



FEBRERO DE 2019

EL FUTURO DEL TRABAJO Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD SOCIAL

REPRESENTACIÓN EMPRESARIAL
BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL
Uruguay

Imagen de tapa: Obra ganadora del 1er. Concurso de Esculturas 25 años de las Representaciones Sociales en BPS

ARQ. MARTA BONGIOVANNI

Asistió a los Talleres de Edgardo Ribeiro Nario, Guillermo Fernández, Leonilda González y desde 2001, Clever Lara.

Expuso de forma colectiva en Montevideo y en varias salas departamentales del país y en Madrid -España.

Obtuvo Premios en el Salón de Otoño en San Pablo "Libro de Artista ", ISUSA " Pintura ", BPS - Representación Empresarial "Pintura" y "Escultura".



Argumentación de la obra

¿Qué tiene que ver el pájaro con la Empresa?

- 1) Por encima del cubo un **pájaro**, ya para los egipcios todo ser alado es un símbolo de espiritualidad y la tradición Indú dice que los pájaros representan el estado superior del alma.
- 2) **Cubo**. Equivale al cuadrado entre los sólidos, imagen de lo estable, simboliza la Tierra.
Idea de solidez y permanencia.
Para Platón era una figura perfecta.
En la India y en la China también significa, seguridad, permanencia, equilibrio.
El cubo nos protege nos resguarda, pero también nos aísla.
- 3) Los circuitos integrados fueron incluidos como símbolo del mundo de hoy, en cualquier tarea que nos propongamos ellos son ineludibles.
Sólo mencionar el celular sin el cual no podríamos encarar ninguna "acción o tarea".
Curiosamente parece una maqueta de un polo industrial, es bella e intimidante, son empresas, es el mundo al que aspiramos, generadoras de trabajo.
- 4) Flota un **nido** que es símbolo de protección y sosiego.
Parece frágil, pero tiene el diseño y la estructura necesaria para continuar su especie.
En diálogo con ese mundo creado por el hombre hostil muchas veces, son dos creaciones maravillosas, ellos necesitan del nido para conservar la especie y nosotros necesitamos, por lo menos en la actualidad de los circuitos que hoy son parte indispensable para cualquier acción o tarea que tengamos que emprender o mantener. No sé si para mantener la especie, pero parece que es el camino...
- 5) Por encima del nido real y como una sarcástica mirada sale un cubito de circuitos del nido real.
- 6) La cinta led (reforzando la idea de cuidar la energía) ilumina lo material y a su vez conecta y encadena lo material con lo espiritual.
- 7) Vuelvo al pájaro que había quedado fuera, símbolo de lo espiritual, la idea es contraponer lo arduo de la tarea empresarial con lo espiritual, y un llamado de atención.

Una nos demanda mucho trabajo y esfuerzo, lo espiritual nos eleva y con menos podemos obtener mucho más.

Marta Bongiovanni

El futuro del trabajo y su impacto en la Seguridad Social del Uruguay



CÁMARA
DE INDUSTRIAS
DEL URUGUAY



CÁMARA NACIONAL
DE COMERCIO Y
SERVICIOS DEL
URUGUAY

Informe elaborado por la representación empresarial del BPS, con la financiación de la Organización Internacional del Trabajo y el involucramiento de otras instituciones.

Representación empresarial

Cra. M. Elvira Domínguez

Javier Verdino

Nelson Penino

Coordinación

Dr. Rodolfo Saldain

Equipo de trabajo

Soc. Daniel Blanc

Cr. Sebastián Pérez

Ec. Valeria Cantera

Dr. Pablo Barreiro Villabona

Ec. Maria Noel Sanguinetti

Revisión

Ec. Maria Noel Sanguinetti

Diseño de tapa

Jorge Bonino

Corrección de diseño

Laura Buzó

El uso del lenguaje no discriminatorio es uno de los principios de nuestro equipo de investigación. Asimismo, y siguiendo la sugerencia de la Real Academia Española (RAE), consideramos que la práctica de sobrecargar el texto con o/a se funda en razones extralingüísticas que van en contra del principio de economía del lenguaje.

ÍNDICE

Prólogo.....	7
Resumen ejecutivo.....	9
1 La protección social y el mercado de trabajo	15
1.1. Introducción	15
1.2. Modelos clásicos de protección social. Marco conceptual. Objetivos del Estado de Bienestar.	15
1.3. La protección social en el Uruguay	19
2 El futuro del Trabajo: estado del arte	35
2.1. Introducción	35
2.2. Evolución del trabajo como valor social	36
2.3. Desempleo tecnológico: una preocupación de larga data	38
2.4. ¿Esta vez es diferente?	42
2.5. Estimaciones internacionales de impacto	49
2.6 Estimaciones nacionales de impacto	51
2.7 Principales propuestas relacionadas por la literatura especializada: administración del cambio, reducción de la jornada de trabajo y renta básica universal.....	57
3 Panorama del Uruguay: entrevistas y encuesta empresarial	77
3.1. Introducción	77
3.2. Sobre la Revolución 4.0.	78
3.3. Impactos sobre el mercado laboral.....	84
3.4. La educación del futuro	96
3.5. Formación permanente y reconversión laboral	99
3.6. Legislación laboral	101
3.7. Políticas públicas de protección	105
3.8. Seguridad Social	109
4 Los retos de la protección social	117
4.1. Introducción	117
4.2. Análisis de factores endógenos: la demografía y la sustentabilidad del sistema	118
4.4. Aspectos del mercado de trabajo uruguayo	160
4.5. Cambios y desafíos de mediano plazo	167
4.6. La restricción del capital humano	170
4.7. ¿Una nueva dinámica del cambio? La disrupción	175

5 Opciones en torno al debate sobre las políticas de protección social y sus alternativas a futuro	179
5.1. Introducción	179
5.2. Alternativas para abordar la problemática propia de la protección social uruguaya	180
5.3. Opciones de Política asociadas a la Economía.....	191
5.4. Instrumentos a los efectos de llevar adelante los procesos	207
 6 Desde el Futuro del Trabajo al abordaje de la Seguridad Social. Aportes desde la experiencia de la representación empresarial.	 210
 7 Principales conclusiones.....	 215
Bibliografía consultada.....	219

Prólogo

Desde la Representación Empresarial del BPS, y con el apoyo de la OIT, así como del BPS, nos propusimos avanzar en un análisis que nos permita pensar en la actualidad y futuro de nuestro sistema de protección social.

El escenario actual y futuro de las variables demográficas, combinado con los vaivenes de la economía, en particular la coyuntura que estamos atravesando en términos del ciclo económico, el resultado fiscal y la situación del empleo, así como el impacto de los fenómenos migratorios, nos ubican ante el doble desafío de procurar mejoras en la gestión y diseño de la protección social a nuestra realidad país construyendo una seguridad social acorde a las necesidades de la población y a las posibilidades de las fuentes generadoras de ingreso que en definitiva no son otras que los aportes de los contribuyentes, o sea trabajadores y empresas, así como la sociedad en su conjunto.

Desde una lógica de consulta y representación se debería periódicamente revisar la necesidad de determinadas prestaciones de protección social al tiempo que considerar la modificación de los requisitos previstos para acceder a derechos.

El énfasis puesto en el futuro del trabajo responde a que es imperioso considerar el impacto de los radicales cambios que enfrentamos tanto en el mundo del trabajo como en lo cotidiano. La digitalización y las nuevas tecnologías de la información están modificando en forma permanente la manera de producir, de prestar servicios, de comprar, de comunicarnos y de vincularnos. Estos cambios son de una magnitud tal que obliga a los uruguayos a adaptarse a la nueva coyuntura, corriendo el riesgo de quedar por fuera en el caso de no hacerlo, y es en este escenario que empresas y trabajadores debemos interactuar. Tendremos que analizar la realidad con ingenio para detectar cuáles pueden resultar las mejores oportunidades de cara al futuro, interpretando cómo nos preparamos las empresas y los trabajadores para integrarnos. En este sentido, estamos convencidos de que se trata de un esfuerzo conjunto, donde la educación tiene un rol fundamental.

En este contexto, el BPS se posiciona como un actor clave en su condición de organismo de protección social por excelencia, brindando múltiples coberturas y prestaciones tendientes a atender diferentes necesidades y riesgos, al tiempo que se erige como un eslabón fundamental en el proceso de recaudación para el financiamiento actual y futuro de sus programas, también relevante por su contribución al equilibrio de las cuentas fiscales y como institución que interviene en el mundo del trabajo, ya que sus programas inciden directamente en el desempeño e incentivo a las empresas y trabajadores.

Tenemos un Banco de Previsión Social que ha crecido en prestaciones y que ha mejorado en múltiples aspectos. Hoy debemos bregar por la solvencia financiera para garantizar las prestaciones a los contribuyentes y de aquellas personas que presentan riesgos asociados a la edad, discapacidad, situación socioeconómica, y otros. La clave es el adecuado equilibrio entre lo económico y lo social o viceversa.

La tecnología abre un abanico de desafíos a la vez que nos ofrece enormes posibilidades de llevar a la práctica las políticas, llegando a las empresas y a las personas con un alcance que tiempo atrás era impensable. Sin agotar el análisis y el debate en este documento, los invitamos a seguir pensando y proponer alternativas para adecuarnos a las nuevas realidades, contamos para ello con la mejor herramienta: la integración social en el Directorio del BPS.

Cra. M. Elvira Domínguez
Febrero 2019

Resumen ejecutivo

La relación entre el trabajo humano en diversas etapas de la organización económica y la necesidad de subsistencia no es un tema nuevo.

Tampoco es nuevo que el trabajo se ve “incidido” por la introducción de la tecnología, su avance y su efecto en el empleo ha estado presente desde siempre. Asumiendo lo anterior, la pregunta que hoy debemos responder es aún más intensa ¿El trabajo humano corre riesgo de ser sustituido como consecuencia del avance de la tecnología? ¿Esta vez es diferente?

Tanto a nivel internacional como a nivel nacional existen informes que concluyen que sí, que, sin asistir a un panorama apocalíptico, el fenómeno de la automatización (robotización, internet de las cosas) identificado como “Revolución 4.0” produce un efecto sustitución y que la mayor o menor incidencia depende de la categoría ocupacional, sexo, región y nivel educativo, como los factores más destacados.

A su vez un sistema de producción cada vez más tecnificado, una sociedad cada vez más enfocada “al conocimiento” requiere de mayor preparación, por lo que los espacios a ocupar, cada vez más reducidos, quedarán en manos de aquellos cuyas aptitudes estén acordes a estos nuevos tiempos. Los puestos menos calificados serán los que más rápidamente van a desaparecer o los peor remunerados. La brecha social entre los más capacitados que acceden a mejores puestos y mejores salarios, y los menos capacitados, potencialmente desocupados seguramente los menos remunerados, podría llegar a ensancharse cada vez más.

La tecnología además importa nuevas formas de relacionamiento desde el punto de vista laboral, a la que es necesario adaptarse. Trabajos temporales, y preferentemente fuera de la relación de dependencia laboral clásica, propia del Derecho Laboral (preferencia por relaciones de trabajo independientes y autónomas), “cadenas de producción” cuyos funcionarios ya no se encuentran en un mismo lugar. El auge de estas modalidades se aparta de trabajos caracterizados por la estabilidad, la propensión a la permanencia, preferentemente, en forma vitalicia, en la misma empresa o sector de actividad, vivimos un nuevo paradigma laboral.

A partir de esta “nueva” realidad las posibles respuestas que se recogen en la literatura comparada distan bastante de ser innovadoras; la reducción de la jornada de trabajo y la implementación de una renta básica universal (es decir asegurar un ingreso mínimo garantizado con independencia de cualquier circunstancia personal). Medidas que no sólo no son innovadoras,

sino que tampoco son unánimemente aceptadas, y mucho menos de eficacia probada.

El panorama descrito tiene directa incidencia en el sistema de Protección Social tanto a nivel internacional como a nivel nacional.

Lograr el financiamiento de los sistemas de protección social ante el aumento de la esperanza de vida y el consiguiente envejecimiento de la población (población a la que se debe asistir a través de diferentes planes como por ejemplo a través de un sistema de cuidados, aunque no es el único sector de población del cual ocuparse, ya que igual preocupación genera la situación de la infancia), la sustitución de mano de obra por nuevas tecnologías y el agotamiento del bono demográfico (en lo que coinciden varios informes de relevancia) resultan ser preocupaciones a escala global.

El sistema de protección social uruguayo no es la excepción. Ante la descripción de un panorama de cambios tan poco previsibles, el objetivo central debe estar en lograr la sustentabilidad (tanto a mediano como a largo plazo) y para ello se requiere flexibilidad.

Sabido es que el principal componente del esquema de protección social uruguayo es el sistema contributivo administrado por el Banco de Previsión Social ¿Cómo se encuentra nuestro sistema para enfrentar estos desafíos? A partir de la investigación, siendo cautos, podemos avizorar no pocas dificultades. En la investigación se identifican un conjunto de elementos que generan preocupación en términos de la viabilidad intertemporal.

En primer término, nuestro país no es ajeno a los factores mencionados con anterioridad, a saber, envejecimiento de la población, final del bono demográfico (tal vez no bien aprovechado), pérdida de puestos de trabajo como consecuencia de la tecnificación, nuevas formas de trabajo fuera de la relación de dependencia algunas con riesgo de precariedad. A lo anterior se agregan algunas dificultades que nos son propias, como por ejemplo el incremento sustancial en las prestaciones que sirve el Banco (muy en particular a partir de algunas reformas realizadas en la primera década del siglo XXI que produjeron un –muy- importante incremento de las prestaciones y por tanto en las erogaciones económicas a servir, situación que conforme datos aportados por el propio Ministerio de Economía y Finanzas no fueron bien estimadas ni siquiera por el propio Banco de Previsión Social), informalidad en el mercado de trabajo en la modalidad “tradicional” y mucho más en las nuevas modalidades digitales no sujetas a fiscalización, reformas del sistema que deberían encararse en forma inmediata y que están pendientes, son solo algunos de los factores locales que deben ser objeto de atención.

Además, siendo la educación un factor fundamental para adaptarse rápidamente a los cambios en la “era del conocimiento”, el sistema formal nacional no parece estar arrojando buenos resultados.

¿Cómo se percibe el panorama descrito por parte de actores nacionales relevantes? A través de una serie de entrevistas a actores calificados, a representantes empresariales, líderes gremiales y presidentes de cámaras empresariales se accedió a un conjunto de opiniones que nos permiten conocer la visión que en la actualidad se tiene del fenómeno objeto de estudio.

Casi ninguno de los entrevistados duda en reconocer el “impacto de la tecnología en el mercado laboral” (si bien no todos coinciden en la existencia de una llamada “revolución 4.0”), y si bien no está claro si se va a producir un incremento o disminución de los puestos de trabajo, sí existe coincidencia en que el elemento central de una forma de producción cada vez más tecnificada, es la educación (la de hoy y la del futuro) y la capacitación laboral permanente, que debe acompasar la necesidad del mercado laboral. Y si bien pueden existir matices acerca del “cómo” formar y hacia “dónde” dirigir esa formación, la importancia central de la educación es un tópico en el que todos los especialistas coinciden en resaltar.

A nivel empresarial, en algunos sectores se comienza a dar cuenta de cierto desplazamiento de trabajo humano como consecuencia directa de las inversiones de capital y la introducción de tecnología. Por ejemplo, los entrevistados vinculados al área de las industrias manufacturera (incluido el sector construcción) y agropecuaria, consideran que el avance acelerado de la tecnología no resulta novedoso, sino que es la continuación y expansión de un proceso que ya hace años que se gesta. Por ahora, parecería estar algo más alejado a esta incidencia el sector turístico, es decir, no porque las nuevas tecnologías no hayan desembarcado en el sector, sino porque según los empresarios vinculados al mismo estos no sienten una disminución de puestos de trabajo.

