas en materia de seguridad y salud, el empresario, los representantes de los trabajadores, y/o las autoridades competentes tengan acceso al lugar del teletrabajo, siendo autorizado este acceso previa notificación y consentimiento del trabajador, quien también puede solicitar una visita de la inspección de trabajo. Evidentemente las inspecciones que se realizan o puedan realizarse a este tipo de trabajo revestirán características especiales y deberán utilizar instrumentos que permitan acceder a la verdad material del desarrollo de la actividad laboral del trabajador.

En cuanto a las condiciones de trabajo y el “derecho a la desconexión” que detenta el trabajador, las legislaciones latinoamericanas en la materia prevén disposiciones que pretenden asegurar que los trabajadores a distancia se encuentren sujetos a las reglas generales de la jornada de trabajo, respetando el límite de la jornada diaria y semanal. Como contrapartida debe asegurarse el “derecho a la desconexión” del trabajador, previendo un lapso de en el cual el trabajador no se encuentra obligado a responder ordenes, comunicaciones, etc., provenientes del empleador; así como la prohibición expresa al empleador de realizar comunicaciones u emitir ordenes durante la licencia del trabajador o en días feriados. Así, uno de los desafíos de la normativa a este respecto es el establecimiento claro y preciso de los lapsos de tiempo en los que deberá garantizarse el descanso diario, intermedio y semanal del trabajador, y por tanto exceptuarlo de la obligación de contestar los requerimientos del empleador.

¹⁴ Datos elaborados por la Unidad de Métodos y Acceso a Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Disponibles en: www.observatoriocoviduy.org Acceso: 18/06/2020.

¹⁵ El Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, aprobado en el año 2001, se encuentra disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac10131> Acceso: 18/06/2020.

Finalmente, en este contexto parece oportuno que Uruguay ratifique el CIT n°177 y establezca un marco legal adaptado a las características del país. Asimismo, la reglamentación debería contemplar, quizás a través de convenios colectivos, la consideración de los aspectos particulares de cada sector de actividad.

5. Un balance preliminar

La evolución de los últimos quince años da cuenta de importantes avances en materia de relaciones laborales en Uruguay. La implementación de la nueva institucionalidad de regulación de la negociación colectiva y las mayores garantías para la actividad sindical no fueron óbice para un buen desempeño económico del país, que completó el período más prolongado de crecimiento económico interrumpido de la historia, acompañando dicha evolución con una caída significativa de la pobreza y la reducción de la desigualdad. Asimismo, los principales indicadores del mercado de trabajo experimentaron una evolución positiva, registrando cifras récord de empleo, desempleo, reducción de la informalidad y crecimiento sostenido del salario real y del salario mínimo. Por otro lado, el alto grado de acuerdos en los CCSS y el comparativamente bajo nivel de conflictividad, también dan cuenta de un período positivo en materia de relaciones laborales.

No obstante, principalmente desde el 2015, junto con la desaceleración del crecimiento económico, algunos de los indicadores principales del mercado de trabajo comenzaron a deteriorarse. Pese a que el salario real continuó aumentando, a un menor ritmo que los años precedentes, se produjo un incremento gradual pero continuo del desempleo, un descenso de la tasa de actividad y un estancamiento en el proceso de reducción de la informalidad. Esta evolución no es homogénea en todos los sectores de la economía ni en los diferentes grupos poblacionales, destacándose entre los más afectados los sectores intensivos en empleo (comercio y servicios), las mujeres y jóvenes, y las zonas del centro y norte del país.

Tras la asunción de Lacalle Pou, que implicó un cambio en la orientación ideológica del gobierno tras quince años de gobierno de la centro-izquierda, el escenario de las relaciones laborales en 2020 hace presumir un aumento de las tensiones entre el gobierno y el sindicalismo, por varias razones. En primer lugar, por la referida configuración histórica de las relaciones entre los actores del mundo de la producción y los partidos políticos uruguayos, por la cual el sindicalismo es más cercano al FA y los empresarios a los partidos fundacionales, que hoy se encuentran en el gobierno. En segundo lugar, por la propuesta de reglamentación del derecho de huelga y la posible criminalización de la protesta que presentan algunos artículos del proyecto de ley de urgente consideración. En tercer lugar, por los lineamientos de la ronda de negociación colectiva, que aseguran una caída del salario real de los trabajadores. A estos elementos, debe adicionarse la tensión generada por algunos hechos puntuales como el cacerolazo de la central sindical contra el aumento de tarifas públicas en medio de la pandemia del COVID-19, la negativa del gobierno a otorgar la cadena nacional para la celebración del día de los trabajadores y el paro realizado el 4 de junio. El diálogo social por el empleo es la propuesta del gobierno para canalizar el conflicto distributivo. De su instrumentación y de los contenidos que se acuerden dependerá seguramente la distensión o profundización del conflicto. No obstante, los actores relevantes no son únicamente el gobierno y los sindicatos, ya que la postura que asuman las gremiales empresariales también será clave, así como también el papel del FA como oposición al gobierno y de otras organizaciones afectadas, como las asociaciones de jubilados y pensionistas, de gran peso político en el Uruguay.