No podemos obviar una particularidad señalados por los empresarios vinculados al sector manufacturero para quienes a pesar de haber incorporado nuevas tecnologías esto no se ha visto acompasado por un incremento en la producción, lo que por supuesto, entre otras cosas desincentiva la incorporación de nuevas tecnologías.

A pesar de la experiencia de algunos sectores, a nivel general no existe consenso acerca de si la “disrupción tecnológica” tendrá por consecuencia un aumento o una disminución significativa en la cantidad de puestos de trabajo.

Sin embargo, se insiste por parte de los entrevistados que, ante una hipótesis de desaparición de puestos de trabajo, la exigencia de mayor preparación hace que los trabajadores menos calificados y los pequeños empresarios sean los que corren con el mayor riesgo de ver como su puesto de trabajo es rápidamente sustituido por nuevas tecnologías. Las sociedades que mejor se adaptan son las que dan mejores capacidades de reconversión y para ello la educación es un elemento central.

Asimismo, los entrevistados también consideran necesario que la legislación laboral haga frente a una nueva forma de producción. Tanto especialistas como empresarios coinciden en señalar que se requiere una flexibilización del mercado laboral para lograr hacer frente a cambios cada vez más dinámicos. Esta flexibilización no implica “desregular” sino que fundamentalmente implica adaptación, fundamentalmente se señalan dos aspectos: la habilitación de la polifuncionalidad del trabajador y la disminución de los costos asociados al trabajo. Por ejemplo, a través de la negociación colectiva se han logrado acuerdos de “adaptación” de la jornada de trabajo a las realidades de la explotación sin que se produjera ninguna situación conflictiva o reclamos salariales, lo que puede ser un buen camino a seguir para crear un nuevo paradigma laboral.

Finalmente, sobre la seguridad social la “sustentabilidad” del sistema es motivo de preocupación. Tanto a nivel de los especialistas consultados, como a nivel empresarial, el actual sistema de financiación a través de aportes patronales y obreros es un elemento central de cuestionamiento. También lo es hacia donde se dirigen las políticas de “protección social”, hacia donde se dirige el gasto, la informalidad y el riesgo de la desigualdad.

Si bien no es posible saber lo que nos depara el futuro tecnológico y como éste impactara en el mercado de trabajo y en el sistema de protección social, lo cierto es que en lo único que como sociedad no podemos fallar es en estar atentos a la realidad, por lo que es necesaria una metodología que permita contar con conocimiento e información oportuna para evaluar el impacto y aportar alternativas a los procesos en curso.

Este documento es un primer paso hacia la reflexión acerca de qué requiere nuestro Sistema de Protección Social y nos permitimos sugerir un enfoque para avanzar en posibles caminos a explorar en términos del régimen actual y del futuro. En la investigación se realizan hipótesis de trabajo a partir de diferentes escenarios, ninguno tiene la pretensión dar respuesta definitiva.

En el documento se realizan propuestas, por ejemplo proponemos evaluar la pertinencia de mantener la “diversidad” de regímenes o transitar hacia un único régimen con criterios de acceso uniforme; revisar el actual sistema de jubilaciones “multipilar”; ajuste de parámetros del sistema como edad de retiro, tasa de remplazo, años y cómputos de servicios, evaluar las referencias en parámetros de aportación, modificar la jubilación y subsidio

por incapacidad, corregir la forma en que se financian los mínimos jubilatorios, compatibilizar la jubilación y la actividad remunerada, revisar los servicios bonificados. También ponemos el foco en las mejoras de gestión.

Sin embargo, tal vez el mayor objetivo de la investigación no sea buscar apoyo en las ideas que se presentan y se desarrollan a lo largo del documento, sino poner el foco en una realidad nacional e internacional que debe ser discutida, planteando algunos aspectos relevantes a considerar en este debate.

Esta investigación pretende aportar la generación de conocimiento desde diferentes perspectivas, por lo que, siguiendo los lineamientos en la materia dados por la Organización Internacional del Trabajo, aspiramos a que el documento sea un primer paso hacia la reflexión que requiere nuestro Sistema de Protección Social, brindar un enfoque para explorar posibles caminos vinculados al régimen actual y al futuro.

1 | La protección social y el mercado de trabajo

1.1. Introducción

En presente capítulo abordaremos los principales conceptos y modelos que se han establecido en cuanto a los sistemas de protección social a los efectos de poder entender su gestación y racionalidad, así como su devenir en la actualidad. En una primera parte se presentará un marco conceptual con los principales conceptos y en una segunda parte se detallarán las características del sistema uruguayo haciendo hincapié en el modelo actual.

1.2. Modelos clásicos de protección social. Marco conceptual. Objetivos del Estado de Bienestar

La protección social comprende un conjunto muy amplio y variado de programas que se caracterizan por ser mayoritariamente públicos, en convivencia con otros de carácter privado con regulación pública y algunos privados que se distinguen por carecer de un marco regulatorio propio. Estos programas se estructuran sobre esquemas basados en el autofinanciamiento y en esquemas dependientes de Rentas Generales o del tesoro nacional. Decididamente, es un concepto más abarcativo que el de seguridad social o seguro social y es posible señalar que en términos muy generales puede conceptualizarse de manera igual o similar al concepto más amplio de Estado de Bienestar.

Los alcances de este trabajo exigen partir de un marco de referencia teórico o conceptual básico que permita encuadrar y contextualizar el análisis. En materia de protección social o Estado de Bienestar existen múltiples enfoques académicos que podrían servir para dicha finalidad. A esos efectos, tomaremos la enumeración de objetivos clásica propuesta por

(NICHOLAS BARR, 2004), profesor de Economía Pública en la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (London School of Economics and Political Science). Si bien su producción refiere al Estado de Bienestar, consideramos trasladables sus desarrollos al ámbito de estudio de este trabajo, más allá del aspecto terminológico.

Según (BARR, 2004:10-13) los objetivos de la protección social pueden resumirse de la siguiente manera:

OBJETIVOS	
Mantenimiento de los estándares de vida <ul style="list-style-type: none"> ○ Defensa ante la pobreza ○ Seguro de ingresos ○ Mantenimiento de consumo 	Reducción de las inequidades <ul style="list-style-type: none"> ○ Equidad vertical ○ Equidad horizontal
	Inclusión social <ul style="list-style-type: none"> ○ Dignidad ○ Solidaridad social
Eficiencia económica <ul style="list-style-type: none"> ○ Eficiencia macro & micro ○ Incentivos 	Rigor administrativo <ul style="list-style-type: none"> ○ Inteligibilidad ○ Ausencia de abuso

(i) Mantenimiento de los estándares de vida

○ Defensa ante la pobreza

Ninguna persona debería estar por debajo de estándares mínimos de vida. El propósito es eliminar la pobreza o atenuarla. Este objetivo plantea la dificultad de definir el concepto de pobreza o la línea de pobreza.

○ Seguro de ingresos

Nadie debería afrontar una inesperada e inaceptable reducción de su estándar de vida. Ese es el principal objetivo de los beneficios por desempleo y de muchos de los beneficios asociados a la de salud. El éxito de estos programas es medido por la tasa de reemplazo de los ingresos provenientes de estos beneficios en comparación con los ingresos previos.

○ Mantenimiento de consumo

Las instituciones deberían permitir a las personas reasignar consumo en el ciclo vital, redistribuyendo ingresos de su juventud a su vejez.

(ii) Reducción de las inequidades

○ Equidad vertical

El sistema debería redistribuir hacia individuos o familias con más bajos ingresos. Todos los beneficios sujetos a examen de ingresos contribuyen a ese objetivo, así como los beneficios no sujetos a examen de ingresos para beneficiarios de ingresos significativamente bajos. Una tercera forma de redistribución surge cuando la fórmula de los beneficios favorece a las personas de ingreso bajo. El suministro "gratis" o con cargo fiscal de servicios generalmente es también redistributivo. Este objetivo es siempre polémico.

○ Equidad horizontal

Las diferencias en los beneficios deberían tomar en cuenta la edad, tamaño de las familias, etc.

(iii) Inclusión social

○ Dignidad

Los beneficios monetarios y de salud deberían ser brindados de manera que preserve la dignidad individual, sin estigmatización.

○ Solidaridad social

Los beneficios en efectivo y la atención médica deberían fomentar la solidaridad social, un objetivo frecuentemente establecido en Europa continental y en los países inspirados en esa tradición.

(iv) Rigor administrativo

○ Inteligibilidad

La administración del sistema debe ser simple, fácil de entender y tan económica de administrar como sea posible.

○ Ausencia de abuso

Los beneficios deberían dejar poco espacio para el abuso.

(v) Eficiencia económica

o Eficiencia macro

La fracción de PIB que debería dedicarse a las instituciones del Estado de Bienestar debería tomar en consideración el costo de no hacerlo y las consiguientes distorsiones.

o Eficiencia micro

Las políticas deberían asegurar la división eficiente entre los beneficios en dinero, los diferentes tipos de servicios médicos y diferentes tipos de actividades educativas.

o Incentivos

En los casos en que las instituciones son financiadas con fondos públicos, sus finanzas y la estructura de beneficios deben minimizar los efectos adversos sobre la oferta laboral, el empleo y el ahorro. En esta línea, el financiamiento de la protección social en un contexto de escasez de empleo parecería no colocar incentivos correctos si se incrementaran los costos de la creación y mantenimiento de empleos. Más allá de los debates sobre la deseable o no neutralidad del financiamiento, si la política tributaria se considera como instrumento de incentivo o desincentivo, deberían evitarse incentivos tributarios a aumentar la sustitución de trabajo humano por trabajo de máquinas y soportes lógicos.

Podría suponerse que en un trabajo que atisba en el futuro no existe espacio para un repaso de las respuestas que nos hemos dado en el pasado. Sin embargo, son justamente esas respuestas las que nacieron de la evolución del mismo fenómeno que hoy nos ocupa: el trabajo humano en diversas etapas de la organización económica y sus relaciones con las necesidades de subsistencia.

En ese sentido se identifican dos grandes esquemas: los no institucionales, propios de la etapa pre-capitalista y los institucionales, propios de la etapa capitalista. No hay discusión acerca de que los modelos institucionales tienen dos fuentes inspiradoras: Bismarck y Beveridge. Tampoco se da mayor discrepancia al ubicar el eje de la distinción en los objetivos centrales de uno y otro esquema y, asociado directamente a ello, en el diverso papel asignado al empleo o trabajo. En los modelos de base bismarckiana el objetivo central está en la sustitución de ingresos de actividad por ingresos brindados mediante el esquema de cobertura (subsidio por desempleo, enfermedad, vejez, etc.). Por el contrario, en los de base beveridgiana este se ubica en la defensa ante la pobreza. Los primeros tienden a financiarse

predominantemente con cotizaciones sobre salarios y brindar prestaciones proporcionales al ingreso salarial; mientras que los segundos tienden a financiarse y brindar prestaciones de tarifa plana, al nivel de subsistencia, dejando amplio espacio para la responsabilidad personal. En términos de Barr, podría señalarse que el objetivo central bismarckiano es la seguridad de ingresos y el mantenimiento del consumo, mientras que el objetivo beveridgiano resulta ser la defensa ante la pobreza.

Durante el siglo XX los países basados en modelos bismarckianos incorporaron programas que los acercaban a los modelos beveridgianos y viceversa. Sin perder sus peculiaridades, prácticamente todos los países adicionaron complementos que han implicado cierta convergencia, complementando el objetivo central que estructura el sistema, ya fuera de orientación bismarckiana o beveridgiana.

Los primeros han incorporado programas que buscan atender las situaciones de pobreza, como las prestaciones no contributivas o planes especiales orientados a las familias y a personas excluidas del mercado formal del empleo. Al objetivo original o central, de sustituir ingresos de actividad laboral por ingresos del esquema de protección, se le ha agregado el objetivo de atender situaciones de pobreza mediante programas específicos. Ese ha sido el caso uruguayo, por ejemplo.

Los segundos, sin perjuicio de mantener un sistema universal para la vejez y eventualmente alguna otra contingencia, lo complementan con esquemas profesionales de responsabilidad pública o privada, en numerosas ocasiones también de adscripción obligatoria. Al objetivo principal de prevenir situaciones de pobreza, se le ha adicionado el de sustituir ingresos mediante programas específicos, cuyo diseño toma muchos elementos propios del seguro social de inspiración bismarckiana.

1.3. La protección social en el Uruguay

En Uruguay los programas de seguridad social son una parte esencial del modo de ser nacional. El desarrollo de los mismos en el siglo pasado ha sido percibido por la sociedad uruguaya como uno de los principales factores de su identidad. Uruguay ha ganado reconocimiento como uno de los países pioneros en el surgimiento y desarrollo de la seguridad social en la región. Al comienzo de la década de 1960 se había desarrollado al máximo y se colocaba a la cabeza de América Latina.

Tomando en consideración algunos elementos, concepciones o hechos claves, puede intentarse una periodización en la evolución de la legislación de protección social en el Uruguay. Al igual que toda periodización de

procesos históricos tiene algo de arbitrario más allá de su funcionalidad explicativa. La evolución de la previsión social en nuestro país podría dividirse en los períodos que se indican a continuación.

1.3.1. ANTECEDENTES AL RÉGIMEN ACTUAL | CONDICIONES Y PROCESO QUE DIO LUGAR A LA REFORMA DE 1996

Las condiciones a nivel de la Seguridad Social forman parte de la evolución económica y del estado de bienestar que se da con un agotamiento del modelo de desarrollo (1944-1960).

Hacia el agotamiento del modelo de desarrollo (1944-1960)

La estabilidad democrática de la época, asociada a un sistema de partidos mayoritarios de carácter policlasista, del tipo “catch all” (GONZÁLEZ, 1986:33), llevaron a que la puja política encontrara, muchas veces, un buen campo de batalla en el aparato del Estado y muy especialmente en el régimen previsional. Se ha sostenido que la implantación del seguro social constituyó un medio de apoyo electoral, sea por asumir la iniciativa del proyecto, o bien, por las posibilidades clientelísticas del seguro una vez establecido (GIANOLA, 1983:19). Esta circunstancia, junto al enorme fortalecimiento del rol del Estado, implicó que los seguros sociales cumplieran una significativa función de control político y social.

Este papel del Estado pudo ser cumplido sin mayores sobresaltos, ya que durante la primera mitad del siglo el país vivió una etapa de prosperidad económica. En las dos primeras décadas, el modelo agroexportador permitió la generación de un importante excedente y, a partir de 1930, se inició el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones que encontraría su máxima expresión hacia fines de la década del 40.

En este período, se crearon y desarrollaron múltiples regímenes particulares o de excepción, como producto, algunos de ellos, de procesos de presión-negociación, desarrollados a múltiples niveles de la institucionalidad democrática. La regla podría formularse siguiendo a MESA-LAGO (1977) de la siguiente manera: cuanto más poderoso es un grupo o subgrupo de presión, antes obtiene cobertura de seguridad social, mayor es el grado de tal cobertura, menores los costos de financiamiento del sistema y más generosos sus beneficios.

En este mismo período, aunque como producto de fuerzas muy diferentes, tuvo lugar un proceso de desarrollo de cobertura de riesgos de corto plazo. El sindicalismo actuó sobre las estructuras de poder político, demandando mayores niveles de cobertura ante los riesgos sociales, fundamentalmente sobre fines de la década del 40 y, más enfáticamente, durante la de 1950

(FRANCÉS, 1983:224 y BARBAGELATA, 1978:38). El carácter determinante de la actuación sindical en el nacimiento y desarrollo de la cobertura de estos riesgos queda claramente demostrado observando la integración de las instituciones gestoras y su correlación con las organizaciones sindicales por ramas de actividad. La gestión tripartita en estos riesgos fue característica, hasta la ruptura del Estado de Derecho en 1973. El riesgo de enfermedad común, de los trabajadores en actividad, surge en forma relativamente tardía, pero con fuerza en este período.

El agotamiento del modelo

Uruguay tuvo un muy pobre crecimiento comparado durante la segunda mitad del siglo XX. La aceleración del crecimiento que registró la economía mundial en la segunda posguerra pasó desapercibida para los uruguayos. Las tasas de crecimiento de la economía uruguaya durante el siglo XX se mostraron extraordinariamente bajas al compararlas con las de países de ingreso similar entre 1900 y 1909. El rezago relativo parece iniciarse en un momento determinado, a fines de los años cincuenta (ODDONE, 2010:57). La década de 1950 es sinónimo para la mayoría de los habitantes de Uruguay, del final de una etapa de crecimiento económico y de bienestar social. Esta percepción popular encuentra explicación en el prolongado estancamiento de la economía aludido. En este período hace su aparición la inflación de dos dígitos, que acompaña a la economía hasta la última década del siglo XX y se multiplican los desequilibrios del sector externo. La magnitud del fracaso económico derivó en una crisis social y política que terminó con la estabilidad democrática del país en 1973 (ODDONE, 2010:123).

En ese entorno, el Estado de Bienestar gestado en la primera mitad del siglo XX se enfrentó a la astringencia financiera resultante de la nueva situación. Los seguros sociales no fueron la excepción. Las instituciones estatales gestoras del subsistema IVS ya venían cayendo en un pronunciado descrédito por la fuerte carga clientelística que caracterizaba su gestión, y a ello se sumaba las enormes dificultades financieras para hacer frente a sus compromisos. La deficiente administración de los fondos acumulados antes que los regímenes llegaran a su madurez significó la total descapitalización de estas instituciones y la consiguiente necesidad de transformar, en los hechos, su régimen técnico financiero en un régimen de reparto puro, sin ningún tipo de reservas. El aceleramiento del proceso inflacionario y un mecanismo de ajuste de las pasividades no adecuado a dicho proceso determinó una significativa depreciación del poder adquisitivo de las pasividades. El índice de aumento (revaluación) de pasividades, tomando 100 en julio de 1962 se ubicaba diez años después en 35,42 y al finalizar el gobierno de facto (1984-1985) en 23,18. Al retornarse a la vida democrática esos valores se incrementaron levemente, hasta la reforma constitucional de

1989 que dio nueva redacción al artículo 67 de la Constitución de la República.

Durante el período de gobierno de facto (1973-1984) se introdujeron reformas significativas a casi todas las ramas de la seguridad social, sin que puedan considerarse reformas estructurales, sino más bien corrección de desbalances insostenibles. Mediante el llamado acto institucional N° 9, de 23 de octubre de 1979, se derogó un conjunto de beneficios claramente desfinanciados (Ley madre, causal despido, etcétera) y se generó un nuevo esquema de invalidez, vejez y sobrevivencia (de gestión pública y financiamiento de reparto), un nuevo esquema seguro de enfermedad y seguro de desempleo.

1.3.2. LAS REFORMAS DE FINALES DEL SIGLO XX

Hacia finales del siglo XX se dieron unos algunos cambios relevantes, en particular la inclusión en la Constitución de la República del criterio y oportunidad mínima de incremento de jubilaciones y pensiones (1989) y la reforma previsional de 1995.

(i) Ajuste de las pasividades

Luego del retorno a la democracia en 1985 el debate previsional se concentró en torno a los porcentajes de ajuste de las pasividades, cuya cuantía se había transformado en la principal variable fiscal.

Como respuesta a esta circunstancia y al proceso de deterioro de las décadas previas, en noviembre de 1989, el 82% de los uruguayos habilitados para votar se pronunció a favor de introducir en la Constitución de la República el criterio y oportunidad, preceptivo, mínimo de aumento de las jubilaciones y pensiones.

Ese cambio llevó el índice de aumento de las pasividades (revaluación) de 100 en diciembre de 1984 a 153,24 en diciembre de 1994. Como consecuencia de ese ajuste, entre 1989 y 1994, los egresos del BPS pasaron de 10,39% del producto bruto interno al 14,95% (SALDAIN, 1995:281).

(ii) El régimen Jubilatorio (reforma de 1995)

El régimen jubilatorio, vigente desde abril 1996, aprobado por la Ley N°16.713 de 3 de setiembre de 1995, está basado en un régimen mixto. Está integrado por dos elementos: un programa público reformado, administrado por el Banco de Previsión Social, basado en el reparto, que paga una prestación básica (primer pilar); y un programa de capitalización individual, administrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional

(AFAP), que provee una pensión complementaria a cargo de empresas aseguradoras (segundo pilar). Al retirarse, el individuo recibe una prestación del sistema de reparto y una renta vitalicia generada a partir de su ahorro acumulado, conforme reglas legales y reglamentarias emitidas por el Banco Central del Uruguay, entidad a cargo de la supervisión del segundo pilar.



Fuente: BPS - AGSS

El primer pilar es el anterior sistema de reparto, pero reformado. Es obligatorio, de carácter profesional y de prestaciones definidas. Es aquí donde se produjeron los mayores cambios para contraerlo y dar lugar al segundo pilar. El pilar de ahorro es un sistema de aportación definida, complementario al básico. Los recursos, si bien siguieron siendo los mismos - aporte patronal, asistencia financiera, impuestos afectados y aporte personal- cambiaron su destino. En el sistema de reparto quedaron comprometidos el 100% del aporte patronal, la asistencia financiera y los impuestos afectados.

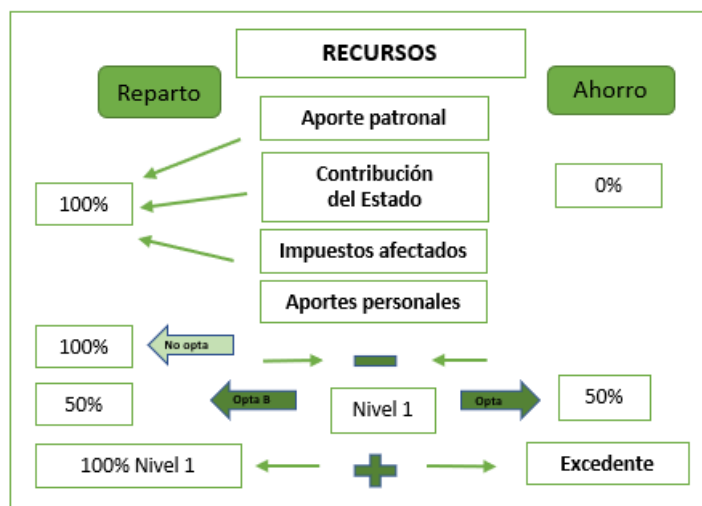
Como característica principal, se señala que el nuevo sistema de reparto continuará teniendo vigencia en el largo plazo, será además el pilar principal del esquema general, no sólo porque regirá obligatoriamente para todos los afiliados activos, sino porque será el que tendrá asignado el mayor nivel de recursos de los contribuyentes y de la sociedad en su conjunto.

Desde el punto de vista del financiamiento, y como característica específica del sistema, el BPS administrador del primer pilar es el encargado de recaudar mensualmente los aportes de ambos pilares en forma nominada y de efectuar la distribución que corresponda a cada una de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP).

El diseño de la reforma contuvo una serie de elementos que apuntaron a amortiguar el impacto del déficit financiero en la transición. Existió una contracción gradual del sistema tanto por el número de cotizantes

afectados originariamente como por el tipo de aportes que se retiran (parcialmente) del régimen de reparto anterior.

En primer término, la desafectación al sistema de reparto de tramos del sueldo de cada trabajador dependió del nivel salarial del trabajador al momento de la integración al nuevo sistema de ahorro. En segundo término, la reducción de aportes afectó sólo los aportes personales de los trabajadores afiliados al sistema mixto, los que, en lugar de integrarse al BPS, se integraron a las cuentas personales administradas por la AFAP.



Fuente: BPS - AGSS

En tercer término, la integración de los trabajadores al régimen previsional uruguayo no se produjo en forma completa e inmediata, sino que tuvo ciertas particularidades: fue aplicable en forma obligatoria a los trabajadores menores de 40 años que superaran determinado nivel salarial; fue voluntaria para quienes no alcanzaran ese umbral salarial y fue aplicable en forma voluntaria a los mayores de 40 años de edad.

El 90% de los afiliados tenían salarios comprendidos por debajo del nivel 1, por lo cual no estaban obligados a integrarse al sistema de ahorro. Para incentivar la afiliación la ley otorga una bonificación del 50% sobre el salario de referencia para el cálculo de las jubilaciones por el nivel 1. Si no se efectúa la opción el 100% de los aportes irán al régimen de reparto. Si se efectúa la opción el 50% de los aportes corresponde al régimen solidario y el 50% al régimen de ahorro. La opción de referencia también tiene como fundamento incorporar tempranamente al proceso de ahorro a los trabajadores más jóvenes, de ingresos más bajos, teniendo presente el

impacto del ahorro temprano al final del ciclo de vida, así como evitar que por una disminución de su salario se interrumpiera el proceso de ahorro.

(iii) Otras reformas de este periodo

En este período se inició el proceso de desligar el derecho a percibir la asignación familiar de la existencia de un vínculo laboral, al mismo tiempo que se focalizó en los sectores de ingresos menos favorecidos incrementando su cuantía.

A partir del 1º de enero de 1993 la Ley N° 16.320 de 1º de noviembre de 1992 artículos 325 lit. a y 332 inc. 2º comenzó a funcionar el Fondo de Reconversión Laboral, en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el objetivo de recapacitación de la fuerza laboral. En la actualidad continúa brindando cursos de recapacitación, con resultados en proceso de permanente evaluación.

1.3.3. LAS REFORMAS DE LAS DOS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XXI

El principal hecho de contexto en este período es la llegada al gobierno de la coalición de izquierda, Frente Amplio, que hasta el momento ha retenido la conducción del país durante tres períodos de gobierno consecutivos, con mayoría parlamentaria propia. El conjunto de iniciativas promovidas ha cambiado aspectos centrales asociados a la protección social; en particular con la creación, a través de la Ley N° 17.866 de 21 de marzo de 2005, del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y la Reforma Tributaria en el año 2006 anunciados como los tres principales procesos de reforma desde el 2005. Los ajustes al régimen previsional serán objeto de comentario específico más adelante. También cabe mencionar que se volvió a convocar a los Consejos de Salarios donde se destacó la apertura de mayor cantidad de mesas de negociación y se introdujeron dos sectores que históricamente habían quedado afuera que son el trabajo doméstico y los trabajadores rurales.

(i) Reforma Tributaria

Desde el punto de vista del fiscal, también en el año 2007 entró en vigencia la Ley N° 18.083 de 27 de diciembre de 2006, por la que se reformó el sistema tributario que tuvo entre sus principales novedades la reinstalación de la imposición de las rentas de las personas físicas, ya sea que por rentas del trabajo (con tasas progresivas) y del capital (con tasas proporcionales). También se introdujo ajustes de menor significación en aspectos asociados a la tributación previsional.

(ii) Creación del MIDES y con el Plan Nacional de Emergencia Social, Plan de Equidad y Sistema Nacional de Cuidados

Con el gobierno del Frente Amplio se anuncia como una de las primeras medidas la creación del Plan Nacional a la Emergencia Social (PANES) y del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

En el ámbito del MIDES, se destacan los programas de transferencia de monetarias dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad y el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) en proceso de implementación. Todos estos programas se financian con recursos fiscales, sin perjuicio de que algunos programas del SNIC tienen co-pagos a cargo de los interesados.

- Transferencias monetarias

Desde finales de la década del 90, Uruguay comenzó a implementar una serie de iniciativas con el fin de otorgar protección a los trabajadores que se encontraban excluidos del mercado formal de trabajo y sus familias, mediante programas que no vinculaban el otorgamiento de beneficios a las contribuciones, superando los esquemas bismarckianos clásicos. Ya en 1995 se modificó el régimen de asignaciones familiares focalizando los beneficios escalonadamente según nivel de ingreso del hogar y con tope de ingresos para generar derechos a la percepción.

Durante la primera década de este siglo se destacan tres iniciativas de transferencia de ingresos: la reforma del régimen de asignaciones familiares en 2004, el "Ingreso Ciudadano" componente de un programa de mayor envergadura denominado Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), creado mediante la Ley N° 17.869 de 20 de mayo de 2005, durante los años 2005 y 2007, y por Ley N° 18.227 de 12 de diciembre de 2007, la creación del régimen de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, en funcionamiento desde 2008.

Los programas de transferencias monetarias, en un contexto de fuerte crecimiento económico, han tenido impacto determinante en que muchos uruguayos superaran el umbral de pobreza, medido en términos de línea de pobreza. Sin embargo, no podría decirse que existe consenso en que dichos programas hayan tenido impacto significativo en inclusión de sus beneficiarios en el proceso económico.

- Sistema Nacional Integrado De Cuidados (SNIC)

A través de la Ley N° 19.353 de 27 de noviembre de 2015 se implementó el SNIC. Parte de la existencia de una necesidad, demanda o riesgo social de

nuevos alcances, insatisfecha y que se estima creciente en el futuro próximo.

Uruguay tiene aún una generación de mujeres que amortiguan el impacto de la necesidad de programas de cuidados: mujeres de más de 55 años que no están incorporadas al mercado de trabajo remunerado (las amas de casa) y que de diversas formas responden a estas necesidades de cuidado insatisfechas.

Dada la creciente tasa de participación femenina en el mercado de trabajo, es de suponer que este efecto amortiguador desaparecerá en pocos años, por lo que la problemática de la demanda de cuidados será un tema central. El supuesto de la existencia de una persona de manera casi permanente en el hogar ha cambiado y continúa haciéndolo, de manera permanente. Por estas razones han surgido, principalmente desde el sector privado, prestaciones de servicios para suplir ese déficit de servicios en los hogares. En la vida privada el déficit de cuidado es más notorio en familias donde las madres trabajadoras casadas o solteras no reciben ayuda suficiente de sus parejas o familiares, constituyendo una fuente de tensiones importante, especialmente para las mujeres.

Una cuantificación de las demandas de cuidado permite afirmar que Uruguay presenta una demanda de cuidados superior a la de la población disponible para satisfacer esa demanda. La demanda total de cuidados para la población uruguaya será en promedio 40% superior a la población actual y la estimada. Si analizamos las proyecciones de demanda de cuidados respecto a la población adulta, de 20 a 64 años, bajo el supuesto de que es este sector de la población quien está habitualmente a cargo de cuidar al resto de la población (niños, ancianos, enfermos, etcétera), las demandas de cuidado son aún mayores, se ubican en el 250%, es decir, que cada adulto deberá proporcionar en el futuro dos unidades y media de cuidado, o lo que es lo mismo, cuidar promedialmente a 2,5 personas (KARINA BATTHYÁNY s/f).

- Primera Infancia

Para el quinquenio (2016-2020) el SNIC se propone la ampliación de la cobertura actual del Plan CAIF, con un ajuste en el modelo actual. La ampliación deberá realizarse de forma tal que permita brindar atención diaria, de 20 horas semanales al grupo niños de 1 año, quienes en la actualidad reciben solamente atención semanal. No obstante, los nuevos centros a crear o ampliar continuarán brindando atención semanal en Experiencias Oportunas al grupo de 0 y 1 año.

Con lineamientos definidos, se plantea que la ampliación de cobertura se concentre principalmente en la atención diaria al grupo de 1 y 2 años, así como en la ampliación de la cobertura actual de educación inicial de forma tal que se alcance, a fin del quinquenio, la universalización de la atención al grupo de 3 años.

El SNIC se propone la ampliación de la cobertura actual del Plan CAIF.