La evolución de la pandemia del COVID-19 en Uruguay ha presentado, hasta el momento, características menos negativas en términos sanitarios que otros países de la región. La opción tomada por el gobierno de no recurrir a la cuarentena obligatoria resultó acertada, tanto para evitar la propagación del virus, como para reactivar la circulación de personas de manera rápida. Las medidas implementadas para evitar las consecuencias económicas y sociales de la emergencia sanitaria, apoyadas en una matriz de protección social robusta y más de una década de mejora de los indicadores sociales, si bien parecen ir en la dirección correcta, resultan insuficientes para mitigar los previsible impactos en términos de aumento importante de la pobreza, del desempleo y una caída del salario real.

En ese sentido, la apuesta del gobierno parece apoyada en que la salida se apoye en una solución de mercado, sin una fuerte expansión del gasto público social. Dentro del contexto negativo, la herramienta del teletrabajo emerge como un aspecto positivo. Apoyada en una fuerte expansión y cobertura de la conectividad a internet, Uruguay pudo mantener importantes sectores de actividad durante la pandemia y evitar una caída mayor de la actividad y del empleo. La emergencia sanitaria, puede resultar una buena oportunidad para avanzar en materia de regulación.

Para finalizar, con toda la cautela que impone un contexto signado por la incertidumbre acerca del desarrollo de la pandemia del COVID-19 que continúa su curso, y las distintas proyecciones sobre la profundidad y la duración de sus consecuencias sanitarias, económicas y sociales, puede realizarse un breve balance preliminar. Así, de acuerdo a lo desarrollado en este artículo puede señalarse que la pandemia del COVID-19, por un lado, profundizó y aceleró algunas tensiones existentes, y por otro, generó nuevas. Profundizó el deterioro que algunos indicadores del mercado de trabajo ya venían presentando, como la actividad y el desempleo. Aceleró algunas de las tensiones sociales previsibles ante el cambio de gobierno, fundamentalmente con el sindicalismo. Generó nuevos problemas, como la recesión económica, la caída del salario real y el impacto en algunos sectores de actividad específicos, importantes y de buen desempeño, como el turismo. La apuesta del gobierno nacional de buscar una salida de mercado a la crisis, en un contexto económico externo e interno muy desfavorable, resulta arriesgada. En cualquier caso, es seguro que tras la pandemia aumentará la pobreza, el desempleo y caerán el salario real y las jubilaciones. En ese marco, la arquitectura de regulación de relaciones laborales instrumentada y de buen funcionamiento en los últimos quince años, atravesará por el contexto más desafiante desde su implementación.

6. Bibliografía

- Araya, F. y Lado, L. (2016). Evolución del trabajo decente en Uruguay en la última década. En Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Ed.), *Estudios sobre trabajo y seguridad Social* agosto 2016, nº 1, pp. 17-126. Montevideo: MTSS.
- Bai, H., Carrasco, P., Deán, A. y Perazzo, I (2020). “Los seguros de desempleo ante un mercado laboral en terapia intensiva”. Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.
- Insumos para enfrentar la pandemia
- Banco de Previsión Social (BPS) (2020). Estadísticas de Seguridad Social del Banco de Previsión Social.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020). Política y gestión fiscal durante la pandemia y la post-pandemia en América Latina y el Caribe. Disponible en <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/> Acceso: 18/06/2020.
- Banco Mundial (BM) (2020). PIB per cápita (US\$ a precios actuales) por país. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD> Acceso: 18/06/2020.
- Brum, M. y De Rosa, M. (2020). Estimación del efecto de corto plazo de la covid-19 en la pobreza en Uruguay. IECON, FCEA, UdelAR.
- Brum, M. y Perazzo, I. (2020). “Efecto de los Consejos de Salarios en los sueldos de asalariados privados 2005-2015”. En Juan Pablo Martínez (Coord.), *Estudios sobre Trabajo y Seguridad Social* N°4. Edición especial: Consejos de Salarios. Montevideo. Iecon/FCEA-MTSS. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/publicaciones/estudios-sobre-trabajo-seguridad-social-ndeg4-edicion-especial-consejos>
- Buffa, C., García, A., Leopold, L., Pelocche, H. y Seco, H. (2016). *Organización y movimiento, central y convención. Una perspectiva del sindicalismo uruguayo a partir del XIIº Congreso del PIT – CNT*. Montevideo: Instituto Cuesta – Duarte / PIT-CNT.