En el año 2013, por Ley N° 19.161 de 1 de noviembre de 2013 se creó un subsidio parental para cuidados, con cargo a recursos fiscales, consistente en una prestación económica sustitutiva del salario que otorga BPS a la madre o padre del sector privado, con actividad laboral durante el período de reducción del horario laboral, luego de la licencia maternal y hasta los 6 meses de vida del niño. Son beneficiarios las madres que hayan sido beneficiarias del subsidio por maternidad de BPS, los padres o ambos, en caso de que decidan alternar el uso del medio horario laboral. El padre genera derecho siempre y cuando la madre del recién nacido haya hecho uso del subsidio por maternidad y se encuentre en actividad o amparada a subsidio por enfermedad. El amparo comienza a partir del día siguiente al término del subsidio por maternidad y se extiende hasta los 6 meses de edad del hijo. El monto del subsidio para uno u otro progenitor, será el 50% del jornal de liquidación del subsidio maternal o licencia paternal, multiplicado por la cantidad de días a gozar.

Destacamos especialmente que la Ley contempla dentro de los beneficiarios a las trabajadoras no dependientes que desarrollen actividad amparadas por el Banco de Previsión Social.

- Atención a la Dependencia

En este quinquenio el gobierno nacional se propone iniciar el despliegue del Programa de Asistentes Personales en el cual se integraría en una única propuesta la atención de personas en situación de dependencia severa, sean estas personas mayores de 64 años o personas con discapacidad.

Para las personas mayores y con discapacidad con nivel de dependencia moderada o leve se brindará el servicio de Teleasistencia.

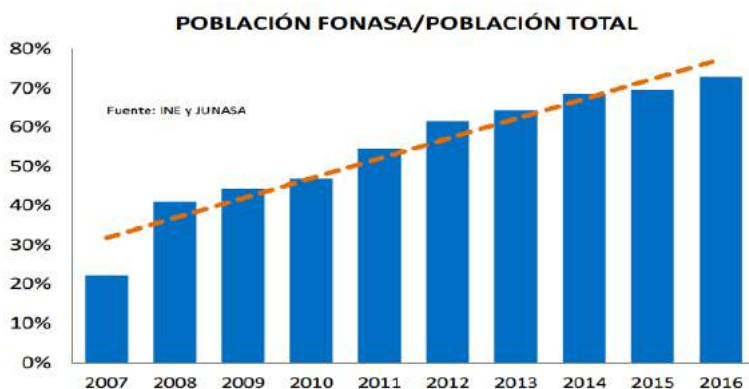
Asimismo, se ha identificado la necesidad de crear centros de día en barrios y localidades del interior para personas mayores en situación de dependencia leve o moderada, con el fin de brindar cuidados de calidad, y así como proporcionar tiempo libre a familiares, principalmente mujeres, que se encargan de sus cuidados de forma cotidiana. Se trata de centros gerontológico-sociales que prestan cuidados integrales durante el día a las personas mayores en situación de dependencia leve y moderada que

residen en sus hogares, buscando retrasar los procesos de institucionalización y brindar alivio a la familia cuidadora.

(iii) Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)

Por Ley N° 18.211 de 5 de diciembre de 2007 se aprobó la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), sobre la base de un seguro nacional de salud, financiado con el Fondo Nacional de Salud (FONASA). En el año 2011 se introdujo ajustes al SNIS, estableciendo un cronograma de nuevas incorporaciones.

La cobertura en salud a través del SNIS pasó de representar un 22% de la población en el año 2007 a un 73% en el año 2016, mientras que el número de beneficiarios creció desde 748.821 cubiertos por BPS (ex DISSE) a 2.535.598 cubiertos por el SNIS en diciembre de 2016, destacándose principalmente la incorporación de menores, cónyuges y pasivos a lo largo del periodo.



Beneficiarios del Seguro Nacional de Salud						
Año	Activos	Pasivos	Menores	Cónyuges	Total	Variación
2007	696.261	52.560			748.821	
2008	869.991	72.088	435.664		1.377.743	84,00%
2009	936.263	89.064	469.108		1.494.435	8,00%
2010	987.400	112.379	491.490	629	1.591.898	7,00%
2011	1.118.869	146.586	567.162	31.484	1.864.101	17,00%
2012	1.122.273	319.530	593.926	73.007	2.108.736	13,00%
2013	1.150.267	319.530	611.418	133.389	2.214.604	5,00%
2014	1.164.344	398.159	622.129	184.161	2.368.793	7,00%
2015	1.148.645	443.907	626.622	190.528	2.409.702	2,00%
2016	1.141.563	578.269	612.999	202.767	2.535.598	5,00%
Var 2016/2007	64,00%	1000,00%			239,00%	
Var 2016/2012	2,00%	81,00%	3,00%	178,00%	20,00%	
Var 2016/2015	-1,00%	30,00%	-2,00%	6,00%	5,00%	

Fuente: MEF. Mensaje a la Asamblea General. Rendición de cuentas 2016.

La prestación del servicio está a cargo de un prestador público, la Administración de los Servicios de Salud (ASSE) y multiplicidad de prestadores privados. Las obligaciones y derechos de prestadores y beneficiarios están determinados por un contrato de gestión y decretos que establecen la canasta de prestaciones asistenciales a que tienen derecho los beneficiarios. Los prestadores, como contraprestación de sus servicios reciben una cápita, calculada en base a riesgo determinado por edad y sexo, más pagos adicionales por cumplimiento de determinadas metas fijadas por el Ministerio de Salud Pública como ente regulador.

El FONASA se integra con contribuciones especiales de seguridad social a cargo de empleadores (5% de la nómina) y trabajadores cubiertos (4,5% a 8%, según los familiares a cargo por los que se genera derecho y hasta un determinado tope de aportación, con una excepción de alícuota del 3% para salarios reducidos). Adicionalmente, Rentas Generales cubre el desfinanciamiento entre esos recursos y los egresos.

El sistema se complementa con el Fondo Nacional de Recursos, destinado a la cobertura financiera de procedimientos de medicina altamente especializada y a medicamentos de alto costo para toda la población residente en el país y usuaria del Sistema Nacional Integrado de Salud.

Se financia con aportación de todos los beneficiarios al FONASA, el aporte de los afiliados individuales a los prestadores integrales e impuestos afectados. El tratamiento de reproducción humana asistida requiere un copago de las beneficiarias.

(iv) Modificaciones a componentes del sistema de seguridad social

- Seguro de desempleo

Los trabajadores beneficiarios del seguro por desempleo son los de la actividad privada (incluyendo los trabajadores rurales desde el año 2001). En el año 2008, por Ley N° 18.399 de 24 de octubre de 2008, se redefinió algunas condiciones de acceso (desempleo parcial), la fórmula de cálculo y modificaciones del lapso de cobertura (4 o 6 meses según determinadas circunstancias para los trabajadores de hasta 49 años de edad, 1 año para trabajadores de 50 y más años de edad).

Cientos¹ de leyes han facultado al Poder Ejecutivo a extender los plazos de

¹ Daba cuenta *El Observador* en el mes de enero de 2017: "De acuerdo a la información oficial que recibió el senador Pablo Mieres, entre enero de 2010 y agosto de 2016 se cuantificaron en el BPS 28.036 trabajadores "con prórrogas del seguro", de un total de 751.174 subsidiados por desempleo (la cifra no contabiliza personas únicas sino beneficios extendidos). (...) Según cifras oficiales, las prórrogas por subsidio por desempleo costaron US\$ 27,8 millones entre 2010 y 2016. En el año 2010 el subsidio de desempleo implicó al organismo una erogación de US\$ 3,9 millones. Bajó en 2011 a US\$

cobertura de diferentes colectivos de trabajadores. Las prórrogas otorgadas se tratan de prórrogas "discrecionales" es decir que no existen condiciones específicas para su otorgamiento, sino que tan sólo están basadas en "razones de interés general".

Se trata de una prestación no contributiva, financiada con recursos fiscales.

- Jubilaciones y pensiones

La reforma previsional de 1995 ha estado siempre en entredicho por parte del partido de gobierno desde 2005, especialmente la existencia de administradoras privadas a cargo de la administración del ahorro obligatorio en el segundo pilar de cobertura. Sin embargo, no existe una única visión. Los sectores asociados a la conducción económica de los gobiernos electos desde 2005 se han manifestado partidarios del régimen mixto creado en 1995. Ello ha generado una tensión interna que se ha decantado en un conjunto de reformas tendientes a achicar el segundo pilar, transfiriendo mayores responsabilidades financieras al régimen público administrado por el Banco de Previsión Social.

A principios del siglo XXI se dieron un conjunto de reformas de relevancia para el régimen vigente.

En las primeras dos décadas del presente siglo se ha introducido un conjunto de cambios, todos los que incrementan derechos y generan mayor necesidad de financiamiento. Entre ellos se destacan los siguientes:

- A partir del año 2002 se aprobó más de una norma orientada a reparar de diferentes maneras a través de derechos de seguridad social a los trabajadores de la actividad privada que durante el período de gobierno militar (1973-1985) se hubieran visto obligados a abandonar el territorio nacional por razones de tipo político o gremial, así como quienes hubieran sufrido prisión por dichas razones. Por ejemplo, la Ley N°18.033 de 13 de octubre de 2006 o la Ley N° 18.310 de 18 de junio de 2008 entre otras.
- A partir del año 2005 se ha otorgado a las jubilaciones de menor cuantía, aumentos adicionales a los preceptivos previstos en la Constitución de la República.

2,2 millones; en 2012 el subsidio por prórrogas de desempleo fue US\$ 4,9 millones; al año siguiente fue de US\$ 3,9 millones y en 2014, US\$ 3 millones. Con el segundo gobierno de Tabaré Vázquez, los pagos por extensiones crecieron: US\$ 5,1 millones en 2015 y US\$ 4,8 millones a octubre de 2016."

- Se reimplantó una prima por edad para las personas mayores de 70 años de edad que cumplieran determinadas condiciones.
- En el año 2007 se creó una prestación no contributiva, sujeta a examen de ingresos, para personas mayores de 65 años de edad y menores de 70, que carecieran de recursos para subvenir a sus necesidades vitales.
- En el mismo año, por Ley N° 18.246 de 27 de diciembre de 2007 se reconoció el derecho a pensiones de sobrevivencia a personas unidas en concubinato.
- En el año 2008 se reconoció a efectos jubilatorios, el cómputo ficto de servicios resultante de convenios colectivos.
- En el año 2008, por Ley N° 18.355 de 19 de setiembre de 2008, se modificó el sistema de cálculo del sueldo básico jubilatorio de las pasividades correspondientes a trabajadores de la industria de la construcción, se aprobó un régimen especial para artistas Ley N° 18.384 de 17 de octubre de 2008, para el trabajo doméstico Ley 18.065 de 27 de noviembre de 2006 y por Ley N° 18.395 de octubre de 2008 se creó un subsidio especial por inactividad compensada (SEIC).
- La Ley N° 18.395, de 24 de octubre de 2008 dispuso una reducción los requisitos de años de servicios para configurar causal jubilatoria común (de 35 a 30 años de trabajo), se reconoció a las mujeres un año de trabajo por cada hijo con un máximo de 5 y se creó un régimen anticipado de jubilación por edad avanzada. A su vez, se flexibilizó el acceso a la causal por imposibilidad física.
- También en el año 2008 se aprobó la Ley N° 18.396 de 24 de octubre de 2008 que reformó el régimen de prestaciones y financiamiento de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias que implicó la transferencia de unos 7.000 cotizantes del ámbito del BPS al de dicha entidad y el aporte de recursos fiscales.
- En el ámbito de la negociación colectiva tuvieron origen una serie de “Fondos Sociales” que son estructuras que no pertenecen al Estado, pero que tienen una zona de influencia común en tanto ambos tienen por cometido la ejecución de “servicios sociales”, los que se han estructurado legalmente como “asociaciones” civiles sin fines de lucro sobre la base de la participación “paritaria” de los representantes de empresas y trabajadores, colaborando el Banco de Previsión Social en la recaudación de los aportes asignados a

dichos “fondos” por las normas de creación. Así, por Decreto. 466/008 de 6 de octubre de 2008 se reguló el llamado “Fondo de la Construcción” con alcance a los trabajadores del grupo 9 subgrupo 01; por Ley N° 19.444 de 27 de octubre de 2016 y reglamentada por Decreto N° 44/017 de 14 de febrero de 2017 se creó el Fondo Metalúrgico; finalmente por Convenio Colectivo de abril de 2016 se creó para el Grupo 21 el llamado fondo social del servicio doméstico.

- Por Ley N° 18.850 de diciembre de 2011 se estableció en el año 2011 una pensión no contributiva y una asignación familiar especial en beneficio de los hijos de las personas fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica.
- En el año 2012 se reguló un régimen de escaso alcance de compatibilidad de la jubilación y la actividad, se modificó el sistema de ajuste de los montos mínimos y máximos de las prestaciones de seguridad social y por Ley N° 19.093 de diciembre de 2012 se creó una prestación de seguridad social denominada pensión a las víctimas de delitos violentos.
- La Ley N° 19.006 establece en ciertas condiciones la compatibilidad de jubilación con actividad de la misma afiliación.
- La Ley N° 19.160 de 1° de noviembre de 2013 creó un régimen de jubilación parcial.
- La Ley N° 19.162 de 1° de noviembre de 2013 habilitó que las personas comprendidas en el régimen mixto creado en 1995 en forma voluntaria, por opción propia, podían desafiliarse del mismo y regular su derecho jubilatorio por el régimen de transición exclusivamente a cargo del BPS.
- En el año 2017, luego de un arduo proceso de negociación hacia afuera y hacia la interna del partido de gobierno, se sancionó la Ley N° 19.590 de 28 de diciembre de 2017 a través de la cual se aprobó un esquema de desafiliación del régimen mixto de personas de 50 y más años de edad al 1° de abril de 2016. Este esquema permite que un número no definido de personas abandonen el régimen mixto y regulen su derecho jubilatorio por las normas del régimen de transición cuya administración corresponde exclusivamente al BPS. La diferencia central evidenciada durante el proceso de discusión del proyecto radicó en la cuantificación del impacto fiscal derivado de los mayores costos del régimen previo.

- La Ley N° 19.690 de 29 de octubre de 2018 crea un Fondo de Garantía de Créditos Laborales.

(v) Convocatoria a los Consejos de Salarios

Otro cambio que es relevante mencionar es que a partir del año 2005 se volvió a convocar con carácter a los Consejos de Salarios, que desde el año 1991 se habían dejado de convocar, salvo en algunos sectores de actividad con precios administrados. Como novedad cabe destacar que se abrieron más mesas de negociación y surgen consejos en dos sectores que históricamente nunca se habían convocado: el sector doméstico y el sector rural. Se menciona este ámbito porque los temas de negociación además de lo salarial y condiciones laborales en muchas oportunidades consideran aspectos que pueden ser parte del sistema de protección social.

2 | El futuro del Trabajo: estado del arte

2.1. Introducción

La preocupación sobre el impacto en el empleo a partir de los procesos de incorporación de tecnología es de larga data. (KEYNES, 1930) señalaba que se estaba sufriendo una "nueva enfermedad" de la cual se oirá mucho en los años venideros, el desempleo tecnológico: desempleo debido al descubrimiento de los medios para economizar el uso del trabajo que supera el ritmo al que podemos encontrar nuevos usos para el trabajo.

Desde entonces se han planteado dos visiones marcadamente diferentes, las tecno-optimistas o utópicas y las tecno-pesimistas o distópicas. Según las primeras, la masiva incorporación de tecnología y procesos de automatización generarán el mejor de los tiempos (KURZEILL, 2005; NAAM, 2013), mientras que para las segundas podría ser lo contrario (Ad Hoc Committee on the Triple Revolution, 1964, RIFKIN, 1996). Emparentadas con las primeras, existen visiones escépticas según las cuales siempre ha habido destrucción y creación de trabajo, a medida que evolucionan las diferentes tecnologías (MCCLOSKEY, 2017).