- Cabrera, V., Cárpena, C. y Perazzo, I. (2013). Cumplimiento de los acuerdos alcanzados en los Consejos de Salarios en Uruguay entre 2007 y 2011. Serie Documentos de Trabajo, DT 10/13. Montevideo: Iecon, FCEA, Udelar.
- Cabrera, V. y Martínez, R., (2020). “Informe de la Séptima Ronda de Consejos de Salarios. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”. En Juan Pablo Martínez (Coord.), *Estudios sobre Trabajo y Seguridad Social* N°4. Edición especial: Consejos de Salarios. Montevideo. MTSS. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/publicaciones/estudios-sobre-trabajo-seguridad-social-ndeg4-edicion-especial-consejos>
- Cabrera, V., Martínez, R. y Triaca, L. (2020). “Beneficios y otros contenidos establecidos en las decisiones de Consejos de Salarios 2005-2016”. En Juan Pablo Martínez (Coord.), *Estudios sobre Trabajo y Seguridad Social* N°4. Edición especial: Consejos de Salarios. Montevideo. MTSS. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/publicaciones/estudios-sobre-trabajo-seguridad-social-ndeg4-edicion-especial-consejos>
- Caetano, G. (1992). “Las cámaras empresariales en el sistema político uruguayo: acciones informales e inscripciones corporativas.” En *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, Montevideo: ICP, CIESU, FESUR, TRILCE.
- Carneiro, F. (2019). “Desagregando reformas: sindicatos y reformas laborales en izquierdas moderadas.” *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República*, v. 47 1 julio, pp.:1- 37.
- Carracedo, F. y Senatore, L. (2013). La evolución de la institucionalidad laboral: aportes, dificultades y desafíos. En: *Informe de Coyuntura. Política en tiempos de Mujica III, a un año de las elecciones nacionales*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales y Estuario Editores, 2013.
- Carracedo, F. y Senatore, L. (2013, b). “Las relaciones entre el Gobierno, los sindicatos y los empresarios en la segunda mitad de la gestión del Presidente José Mujica”, en *Informe de Coyuntura. Política en tiempos de Mujica III, a un año de las elecciones nacionales*. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales y Estuario Editores: Montevideo.
- Carrasco, P., Cichevski, A. y Perazzo, I. (2018). Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo. Serie Documentos de Trabajo, DT 09/18. Montevideo: Iecon, FCEA, Udelar.
- Castillo, M. y Méndez, G. (2018). “Estrategia y políticas para la formalización laboral y la extensión de la protección social a las familias de la economía informal en Uruguay 2005-2017.” En Juan Pablo Martínez y Pablo Casalí (Coords.), *Informalidad y políticas para la formalización laboral en Uruguay:2005-2016*. MTSS-OIT.
- CEPAL (2019). *Panorama social de América Latina 2019*. CEPAL.
- CEPAL (2020). El desafío social en tiempos del COVID-19. *Informe Especial* n°3 COVID-19. Mayo de 2020. CEPAL.
- CEPAL-OIT (2020). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Mayo de 2020 Número 22. CEPAL-OIT.
- De Armas, G. (2017) Reformas sociales y gobiernos de izquierda en Uruguay (2005-2014). Tercer movimiento en la trayectoria de un Estado de bienestar centenario. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad de la República.
- Deán, A. (2016). Análisis del seguro de desempleo en el Uruguay. CEPAL.
- Doglio, N., Senatore, L.; y Yaffé, J. (2004). “La izquierda política y los sindicatos: 1971-2004”, en Jorge Lanzaro (Coord.), *La izquierda entre la oposición y el gobierno*. Instituto de Ciencia Política, Montevideo, Ed. Banda Oriental.
- Ferrer, M., González, M., Triaca, L. (2018). Informe brecha salarial de género: análisis de componentes del ingreso salarial. Análisis con foco en Construcción, Comercio y Enseñanza. Montevideo: UETSS, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Filgueira, F. (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". En Roberts B., *Ciudadanía y Política Social Latinoamericana*. Costa Rica: FLACSO/SSRC.
- González, M.J. (2018). "Coyuntura del Mercado de Trabajo". Unidad Estadística de Trabajo y Seguridad Social Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- INE (2018). Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2017. INE.