Las ciencias sociales se han preocupado por analizar este fenómeno y las consecuencias que estos procesos podrían generar en los mercados de trabajo y ocupaciones tal como se conocen en la actualidad. El avance tecnológico sistemáticamente ha sido percibido como una amenaza para los puestos de trabajo existentes en cada momento del tiempo. A modo de ejemplo, ya en la primera revolución industrial se alertaba sobre los efectos sustitutivos que podría implicar la incorporación masiva de maquinaria y equipos sobre la mano de obra. Sin embargo, a lo largo de la historia la evidencia empírica demostró que, a pesar de producirse la destrucción de determinados puestos de trabajo asociados al avance tecnológico, el empleo global aumentó como consecuencia de la creación de nuevos puestos, probablemente con desajustes transitorios debido al ritmo diferente de desaparición y aparición de nuevos puestos o tareas.

De todas formas y así como lo plantean varios autores en la literatura que aborda este tema, no es posible afirmar que este comportamiento vuelva a repetirse en este nuevo escenario, en parte porque el fenómeno de la mecanización no es igual al de la automatización. En el primer caso, se sustituye el trabajo de fuerza humana, mientras que el segundo también -y fundamentalmente- se sustituye el trabajo cognitivo. La inteligencia artificial hace posible que un dispositivo realice funciones relacionadas a la inteligencia humana -análisis, aprendizaje y adaptación-, lo que podría dar lugar a un cambio de paradigma y ser por lo tanto diferente a los fenómenos anteriores.

Mientras que las primeras tecnologías reemplazaban la capacidad física del trabajo humano, sustituyendo máquinas por cuerpos y brazos, las nuevas tecnologías basadas en los ordenadores prometen la sustitución de la propia mente humana (ver KURZWEIL, 2012), poniendo máquinas "pensantes" allí donde existían seres humanos. Las implicaciones son profundas, de largo y preocupante alcance. Ante todo, es necesario recordar que más del 75 % de la masa laboral de los países más industrializados está comprometida en trabajos que no son más que meras tareas repetitivas. La maquinaria automatizada, los robots y los ordenadores cada vez más sofisticados pueden realizar la mayor parte, o tal vez la totalidad, de estas tareas. Sobre estas bases y veinte años atrás RIFKIN sostenía que tan solo en los Estados Unidos más de 90 millones de puestos de trabajo, de los más de 124 entonces existentes, eran potencialmente susceptibles de ser sustituidos por máquinas en los años venideros (1996:25).

Cada vez se puede producir más mercancías con menos mano de obra. Algunos expertos hablan a este respecto del crecimiento sin empleos, a lo que se añade que los que utilizan métodos de producción digitales necesitan a gente cada vez más cualificada. La población menos cualificada apenas si tiene alguna oportunidad laboral y suele acabar engrosando las filas de los parados de larga duración (BECK, 2000:214).

Ray Kurzweil, fundador de Singularity University (financiada por Google y la NASA) y director de ingeniería de Google desde 2012, vaticinó dos décadas atrás que hacia 2029 prácticamente no habría empleo en la producción, agricultura y transporte (1999:222).

2.2. Evolución del trabajo como valor social

Desde el principio de los tiempos, las civilizaciones se han estructurado, en su gran mayoría, en función de la satisfacción de las necesidades básicas. Desde el hombre cazador y recolector del Paleolítico y el agricultor sedentario del Neolítico hasta el artesano del Medioevo y el trabajador de

cadena de producción típico del fordismo. Sin embargo, no siempre el trabajo tal como lo entendemos hoy tuvo el rol de estructurador de prácticamente todas las esferas de la vida de las personas.

En el siglo XX el pensamiento socialdemócrata propicia una regulación global del sistema social que asegure una producción de riqueza siempre mayor (tasas de crecimiento positivas) y un reparto homogéneo de ésta (pleno empleo y regulación pública del reparto). Se impone, pues, la necesaria intervención del Estado cuya manifestación de Estado social proporciona al trabajador, a cambio de su esfuerzo, una cantidad creciente de bienestar y unas garantías sobre su empleo. El siglo XX –sostiene Dominique MÉDA, filósofa y consultora de OIT– es el siglo del empleo: le compete al Estado proporcionar a todos un empleo desde el cual acceder a las riquezas y ubicarse socialmente. Pero no es asunto sencillo. Al desarrollarse la productividad decrece la necesidad de mano de obra y, por tanto, hay que inventar forzosamente más y más trabajo. Las sociedades basadas en el trabajo estarían regidas por una lógica bicéfala y, a la larga, explosiva: por un lado, continúan viviendo bajo el imperativo del desarrollo económico –que estriba en la mejora constante de la productividad– y por otro, deben preservar el pleno empleo, puesto que es lo que proporciona estructura a la sociedad. Si esta contradicción aún no ha estallado se debe simplemente a que hasta ahora los Estados desarrollados han registrado tasas de crecimiento económico con las que han podido mantener los mecanismos de redistribución, integración y compensación (1998:110-111).

En la actualidad, por primera vez el trabajo humano se ve amenazado de ser paulatina y sistemáticamente eliminado del proceso de producción. (RIFKIN, 1996:23) preveía que para antes de finalizar el siglo XXI el trabajo masivo en los sectores de consumo quedará probablemente muy reducido en casi todas las naciones industrializadas.

La idea de una sociedad no basada en el trabajo resulta tan extraña que nos vemos enfrentados con la perspectiva de tener que replantearnos las bases mismas del contrato social comúnmente aceptadas. La clave del impacto social de estas transformaciones dependerá de cómo se distribuyan las ganancias en la productividad durante la era de la información. Esta revolución podría significar un menor número de horas de trabajo y mayores beneficios para millones de personas. Por primera vez en la historia moderna muchos seres humanos podrían quedar liberados de un gran número de horas de trabajo, y así adquirir una mayor libertad para llevar a cabo más actividades de tiempo libre (RIFKIN, 1996:33-34). Sin embargo, tanto en las primeras décadas del siglo XX, como hacia mediados del mismo, en oportunidad de que se pensó lo mismo, se generó la necesidad de nuevos consumos, transformando el lujo o lo exótico en nuevas necesidades a satisfacer mediante más trabajo.

En las sociedades modernas el trabajo se ha convertido en un valor nuclear e integrador, en forma hegemónica, prácticamente sin alternativa alguna. En la modernidad, el individuo se define precisamente mediante lo que en la antigüedad significaba exclusión de la sociedad: el trabajo remunerado. Este radical cambio en la escala de valores se produjo en el marco de la Reforma protestante, de la revolución burguesa y de la economía política. El individuo trabajador empezó a dominar al individuo ocioso y a defender la ideología del crecimiento. Con la victoria de la sociedad laboral burguesa aumenta la desconfianza hacia la ociosidad. Sin embargo, no hay que confundir la victoria de la moral burguesa del trabajo con la implantación del pleno empleo. Hacia 1800 casi dos tercios de la población laboral, la denominada "subclase", se encontraba sin una fuente de ingresos regular o asegurada. Así, es posible que los jornaleros pasaran la mitad de su tiempo laborable sin cobrar nada, mientras que hasta un quinto de la población en condiciones de trabajar vivía mendigando y vagabundeando, por no decir cometiendo hurtos y otros delitos (BECK, 2000:20).

El ciudadano no se concibe si no es como ciudadano trabajador. Tal es el proyecto político tras la Segunda Guerra Mundial. El ciudadano trabajador debe ganar dinero de una u otra manera para llenar de contenido su derecho a la libertad. (BECK, 2000:22) advierte sobre la naturaleza esencialmente política de esta concepción y sostiene que el meollo de la cuestión se reduce a lo siguiente: sin seguridad material no existe libertad política ni, por tanto, democracia propiamente tal, sino más bien una situación de riesgo y amenaza por parte de regímenes e ideologías de corte totalitario.

Para este sociólogo alemán, catedrático de la London School of Economics and Politic Sciences, está claro que la sociedad laboral ha tocado su propio techo desde el punto de vista tecnológico. Esto nos recuerda una paradoja que fue determinante, desde los primeros días, para el desarrollo de la sociedad laboral: de una parte, el trabajo estaba considerado el eje de la sociedad (todo y todos se centraban a su alrededor y se orientaban hacia él); de la otra, no se escatimó ningún medio para borrarlo del mapa. Toda productividad que se precie sigue significando supresión de trabajo humano según este autor (BECK, 2000:22).

2.3. Desempleo tecnológico: una preocupación de larga data

Una parte no insignificante de economistas y analistas de otras disciplinas ubicaron una de las causas más relevantes del masivo desempleo de la crisis de 1929 en la revolución tecnológica, que implicaba ahorros en tiempos y

en mano de obra (RIFKIN, 1996:48), entre ellos (JOHN MAYNARD KEYNES, 1930) quien lo conceptualizó como el desempleo generado por la economía en el uso de la mano de obra, excediendo el ritmo al que podrían encontrarse nuevos usos alternativos para la mano de obra desplazada.

En marzo de 1964, un grupo de académicos y especialistas en las nuevas tecnologías, conocido como el "Ad Hoc Committee on the Triple Revolution" presentó un informe al presidente Lyndon Baines Johnson, "The Triple Revolution", que refiere a tres revoluciones separadas, la revolución cibernética, la revolución armamentista y la revolución de los derechos humanos.

El informe planteaba que:

- El problema fundamental es que la revolución de la cibernética invalida el mecanismo general empleado hasta entonces -y aún hoy, agregamos- para asegurar el consumo de las personas. En el sistema cibernético en desarrollo se podría lograr un rendimiento potencialmente ilimitado mediante sistemas de máquinas que requerirán poca cooperación de los seres humanos. Esta circunstancia pondría en cuestionamiento la propia fuente de ingresos de las personas, el salario como contrapartida de la prestación de trabajo.
- A medida que las máquinas se hacen cargo de la producción de los hombres, absorben una proporción cada vez mayor de recursos mientras que los hombres desplazados se podrían volver dependientes de beneficios gubernamentales. Estos beneficios son cada vez menos capaces de ocultar una paradoja histórica: que una proporción sustancial de la población subsistiría con ingresos mínimos, a menudo por debajo de la línea de pobreza, en un momento en que habría suficiente potencial productivo disponible para satisfacer las necesidades de todos.
- El sistema industrial –agrega el informe referido- fue diseñado para producir una cantidad cada vez mayor de bienes de la manera más eficiente posible, y se asumió que la distribución de ingresos para comprar estos bienes ocurriría casi automáticamente. La continuación del vínculo ingreso-empleo, como el único mecanismo para otorgar el derecho al consumo actuaría como el freno principal de la capacidad casi ilimitada de un sistema productivo cibernético.
- Se lograría una distribución adecuada de la abundancia potencial de bienes y servicios solo cuando se entienda que el principal problema económico no es cómo aumentar la producción, sino

cómo distribuir la abundancia, que es el gran potencial de la cibernética. Existe una necesidad urgente –decían los expertos en 1964- de un cambio fundamental en los mecanismos empleados para asegurar los derechos de las personas al consumo.

El 19 de agosto de 1964, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley N° 88-444 que dispuso la creación de la National Commission on Technology, Automation, and Economic Progress. El Congreso otorgó a la Comisión el siguiente mandato:

- (a) Identificar y evaluar los efectos del rol pasado, actual y potencial del cambio tecnológico y su ritmo;
- (b) Identificar y describir el impacto del cambio tecnológico y económico en la producción y el empleo, incluidos los nuevos requisitos laborales y los principales tipos de desplazamiento de trabajadores, tanto tecnológicos como económicos, que es probable que ocurran durante los próximos diez años; las industrias, ocupaciones y áreas geográficas específicas con mayor probabilidad de estar involucradas, y los efectos sociales y económicos de estos desarrollos en la economía, la mano de obra, las comunidades, las familias, la estructura social y los valores humanos de la nación;
- (c) Definir aquellas áreas de necesidades comunitarias y humanas no satisfechas hacia las cuales la aplicación de nuevas tecnologías podría dirigirse de manera más efectiva, abarcando un examen de los desarrollos tecnológicos que se han producido en los últimos años, incluidos los resultantes de la investigación y programas de desarrollo del Gobierno Federal;
- (d) Evaluar los medios más efectivos para canalizar nuevas tecnologías en direcciones prometedoras, incluidas las industrias civiles donde los avances tecnológicos acelerados producirán beneficios generales, y evaluar la relación adecuada entre la inversión gubernamental y privada en la aplicación de nuevas tecnologías a gran escala;
- (e) Recomendar pasos administrativos y legislativos específicos que, en su opinión, deberían ser asumidos por los diferentes niveles de gobierno para cumplir con sus responsabilidades: (1) apoyar y promover el cambio tecnológico en interés del crecimiento económico continuo y el bienestar mejorado de nuestra gente, (2) continuar y adoptar medidas que faciliten el ajuste ocupacional y la movilidad geográfica, y (3) compartir los costos y la ayuda que

previene y alivia el impacto adverso del cambio en los trabajadores desplazados.

Las principales conclusiones de este informe fueron:

- Los cambios económicos y tecnológicos han causado y seguirán causando el desplazamiento de trabajadores. La tasa de crecimiento de la producción en la economía total –decían en 1966– determina el nivel total de desempleo y cuánto permanecen desempleados los que quedan desempleados, así como cuán difícil es encontrar empleo para los nuevos ingresantes a la fuerza de trabajo.
- El desempleo tiende a concentrarse entre los trabajadores con poca educación, no principalmente porque los desarrollos tecnológicos están cambiando la naturaleza de los empleos, sino porque los no educados están en la "retaguardia" en la competencia por los empleos. La educación, en parte, determina la empleabilidad y la productividad de los trabajadores, la adaptabilidad de la fuerza de trabajo, el crecimiento y la vitalidad de la economía y la calidad de la sociedad.
- El cambio tecnológico y la productividad son fuentes primarias de nuestra riqueza sin precedente –decía el informe en 1966–, pero muchas personas no han compartido esa abundancia. Recomendamos que la seguridad económica esté garantizada por un piso. Ese piso debe incluir tanto mejoras en los beneficios relacionados con los salarios como un sistema más adecuado de mantenimiento de ingresos para aquellas familias que no pueden proveerse por sí mismas.
- Para facilitar el ajuste al cambio, así como a mejorar la calidad de vida, se debe contar con oportunidades educativas adecuadas para todos. Recomendamos educación compensatoria para personas de entornos desfavorecidos, mejoras en la calidad general de la educación, educación secundaria universal y oportunidad para un mínimo de 14 años de educación pública gratuita, eliminación de obstáculos financieros a la educación superior, oportunidades de educación, capacitación y reentrenamiento y atención especial a las desventajas de los adultos con educación básica deficiente.
- La tecnología amplía las capacidades del hombre y extiende su control sobre el ambiente. Los beneficios de una mayor productividad pueden y deben aplicarse a combinaciones de

niveles de vida más altos y mayor ocio, mejoras en el entorno de trabajo, mayor inversión para satisfacer necesidades humanas y comunitarias.

Peter Drucker (1993), uno de los padres del gerenciamiento y dirección de empresas, también advertía sobre la desaparición del trabajo como factor clave de producción. Más o menos en la misma época el economista Jeremy Rifkin, divulgador de temas científicos y tecnológicos, publicó su recordado libro *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era* (1996). En ese libro planteaba que la redefinición de oportunidades y de responsabilidades de millones de personas pertenecientes a una sociedad carente de empleo masivo formal será probablemente el elemento de presión social más importante de este siglo. En su trabajo se propuso examinar las innovaciones tecnológicas y las fuerzas del mercado que nos están llevando al borde de un mundo carente de trabajo para todos. Sostiene que entramos en una nueva fase de la historia mundial, en la que será necesario un número cada vez menor de trabajadores para producir los bienes y servicios requeridos por la población mundial.

La demanda de trabajo en los países industrializados, ya a inicios de la década de 1990, se orientó hacia trabajadores con altas calificaciones en varias industrias y ocupaciones. Este cambio está asociado con el incremento en las tasas de paro (desempleo propiamente o exclusión voluntaria de la fuerza de trabajo) y reducción salarial relativa de los obreros urbanos desfavorecidos (WILSON, 1996:33).

2.4. ¿Esta vez es diferente?

Cambio tecnológico ha habido siempre, algunas veces ha tenido un impacto extremo como la Revolución Industrial iniciada en la segunda mitad del siglo XVIII y otras veces el cambio tecnológico ha ido modificando procesos de producción y económicos de manera menos dramática. Luego de períodos iniciales de desajustes y efectos adversos, se ha logrado reestablecer equilibrios económicos y sociales adecuados.

Conocer el fenómeno en la actualidad es una inquietud recurrente, saber si el proceso de masiva incorporación tecnológica en curso tiene características tales que hace que esta vez sea diferente, con alto impacto permanente en el trabajo humano o si luego de probables desajustes iniciales, se superarán los mismos. A lo largo de la historia han sido muchas las veces en las que nuevas tecnologías desplazaron trabajadores, pero siempre se logró recomponer los equilibrios. Surge entonces la pregunta del título.

En algunas visiones, esta vez es diferente. (RIFKIN, 1998:18-19), por ejemplo, sostiene que, en el pasado, cuando las nuevas tecnologías sustituían a los trabajadores de un determinado sector económico, siempre aparecían nuevos sectores que permitían absorber a los trabajadores despedidos. En la actualidad, los tres sectores tradicionales de la economía: agricultura, industria y servicios, están experimentando cambios tecnológicos, forzando con ellos a millones de personas a engrosar las filas del paro. El único sector aparentemente emergente es el relativo al conocimiento, formado alrededor de una pequeña élite de empresarios, científicos, técnicos, programadores de ordenadores, profesionales, educadores y asesores. Mientras que este sector crece, no esperaba –hace ya más de veinte años– que absorbiera más que una pequeña parte de las personas cuyos puestos de trabajo prevé que quedarían eliminados en las próximas décadas, como consecuencia de los avances revolucionarios producidos en las ciencias de la comunicación y de la información. Cuando Rifkin avizoraba ese futuro no se habían fundado Google, Paypal, Facebook, ni muchas otras de las empresas que hoy integran nuestra vida cotidiana. Kaspárov acababa de perder su partida con Deep Blue. La inteligencia artificial era todavía un concepto de la ciencia ficción.

Algunos autores, como (MCCLOSKEY, 2017), especialista en historia económica (Universidad de Chicago) relativizan el desempleo tecnológico, al que califica como un mito:

"Si la pesadilla del desempleo tecnológico fuera verdad habría pasado repetidas veces y en forma masiva. En 1800, uno de cada cinco estadounidenses trabajaba en granjas. En 1910, uno de cada veinte trabajadores estadounidenses estaba en los ferrocarriles. A fines de la década de 1940, trescientos cincuenta mil los operadores telefónicos manuales trabajaban solo para AT&T. En la década de 1950, los operadores de ascensores, por cientos de miles perdieron sus trabajos cuando los pasajeros empezaron a presionar los botones. Hace ya mucho los mecanógrafos desaparecieron de oficinas."

El Banco Mundial en un reciente estudio sostiene que la amenaza para los trabajos de la tecnología es exagerada, y la historia ha enseñado repetidamente esta lección. Los datos sobre empleos industriales globales no confirman estas preocupaciones. Las economías avanzadas han eliminado empleos industriales, pero el aumento del sector industrial en el este de Asia ha compensado con creces esta pérdida (WDR, 2019:6) El estudio consigna cambios de localización del trabajo industrial en la geografía mundial, pero no una disminución global.

Estos países han mejorado su capital humano, incorporando trabajadores jóvenes altamente calificados al mercado laboral, quienes, junto con la nueva tecnología, elevan la producción manufacturera. Como resultado, el empleo industrial en el este de Asia sigue aumentando, mientras que en

otras economías en desarrollo es estable. Dos fuerzas están aumentando la demanda de productos industriales y, por lo tanto, la demanda de mano de obra en el sector industrial. Por un lado, la caída de los costos de la conectividad está conduciendo a exportaciones más intensivas en capital de las economías avanzadas y exportaciones más intensivas en mano de obra de las economías emergentes. Por otro lado, el aumento de los ingresos está aumentando el consumo de productos existentes y la demanda de nuevos (WDR, 2019:7).

(MARTIN FORD, 2015:29), autor especializado en el impacto de la inteligencia artificial y la robótica en la sociedad y la economía, titula con esta pregunta el capítulo 2 de su estudio. Analizando la realidad de los Estados Unidos, enumera siete tendencias económicas que a su juicio, en conjunto, sugieren que las tecnologías de la información tienen un papel transformador como nunca antes: estancamiento salarial, pérdida de participación del factor trabajo, auge de las grandes corporaciones, reducción de la tasa de empleo, disminución de la creación de empleos, extensión de los períodos de desempleo, creciente desigualdad, disminución de los ingresos y el subempleo de los recién graduados universitarios, precarización laboral², globalización, aumento de la actividad y dependencia del sector financiero.

(BRYNJOLFSSON³-MCAFEE⁴, 2016:36) observan la existencia de evidencia de que estamos en un punto de inflexión, un quiebre en la curva donde muchas tecnologías que solían encontrarse solo en la ciencia ficción se están convirtiendo en la realidad cotidiana. Muchas de las innovaciones que están hoy surgiendo ya a la vida comercial (supercomputadoras campeonas en juegos de rapidez, motricidad y conocimiento, vehículos autónomos, relatos generados por algoritmos, impresión 3D o fabricación aditiva) han tenido lugar en áreas donde las mejoras habían sido muy lentas durante mucho tiempo, y donde las mejores ideas parecía que no iban a producirse con rapidez. El progreso digital se volvió repentino, después de ser gradual durante mucho tiempo.

En Uruguay, Grompone señala que una manera muy difundida de pensar el futuro consiste en imaginar que todo ocurre con continuidad, suavemente

² ULRICH BECK (2000:201) proponía doce tesis en “Una visión: la sociedad de los ciudadanos globales”. La tesis 1 es que “el mayor índice de crecimiento de todo el mundo lo registra el trabajo precario. En los bastiones occidentales de la sociedad del pleno empleo ha irrumpido con fuerza lo discontinuo, lo impreciso, lo informal; en una palabra, se está produciendo la brasileñización de Occidente”.

³ Profesor en la MIT Sloan School of Management, director de la Iniciativa MIT sobre Economía Digital, director del Centro MIT para Negocios Digitales e Investigador Asociado (National Bureau of Economic).

⁴ Codirector de la Iniciativa MIT sobre Economía Digital, y director asociado del Centro de Negocios Digitales de la Escuela de Administración Sloan de MIT.

y que jamás existe un cambio perceptible. Desde su perspectiva, por el contrario, el movimiento ocurre de una manera fluida, con continuidad, pero este acontecer acumula cambios –tal vez pequeños, pero muchos– que terminan por provocar un salto, una modificación violenta e importante. En nuestra interpretación del acontecer –sostiene– los saltos son el resultado del desarrollo interno de los fenómenos. Sin embargo, en el presente están todos los elementos para que ocurra el salto, pero no hay leyes para el salto. Solamente podemos interpretar el cambio una vez que el salto ocurrió (2014:31-34).

Estos conceptos se emparentan fuertemente con las características del “cisne negro”: rareza (suceso improbable), impacto extremo y predictibilidad retrospectiva, no prospectiva. Los humanos nos empeñamos –afirma Taleb– en investigar las cosas ya sabidas, olvidándonos de lo que desconocemos. La incapacidad de predecir las rarezas implica la incapacidad de predecir el curso de la historia, dada la incidencia de esos sucesos en la dinámica de los acontecimientos (2009:26)⁵.

Brynjolfsson y McAfee plantean que hubo una primera era de las máquinas en la Revolución Industrial (a partir de la segunda mitad del siglo XVIII) con los desarrollos del motor a vapor de James Watt y sus colegas. Más que ninguna otra cosa nos permitió superar las limitaciones del poder de los músculos, humanos y animales, y generar cantidades masivas de energía útil a voluntad. Ahora llega la segunda era de las máquinas: las computadoras y otros avances digitales están haciendo del poder mental –la capacidad de usar nuestro cerebro para entender y dar forma a nuestro ambiente– lo que el motor de vapor y sus descendientes hicieron por el poder de los músculos (2016:13-14). Otros autores –Schwab, por ejemplo, quien popularizó la denominación de cuarta revolución industrial– prefieren subrayar la dimensión del cambio en función de lo que se sustituye o complementa, el músculo por el vapor, la inteligencia humana por la inteligencia artificial (incluyendo *machine learning*). Varios de los expertos entrevistados para este trabajo (ver Capítulo 3) subrayaron que precisamente allí radica el fundamento para considerar que el cambio que se avecina “esta vez será diferente”, en cuanto a la entidad del impacto económico, social e individual.

Schwab indica que la fusión de diversas tecnologías (secuenciación genética, nanotecnología, energías renovables o computación cuántica, por ejemplo) y su interacción a través de los dominios físicos, digitales y biológicos es lo que hace que la cuarta revolución industrial sea fundamentalmente diferente de las anteriores (2016:21). En opinión del

⁵ Para este matemático, profesor de Ciencias de la Incertidumbre en la Universidad de Massachusetts, han sido cisnes negros el éxito de Google y de Youtube y el atentado a la Torres Gemelas (el 11S), por ejemplo.

fundador y director general del Foro Económico Mundial, la tecnología y la digitalización revolucionarán todo, lo cual validará el trillado refrán “esta vez será diferente”, afirma (2016:23). Martin Ford en su libro *Rise of the Robots* se pregunta si lo que ocurre contemporáneamente puede ser algo similar a lo que ocurrió a mediados del siglo XX en el famoso *Ad Hoc Committee for the Triple Revolution*, en el que los especialistas anunciaron una revolución tecnológica de consecuencias devastadoras a nivel social y económico, pero que con el paso del tiempo nunca se materializó. O si en realidad lo ocurrido es que los especialistas involucrados en la comisión tenían razón, pero hicieron sonar la alarma demasiado pronto (FORD, 2015:33).

La presencia de estas tendencias en la realidad uruguaya se disipa o al menos algunas de ellas no se presentan como evidentes. En particular, como resultado de una política expresa ha habido un incremento significativo y constante del poder adquisitivo de los salarios en la última década. Este proceso se ha dado en un contexto de un leve decrecimiento de la participación del factor trabajo en el ingreso nacional, tendencia mucho menos marcada que en países desarrollados o en América Latina. En ese contexto, la tasa de empleo ha tenido un comportamiento a la baja, aunque las razones de esa tendencia no pueden atribuirse sin matices a la sustitución de empleo por tecnología exclusivamente, sin distinguir sectores.

Recientemente se ha observado en Uruguay -en general en América Latina- un crecimiento de la actividad, pero con destrucción de empleo.

Una explicación común para la aparente escisión del crecimiento y el empleo es que los avances tecnológicos, como la automatización y la robótica, han llevado a la sustitución del capital por mano de obra en las economías de la región. A medida que las innovaciones en la producción han reducido el número de trabajadores necesarios para generar una unidad de producción, se produjo una ruptura en la correlación tradicional entre producción y empleo. Aparentemente, esta es una teoría convincente y se alinea con el fenómeno observado desde hace un par de décadas en las economías industrializadas. En efecto, el sociólogo alemán ULRICH BECK (2000:214) señalaba en relación con los Estados Unidos de Norteamérica que se hallaba en una encrucijada tanto económica como cultural. Como en otros países aumenta la productividad, debido sobre todo al desarrollo de técnicas digitales, dando lugar al “jobless growth”, crecimiento sin empleo.

En relación a América Latina, se ha señalado que esta probablemente sea la teoría equivocada. No necesitaría la región del aumento en la cantidad de robots para dar cuenta de la paradoja entre el crecimiento y el desempleo. Si la hipótesis de la tecnología fuera cierta, esperaríamos ver un aumento en los gastos de capital para aumentar la productividad durante

el período actual en relación con las recuperaciones anteriores. Pero, los datos muestran lo contrario. Por esa razón –según TALVI (2017)- es probable que la explicación se encuentre en la lentitud del proceso actual de recuperación o la existencia de sobreabundancia de capacidad derivada del crecimiento vertiginoso de la década anterior a 2013 detenido por la caída de los precios de las materias primas.

No obstante, para el caso de la industria manufacturera uruguaya, como se verá más adelante, se da precisamente un significativo aumento en la incorporación de capital al tiempo que baja el empleo, con lo que el proceso de automatización podría estar detrás del fenómeno de crecimiento sin empleo al menos parcialmente.

En otro orden, la realidad nacional presenta uno de los comportamientos descritos por FORD (2015:43): la disminución de la participación en la fuerza de trabajo ha sido acompañada por una explosión en las solicitudes para el programa de discapacidad de la seguridad social. En efecto, el Poder Ejecutivo (Rendición de Cuentas 2016) exhibe que, entre las nuevas jubilaciones, las relativas a incapacidad física son las que más han crecido en los últimos años.

Altas jubilatorias causal invalidez y totales			
Año	Altas de invalidez	Altas totales	Participación invalidez/total
2007	1.566	12.590	12,40%
2008	1.593	13.717	11,60%
2009	2.246	24.604	9,10%
2010	4.098	33.092	12,40%
2011	4.407	30.882	14,30%
2012	4.704	28.512	16,50%
2013	4.068	24.855	16,40%
2014	5.669	26.557	21,30%
2015	6.487	29.316	22,10%
2016	6.071	29.332	20,70%
2017	3.907	27.151	14,40%

Fuente: Elaborado por el CDES de prestaciones

La explicación de este fenómeno en el caso uruguayo podría deberse en buena medida a factores de gestión y diseño, ajenos al impacto tecnológico. Por ejemplo, la tasa de reemplazo que se obtiene por causal de incapacidad física fue diseñada en la reforma aprobada en 1995 como equivalente a la que se obtendría con un retiro a los 65 años de edad, la que se preveía como objetivo de edad normal de retiro con 35 años de

servicios. Es posible que muchas personas optaran por intentar la jubilación por razones de incapacidad, ya que no existe una edad mínima a tales efectos (por la propia naturaleza del riesgo) y se obtendría una tasa de reemplazo 20 puntos porcentuales mejor que con los requisitos mínimos de edad y servicios de la causal común (60 de edad y 30 de servicios). La jubilación por incapacidad tiene una tasa de reemplazo del 65 %, mientras que la causal común con los requisitos mínimos tiene una tasa de reemplazo del 45 %. También la renta que se obtiene del régimen de capitalización individual es sensiblemente mayor si el retiro es por imposibilidad física, por la acción del seguro de invalidez y sobrevivencia. Como resultado de los sucesivos diseños existe incentivo a la jubilación por incapacidad física. Asimismo, las modificaciones introducidas en el baremo y proceso de certificación de la incapacidad podrían coadyuvar en el crecimiento observado en este tipo de prestaciones.

Según RIFKIN (2014:168) nos hallamos ante un cambio de proporciones colosales en el mundo laboral. De no suceder un imprevisto, a medida que nos vayamos adentrando en el siglo XXI, una parte cada vez mayor de la actividad económica productiva de la sociedad estará en “manos” de una tecnología inteligente supervisada por grupos pequeños de profesionales y técnicos muy cualificados. A juicio de este autor, lo que los economistas temen plantearse es qué ocurrirá con el mercado capitalista cuando los aumentos de productividad provocados por la tecnología inteligente sigan reduciendo la necesidad de trabajo humano. Dado que capital y empleo se alimentan mutuamente en los mercados capitalistas, ¿qué sucederá si por el hecho de haber tan pocas personas asalariadas no hay compradores suficientes para los bienes y servicios que se ofrezcan?