- INE (2019). Demografía y estadísticas sociales. Trabajo. Actividad, Empleo y Desempleo. Series históricas. <http://www.ine.gub.uy/web/guest/actividad-empleo-y-desempleo>
- INE (2019). Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2018. INE.
- INE (2020). Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2019. INE.
- Lanzaro, J. (1992). "La Cámara y los empresarios de la industria: encuentros y desencuentros ante la integración. Resultados de una encuesta de opinión." En *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, Montevideo: ICP, CIESU, FESUR, TRILCE.
- Méndez, G., Senatore, L. y Traversa, F. (2009). *La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico. Un análisis de los cambios institucionales del período 2005-2009 en el Uruguay*. Fundación Friedrich Ebert, Serie "Cuestiones de Agenda".
- Méndez, G. y Senatore, L. (2010). *Las relaciones laborales en el Uruguay: entre el neocorporativismo y la concertación salarial*. Fundación Friedrich Ebert, Serie "Cuestiones de Agenda" (2010).
- _____ (2012). "La política laboral a mitad de camino". En: *Política en tiempos de Mujica II: un balance en mitad del camino*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales y Estuario Editores, 2012.
- Midaglia, C., Antía, F., Carneiro, F., Castillo, M., Fuentes, G. y Villegas Plá, B. (2017). "Orígenes del bienestar en Uruguay: explicando el universalismo estratificado". Documento On Line n° 1/2017, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/19977/1/DOL%20CP%2001%2017.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2020). Lineamientos salariales Octava Ronda Salarial. Disponible en: <https://www.gub.uy/> Acceso 18/6/2020.
- OIT (1996). Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (CIT núm. 177). OIT.
- OPP (2020). Observatorio Territorio Uruguay de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República.
- Pedetti, G., Rudnitzky, F. y Villamil, L. (2018). Aproximación al sector informal de la economía. Caracterización de las condiciones de vida de los trabajadores responsables de emprendimientos insertos en el sector informal de la economía. En Juan Pablo Martínez y Pablo Casali (Coords.), *Informalidad y políticas para la formalización laboral en Uruguay: 2005-2016*. MTSS-OIT.
- PIT-CNT / Instituto Cuesta Duarte (2020). Análisis del contenido del Proyecto de Ley de Urgente Consideración. Inédito.
- Pucci, F., Nión, S. y Ciapessoni, F. (2012). La negociación colectiva y los actores sociales en un gobierno de izquierda: conflictos, consensos y resultados. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República.
- Real de Azúa, C. (1969). *La clase dirigente*. Montevideo: Nuestra Tierra.
- Rossel, C., Salvador, S. y Monteiro, L. (2015). "Protección social y género en Uruguay: avances y desafíos", En *El Futuro en Foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, N° 08 [en línea] <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/cuadernodh06/undp-uy-cuadernodh08-2015-.pdf>.
- Senatore, L. (2008). "Políticas Públicas Laborales y Sindicalismo en Uruguay 1992-2007". Documento de Trabajo N° 53, Montevideo, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

- Serna, M. y Botinelli, E. (2016). “Una década y media de giro a la izquierda en Uruguay Cambios y permanencias en los grupos políticos dirigentes”. En *El Uruguay desde la Sociología XIV*. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
-(2017). “El poder de las élites empresariales en la política latinoamericana”. Megafón, n°15/2, Agosto 2017. CLACSO.
- UCUDAL (2020). Las relaciones laborales en el quinquenio 2015-2020. Universidad Católica del Uruguay, Departamento de Psicología Social y Trabajo.

Otras Fuentes consultadas

- Banco de Previsión Social
- Banco Mundial
- Diario La República
- Diario El Observador
- Diario Oficial (IMPO)
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Sistema Nacional de Emergencias (SINAE)
- Unidad de Métodos y Acceso a Datos – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República