En una sociedad de costo marginal casi nulo podremos satisfacer muchas de nuestras necesidades materiales básicas –aunque no todas- de una manera casi gratuita. Profetiza RIFKIN (2014:170) que la tecnología inteligente se encargará de la mayor parte del trabajo pesado en una economía basada más en la abundancia que en la escasez. Dentro de medio siglo –señala- es probable que nuestros nietos vuelvan la mirada atrás, a la era del empleo masivo en el mercado, con la misma sensación de incredulidad con la que nosotros vemos la esclavitud y la servidumbre de épocas pasadas. Agrega que la idea misma de que el valor de un ser humano se midiera casi exclusivamente por su nivel de producción de bienes y servicios materiales les parecerá primitiva e incluso brutal, y nuestra progenie, que vivirá en un mundo automatizado, la verá como una terrible pérdida de valor humano.

Rifkin afirma que la tecnología inteligente se encargará de la mayor parte del trabajo pesado en una economía basada más en la abundancia que en la escasez.

2.5. Estimaciones internacionales de impacto

En los últimos años se observa un debate interesante en relación a cuál debe ser la metodología adecuada para estimar el riesgo de automatización en una economía, ya que los resultados difieren significativamente en función del método aplicado, así como de sus supuestos. Mientras que la metodología de FREY Y OSBORNE (2013) estima riesgos de automatización excesivamente elevados, alcanzando para algunos sectores y países el 85 % de las ocupaciones vigentes, los resultados obtenidos a través de otros métodos, como es diferenciar ocupaciones de tareas específicas, determinan probabilidades de sustitución de apenas un dígito. La elaboración de mejores estimaciones para monitorear el impacto de la innovación en el empleo, de forma de poder medir también el impacto de la creación de nuevos puestos de trabajo, además de la destrucción de los empleos ya existentes, sería una contribución muy importante para la discusión.

El trabajo de FREY Y OSBORNE (2013) corresponde al primer abordaje cuantitativo para medir la probabilidad de automatización de las diferentes ocupaciones en la economía estadounidense, basado en la Clasificación Ocupacional Estándar (Standard Occupational Classification).

La metodología desarrollada por Frey y Osborne, en conjunto con especialistas en aprendizaje automático de la Universidad de Oxford, consistió en determinar la probabilidad de automatización de 70 ocupaciones específicas asignándole un valor en el rango de 0 a 1, donde 0 corresponde un nulo riesgo de automatización y un riesgo del 100 %. Con el objetivo de extender la estimación de riesgo de automatización al universo de ocupaciones, se utilizaron los datos de o*net del Ministerio de Trabajo en Estados Unidos considerando las tres habilidades que los autores consideran importantes barreras para la automatización: percepción y manipulación, inteligencia creativa e inteligencia social en función de la capacidad tecnológica actual o con posibilidad de ser diseñada en el mediano plazo.

A partir de estas estimaciones se analizaron los futuros impactos de la robotización en el mercado laboral norteamericano, con el objetivo de analizar la cantidad de ocupaciones en riesgo y su relación con la educación requerida para los mismos, así como los salarios asociados. Como resultado de dichas estimaciones se obtuvo que el 47 % de las ocupaciones en Estados Unidos presentan un alto riesgo de ser automatizadas en los próximos veinte años, mientras que el nivel de salario y educación presentan una fuerte correlación negativa con el riesgo de automatización de una ocupación.

FREY Y OSBORNE (2013) asocian la robotización de ocupaciones a la pérdida de trabajos. Arntz *et al* (2016), en el análisis comparativo preparado para OCDE, consideran que la automatización de determinadas tareas no necesariamente significa la sustitución de hombres por máquinas, sino que podría ser una nueva configuración de la división de tareas entre ambos factores. En efecto, cada ocupación se compone de una combinación de los diferentes tipos de tareas, siendo algunos más intensivos en tareas rutinarias o en tareas cognitivas, etc..

¿Los impactos de la automatización implican mayor polarización en el mercado de trabajo y mayor desigualdad salarial? Este es otro de los efectos discutidos en las ciencias sociales: si la robotización conduce a una mayor polarización en el mercado de trabajo, provocando a su vez un aumento en la desigualdad.

En este sentido, las investigaciones en torno a este tema sugieren una disminución de la demanda por empleos de calificación media y salarios medios, donde las tareas son principalmente rutinarias y presentan mayores riesgos de automatización (sustitución tecnológica). Esto, sumado al aumento de empleo en los polos de la distribución ocupacional (bajo y alto nivel de calificación, así como bajos y altos salarios, respectivamente), provocan una polarización en el mercado de trabajo y como consecuencia una mayor desigualdad salarial. Cabe mencionar que los empleos de bajo y alto nivel de calificación se caracterizan por su complementariedad tecnológica ya que tienden a detentar más tareas no rutinarias, con un fuerte componente interpersonal en el primer caso y caracterizadas por una elevada creatividad y tareas más abstractas en el segundo.

En síntesis, al analizar las diferentes investigaciones a nivel internacional es posible encontrar algunos puntos en común que vale la pena resaltar:

- El avance tecnológico generará un efecto negativo sobre la demanda de puestos de trabajo tal como los concebimos actualmente, aunque no existe un consenso del orden de magnitud del impacto dado que difieren en función de las metodologías utilizadas para medir el mismo.
- El riesgo de automatización del trabajo varía en función de las características del puesto de trabajo. Tareas manuales y rutinarias son las que presentarían mayor riesgo de automatización, mientras que el riesgo es menor para tareas cognitivas, analíticas e interpersonales.
- Las revoluciones tecnológicas tienden a provocar desajustes de corto y mediano plazo entre las habilidades y capacidades

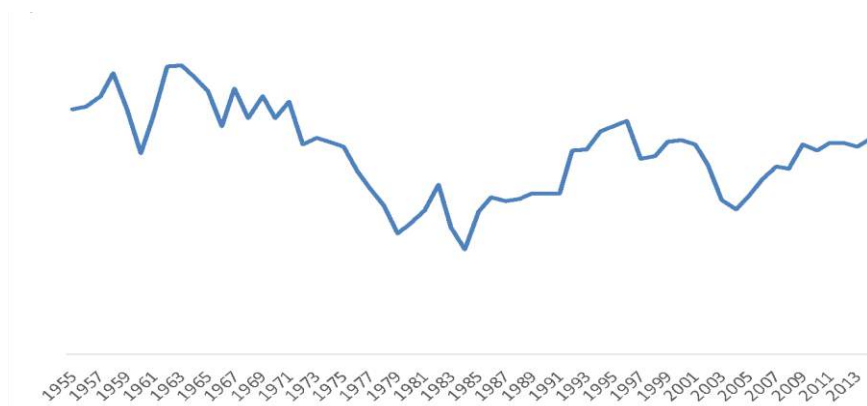
requeridas por la demanda y las ofrecidas por los trabajadores. Este impacto puede variar en las diferentes realidades nacionales según su situación previa. De cualquier manera y con carácter general, no es posible todavía evaluar si se estará ante un desajuste circunstancial o si tendrá mayor permanencia.

- La inteligencia artificial podría ser el factor diferencial respecto a las revoluciones anteriores.
- Es esperable una mayor polarización en el mercado de trabajo (disminución de la demanda de puestos de trabajos de baja calificación versus aumento de demanda de puestos de trabajos más sofisticados y elevados niveles de calificación).
- La formación y capacitación de los trabajadores es un factor muy importante que agudizará o suavizará los impactos mencionados anteriormente.
- En relación con la evidencia empírica a nivel internacional es posible afirmar una tendencia común en la mayoría de los países analizados: se observa una disminución de la participación de los ingresos laborales en el total de ingresos de la economía. Sin embargo, este fenómeno es mayor en el caso de las economías desarrolladas que en los países en desarrollo.

2.6 Estimaciones nacionales de impacto

Como se comentó anteriormente, la baja de la participación de la masa de ingresos laborales en el total de ingresos de la economía no es una tendencia exclusiva a las economías desarrolladas ya que varios países en desarrollo confirman esta tendencia, aunque de forma menos pronunciada.

ABELES, AMARANTE Y VEGA, (2014) estimaron la participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina para el período 1999-2010, donde se incluye el caso de Uruguay. Considerando los datos disponibles (año 2000 y 2010), los autores confirman una leve caída de la participación del ingreso laboral en relación al ingreso total. En línea con los resultados mencionados anteriormente, ALARCO, (2017) analiza la evolución de la participación de los salarios respecto al PIB para 18 países de América Latina, confirmándose para Uruguay un leve descenso de la participación del ingreso laboral en relación al ingreso total.

Masa salarial/PIB

Fuente: Alarco (2017)

Por su parte, el primer abordaje cuantitativo de la automatización a nivel nacional corresponde a MUNYO, (2016), basado en la metodología de FREY Y OSBORNE, (2013) y utilizando la base de datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) que publica el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Los resultados para Uruguay bajo dicha metodología muestran que el 54 % de las ocupaciones actuales presentan un alto riesgo de automatización, el 23 % un riesgo medio y el restante 23 % un riesgo bajo para los próximos veinte años. A su vez, se observan diferencias en cuanto a la distribución laboral por sexo (46 % riesgo de automatización para las mujeres y 62 % para hombres). Asimismo, se confirma que a un mayor grado de formación educativa se reduce el riesgo de automatización (59 % primaria, 49 % secundaria, 44 % educación técnica, 27 % educación terciaria y 18 % nivel de posgrado).

Posteriormente, ABOAL Y ZUNINO, (2017) realizan una estimación del riesgo de automatización para el caso de Argentina y Uruguay usando asimismo la metodología del trabajo de FREY Y OSBORNE, (2013). Los resultados alcanzados reflejan al igual que MUNYO, (2016) que más del 60 % de las ocupaciones actuales en Uruguay presentan riesgo de automatización. También concluyen que el riesgo de automatización es un fenómeno generalizado a nivel sectorial, mientras que no se verifica ninguna rama de actividad que presente un riesgo de reemplazo menor al 50 %. Por su parte, se observa un mayor riesgo de automatización para hombres (69 %) que para mujeres (63 %), en línea con los resultados de MUNYO, (2016), aunque en porcentajes superiores.

Sumado a esto, se observa una correlación negativa entre edad y probabilidad de sustitución, lo que estaría implicando que los jóvenes continúan insertándose laboralmente en ocupaciones con alto riesgo de

reemplazo. Asimismo, la probabilidad de robotización se encuentra correlacionada negativamente con el nivel educativo alcanzado, confirmando los resultados del trabajo de MUNYO (2016).

Por su parte, APELLA Y ZUNINO (2017), realizan un análisis desde el enfoque de intensidad de tareas desarrollado por ACEMOGLU Y AUTOR (2011), para observar la tendencia del perfil del empleo en los últimos veinte años en Uruguay y Argentina. Para el caso de Uruguay se aprecia un aumento significativo de la importancia relativa de las tareas cognitivas en el empleo en detrimento de las tareas manuales. Estos cambios se generan a partir de modificaciones producidas al interior de las ocupaciones en términos de la combinación de tipos de tareas que se ejecutan para producir bienes o servicios, del movimiento de trabajadores entre ocupaciones, así como de cambios estructurales en el sistema productivo, pasando de ramas más intensivas en tareas manuales a otras intensivas en tareas cognitivas.

Finalmente, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) publicó en 2017 el documento "Automatización y empleo en Uruguay: una mirada en perspectiva y prospectiva", donde se aborda el fenómeno de la automatización desde varios enfoques complementarios. En una primera instancia se realiza un análisis de perspectiva de cómo han evolucionados las tareas que componen las ocupaciones del trabajo en Uruguay, aplicando dos metodologías diferentes - intensidad de contenido de las tareas desarrollado por ACEMOGLU Y AUTOR, (2011) por un lado y una metodología desarrollada por OPP por otro-. Posteriormente, se realiza un análisis prospectivo basado en la metodología de FREY Y OSBORNE (2013).

En el documento se explicita la dificultad de analizar el impacto directo de las transformaciones tecnológicas sobre las ocupaciones de los trabajadores debido al hecho de que la economía nacional sufrió otras transformaciones (cambios en la estructura productiva, ingreso de la mujer al mercado laboral, entre otros) que inciden en el mercado laboral y que no resulta sencillo de aislarlas para poder medir específicamente el impacto que genera la automatización.

Los resultados alcanzados desde el enfoque de intensidad de las tareas de AUTOR Y ACEMOGLU (2011) muestran que en el período 2000-2014 se ha reducido levemente la intensidad de las tareas manuales, aumentando la intensidad de las tareas cognitivas - que son más difíciles de automatizar-, en particular las cognitivas no rutinarias analíticas. El sector de actividad donde se desempeñan los trabajadores, así como el nivel educativo se encuentran muy relacionados con esta dimensión, explicando a su vez diferencias entre empleados y desempleados.

En lo que refiere al nivel educativo, los resultados para Uruguay son los esperados ya que a mayor calificación es superior la intensidad en las tareas cognitivas y menor en las tareas manuales.

A diferencia de los resultados obtenidos por AUTOR Y ACEMOGLU (2011) para el caso de Estados Unidos, en Uruguay las tareas cognitivas rutinarias muestran una tasa de crecimiento positiva. Sin embargo, este resultado se encuentra en línea con otros trabajos aplicados a economías en desarrollo, como el caso para Uruguay de Hardy *et al* (2016) y para Argentina, de APELLA Y ZUNINO (2017).

Asimismo, se confirma que en todo el período de análisis los hombres se desempeñan en ocupaciones con mayor intensidad de tareas manuales que las mujeres, pero en lo que refiera a las tareas cognitivas no rutinarias analíticas se aprecia un aumento de la participación de las mujeres a partir del año 2008, mientras que la del sexo masculino permanece estable.

El segundo enfoque de análisis de perspectiva desarrollado en el documento se basa ya no en observar las tareas que componen las ocupaciones del mercado laboral uruguayo, sino que se centra en analizar las modificaciones producidas en las ocupaciones. Aquí también se presenta la dificultad para aislar los efectos de los cambios en la estructura productiva a nivel de la economía. Para aislar este efecto, se propone la construcción de un indicador sintético que intenta medir la evolución sectorial para comparar con la evolución del empleo sectorial y poder observar si las tendencias del empleo obedecen a tendencias sectoriales o al efecto de la tecnología.

Al igual que los resultados obtenidos con la metodología de AUTOR Y ACEMOGLU (2011) se puede concluir que el avance tecnológico ha provocado cambios en la estructura del empleo a nivel nacional, lo que implicó un aumento del empleo más intensivo en tareas cognitivas y menos intensivos en manuales.

Con el objetivo de intentar identificar los efectos futuros de la automatización sobre el trabajo, en la tercera sección del documento de OPP se realiza un análisis de prospectiva en base a la metodología de FREY Y OSBORNE (2013).

Los resultados alcanzados son similares a los obtenidos por los trabajos previos para Uruguay, siendo el riesgo promedio de automatización cercano al 65 % y diferencial según sector de actividad, categoría ocupacional, sexo, región y nivel educativo.

En efecto, de acuerdo a esta metodología, las actividades con mayor riesgo de automatización en Uruguay son las relacionadas al agro, forestal, procesamiento de alimentos y bebidas, actividades financieras e inmobiliarias, transporte y almacenamiento, entre otros. Cabe mencionar que todos los sectores de actividad presentan elevados riesgos de automatización, resultando el sector de enseñanza y salud el que presenta la menor ratio (33 %).

En lo que refiere a la categoría ocupacional, el personal de apoyo administrativo (94 %), seguido por agricultores y trabajadores calificados agropecuarios (88 %), y operadores de instalación de máquinas (83 %) son los de mayores riesgos de automatización. La categoría ocupacional con menor riesgo de automatización corresponde a profesionales científicos e intelectuales (12 %), seguido por gran distancia por técnicos y profesionales de nivel medio (44 %).

En cuanto al riesgo de automatización por sexo, los hombres (68 %) presentan un mayor riesgo que las mujeres (60 %), mientras que considerando la región la probabilidad de sustitución de mano de obra por tecnología resulta mayor en el medio rural (79 %) que en el urbano - interior de más de 5.000 habitantes (65 %) y Montevideo (61 %).

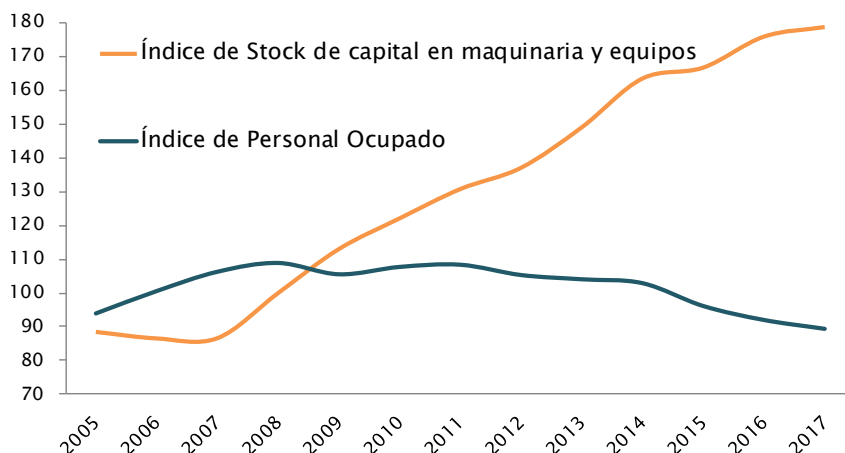
Respecto al nivel educativo, a mayor nivel alcanzado menor es la probabilidad de automatización (27 % educación terciaria, 71 % secundaria).

Por su parte, y de acuerdo con información que surge del documento "La industria manufacturera ante varias realidades", elaborado por la Cámara de Industrias del Uruguay, la industria local viene siendo impactada por este fenómeno desde el año 2012. Si bien en ese período se observó una contracción de la actividad, la disminución del empleo fue más pronunciada.

Si bien parte de este fenómeno puede ser explicado por el hecho de que fueron los sectores industriales más intensivos en mano de obra los que evidenciaron mayor retracción de su actividad, parecería haberse dado cierto efecto de sustitución de mano de obra por maquinaria, ya que la inversión en capital físico creció sostenidamente en el período analizado. En efecto, el stock de capital en maquinaria y equipos en la industria se mostró al alza desde el año 2008, alcanzado niveles históricamente elevados, mientras que el empleo manufacturero se encuentra en niveles inferiores a los registrados en 2008.

Evolución del empleo y stock de capital en maquinaria y equipos en la industria manufacturera

(Índice base 2006=100)



Fuente: Dirección de Estudios Económicos de Cámara de Industrias del Uruguay

En síntesis:

- De los estudios realizados se puede concluir que el mercado laboral uruguayo está siendo impactado – al igual que el resto de las economías a nivel internacional – por el fenómeno de la automatización. No se trata de algo que vaya a ocurrir, sino de algo que está ocurriendo.
- De todas formas, el orden de magnitud del efecto no es sencillo de estimar, debido a que los valores difieren significativamente en función de los abordajes metodológicos que se utilizan para intentar medir este efecto.
- A su vez, la participación del ingreso laboral en relación al ingreso total de la economía si bien disminuye, no lo hace con la misma intensidad que en los países desarrollados. Este comportamiento se encuentra en línea con los resultados alcanzados para otras economías en desarrollo, donde la reducción de la participación es menor que en países desarrollados.

Al igual que las investigaciones realizadas a nivel internacional, el riesgo de automatización resulta diferencial dependiendo de varias dimensiones: categoría ocupacional, sexo, región y nivel educativo, entre otros.

2.7 Principales propuestas relacionadas por la literatura especializada: administración del cambio, reducción de la jornada de trabajo y renta básica universal

2.7.1 INTRODUCCIÓN

Las personas obtienen sus ingresos de diferentes formas, en general asociadas a las etapas de su ciclo vital. En la infancia y primera juventud los ingresos provienen de las familias, las que suelen recibir determinados apoyos de la propia sociedad, vía prestaciones en especie o transferencias monetarias de diferente cuantía y con variados requisitos de acceso. Durante la edad económicamente activa, la fuente de ingresos por excelencia es la remuneración por el trabajo. En esta etapa los sistemas de protección social apoyan, mediante diferentes tipos de subsidios transitorios a los trabajadores que circunstancialmente pierden su ingreso salarial, por circunstancias tales como el desempleo involuntario, la enfermedad o la maternidad. En esta etapa básicamente se trata de lo que Barr definía como el objetivo de mantenimiento de ingresos del sistema de bienestar.

Luego de determinada etapa de trabajo, gran parte de la población mundial puede acceder a prestaciones que cubren el riesgo de "vejez" a través de los sistemas de pensiones, sin perjuicio de que la frontera entre capacidades laborales y edad vienen corriéndose rápidamente, en un proceso que es esperable sólo se acelere en el futuro próximo. Barr refería a este objetivo del estado de bienestar, como mantenimiento de consumo, mediante reasignación de capacidad de compra entre etapas del ciclo vital.

Los ingresos obtenidos de alguna de esas formas constituyen el medio por el cual el grueso de la población accede a lo necesario para el sustento y participa del mejoramiento de los niveles de vida de la sociedad que integran accediendo a más y mejores bienes y servicios.

El "fin del trabajo", para usar la conocida expresión de Rifkin, pone en jaque todo el sistema de distribución de ingresos en las sociedades modernas. Fuera de toda duda, cualquier proceso que impacte negativamente en la posibilidad del acceso de parte significativa de la población al ingreso necesario para satisfacer las necesidades propias y familiares es un problema social, económico y político que merece la máxima atención.

De ahí el renovado interés en antiguas iniciativas, como la reducción de la jornada de trabajo, bajo la lógica de compartir un número determinado y supuestamente no expandible de horas de trabajo. La evidencia histórica muestra que el número de horas de trabajo era expandible, especialmente como consecuencia de las políticas de estímulo al consumo. Resurgen también iniciativas tendientes a incorporar prestaciones del tipo de renta básica universal, retomando propuestas de larga data.

2.7.2 REDUCCIÓN DE LA JORNADA DE TRABAJO

Durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX hubo un fuerte movimiento político en pos de la reducción de la jornada de trabajo. Precisamente las extenuantes jornadas derivadas de la revolución industrial constituyeron una de las externalidades negativas del proceso iniciado a finales del siglo XVIII. Fue el origen de las más intensas movilizaciones obreras y motivo de particular atención por los sectores políticos. En Uruguay, el primer proyecto de limitación de jornada data de 1905 y finalmente se consagró legislativamente en 1915, estableciéndose con carácter general la jornada diaria máxima en 8 horas, con un máximo semanal de 48 horas.

El movimiento social y político en pos de la reducción de la jornada de trabajo no avanzó sustancialmente luego de obtenidos esos logros. Probablemente la última gran iniciativa en ese sentido fue la discusión dada contemporáneamente con la iniciativa de introducir la Ley de seguridad social, como parte del New Deal impulsado por el presidente norteamericano Franklin D. Roosevelt, en 1935. Por entonces el congreso norteamericano estuvo muy próximo a sancionar la reducción de la jornada de trabajo a 30 horas semanales (proyecto de ley Black-Connery). Sin embargo, el proceso no avanzó. En su lugar las organizaciones laborales centraron su atención en la suba de los salarios, los derechos de negociación colectiva y el conjunto de beneficios adicionales o marginales.

La crisis de sobreproducción y desempleo masivo de finales de la década de 1920 y principios de la de 1930 decantó en un sentido diverso de las ideas que propugnaban compartir un número de horas de trabajo que se suponía fijo e inamovible. En esa concepción, la mayor productividad obtenida por la temprana incorporación tecnológica se reflejaba en dos fenómenos negativos, superproducción y consiguiente desempleo estructural de larga duración. Sin embargo, tuvo preeminencia otra concepción: la constante creación de nuevos bienes y servicios destinados a consumo masivo o, dicho de otra manera, el inicio de la sociedad de consumo en la que vivimos.

La década de 1920 comenzó en los Estados Unidos de Norteamérica con la discusión sobre el futuro del crecimiento económico y el lugar del trabajo

en la nueva era industrial. Se percibía que se había llegado al nivel de saturación de la demanda en los mercados tradicionales, tales como textiles e incluso automóviles. La literatura académica especializada (HUNNICUTT, 1984:42) recoge la preocupación del sector empresarial. Algunos hombres de negocios como Henry Ford iban tan lejos como sugerir que los obreros debían recibir remuneraciones suficientes como para comprar los bienes que producía. Pero muchos empresarios temían que, si los salarios crecían muy rápidamente, los trabajadores preferirían reducir sus jornadas de trabajo. El crecimiento en aquella "nueva era" de abundancia parecía ser complicado por el hecho de que los trabajadores no deseaban, no querían, los nuevos bienes y servicios –automóviles, químicos, accesorios y diversiones- tan espontáneamente como antes habían querido comida, ropa y abrigo. Era la hora de los expertos en marketing y publicidad, los que debía gradualmente convencer a los consumidores de comprar más. Los salarios podrían incrementarse, teniendo la razonable certeza de que los trabajadores gastarían más, en vez de trabajar menos.

El "evangelio del consumo" fue la opción de política que resumió excelentemente el Comité Sobre los Recientes Cambios Económicos, constituido por el presidente Herbert Hoover en 1929. Cuestionó las predicciones de que se estuvieran alcanzando niveles de saturación. Por el contrario, sostuvo que el consumo, la satisfacción de necesidades, podría expandirse con baja evidencia de saciedad si se pudiera hacer efectiva la demanda latente. El informe del Comité da cuenta del sorprendente apetito de bienes y servicios que puedan producirse. De la investigación surge que una vez satisfechas las necesidades primarias, se genera una amplia demanda de bienes y servicios adicionales, opcionales, en el sentido de que esa porción del ingreso podría ser ahorrado o gastado. Se demostró de una manera concluyente que los deseos son casi insaciables; que un deseo satisfecho da paso a otro. El fluido acceso al crédito, el marketing, la publicidad y los métodos de promoción, con base científica, pasaron a tener el rol protagónico que le conocemos hoy como impulsores de la sociedad de consumo. El aumento de la productividad, unido al incremento del poder de consumo, ha demostrado la expansibilidad de las necesidades y deseos de las personas. Fue durante el período cubierto por esa investigación que la concepción del ocio como "consumible" comenzó a advertirse en los negocios en una manera práctica y en gran escala. Comenzó a ser reconocido, no solo que el ocio es "consumible", sino que la gente no puede "consumir" ocio sin consumir bienes y servicios, y ese ocio que resulta de una creciente productividad de horas de trabajo ayuda a crear nuevas necesidades y nuevos y más amplios mercados.

SCHWAB (2016:55) desafía la teoría tecno-optimista que basa su argumento en que las revoluciones anteriores terminaron generando más riqueza y que esta vez no debería por qué ser diferente. Esto se sostiene –afirma- bajo la

premisa de que los deseos y las necesidades humanas son infinitos, por lo que el proceso de satisfacerlos también debería serlo.

BRYNJOLFSSON & McAfee (2014) también cuestionan la teoría optimista con respecto al desempleo tecnológico. Afirman que dicho argumento se sostiene por dos pilares: la teoría económica y doscientos años de evidencia histórica. Sin embargo, otros enfoques pueden arribar a distintas conclusiones con el mismo panorama. Hay tres mecanismos económicos que son candidatos para explicar el futuro del desempleo tecnológico en el escenario negativo. Primero, la demanda inelástica, es decir, que las personas no tengan necesidades infinitas. Segundo, la velocidad de cambio, esto para los autores es lo más importante, ya que las instituciones han tenido y tendrán problemas, afirman, para ir a la misma velocidad que el desarrollo tecnológico. Y finalmente, la desigualdad grave, es decir, el incremento de las diferencias en términos de ingreso debido al desempleo estructural (BRYNJOLFSSON & McAfee, 2016:166).

La continua generación de nuevos bienes, servicios, necesidades y deseos podría ahora ser satisfecha por trabajo de máquinas y no por trabajo humano, por lo cual no es nada evidente que el mismo proceso que permitió superar los temores de las primeras décadas del siglo pasado, nos permita superar los temores que generan las características del actual proceso. Incluso si mantuviera vigencia la regla de que un deseo satisfecho da paso a otro, la insaciabilidad de la demanda es altamente probable que los nuevos aspiracionales provengan, en gran medida, de producción algorítmica. La automatización parece ser la vía de satisfacer la aspiración por aquellos bienes o servicios que las personas no tienen, pero que desean tener porque le atribuye propiedades que percibe como valiosas. El marketing y la publicidad son los grandes creadores de aspiracionales, pero también los medios de comunicación masiva a través de ficciones.

El problema económico y social de las políticas de ingresos subsistiría con potencial fuertemente perturbador, tanto de los procesos económicos como de la convivencia social. La pérdida o destrucción de empleo impactaría en la capacidad de consumir de las personas, generando un círculo vicioso y la paradoja de una era de la abundancia en la ausencia de consumidores.

Desde la perspectiva de la protección social se pone también en entredicho sus funciones tradicionales de seguridad de ingresos ante el acaecimiento de determinados riesgos o contingencias. En el escenario de afectación estructural, de largo plazo, de la capacidad de generar empleo en cantidad y calidad adecuadas, las prestaciones clásicas diseñadas con el objetivo de sustituir ingresos afectados por la transitoria incapacidad de trabajar serían totalmente insuficientes para dar seguridad de ingresos. Por

otro lado, la función de diferimiento o suavización del consumo entre diferentes etapas del ciclo de vida (ahorro durante la etapa activa para generar ingresos para la etapa inactiva) también se ve comprometida.

DRUCKER (1993:168) estima que sería necesaria una o dos generaciones antes de que la sociedad y su población logre adecuarse a los cambios radicales en la composición de la fuerza de trabajo y en las demandas de habilidades y conocimientos. Incluso en las sociedades más estables, habrá personas que se rezagan en esta transformación.

En su libro, *Utopía para realistas*, RUTGER BREGMAN (2016) afirma que históricamente, el ser humano trabaja cada vez menos y destina más tiempo al ocio. También, que Keynes a mediados del siglo pasado ya anticipaba que el desafío para las sociedades del futuro iba a ser cómo enfrentarse al tiempo libre. Las horas semanales de trabajo en los países desarrollados han tenido una marcada reducción en una mirada de largo plazo. Tras el gran empuje a la baja de finales del siglo XIX y principios del XX, el proceso de reducción se entelatece entre la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. En términos generales la jornada semanal tiende a concentrarse en esos países en una banda de entre 35 y 40 horas semanales, aproximadamente. A modo de reflexión, Bregman afirma: *En el correr del siglo XX en occidente se fue dando una progresiva reducción de la carga horaria en términos generales, junto con la creciente preocupación de la intelectualidad por la necesidad de ocupar el tiempo de ocio. Fue por esa época que nació el término El fin del trabajo. Sin embargo, con la llegada de la década de 1980 dejó de mantenerse esta tendencia. La producción siguió su aumento, mas no el recorte de horas laborales. Por el contrario, parecería ser que los problemas del mundo moderno han pasado a ser el estrés laboral en vez del aburrimiento vaticinado por los intelectuales de mediados del siglo pasado.*

En su libro *WORK WITHOUT End*, BENJAMIN KLINE (1988) señala que, desde la revolución industrial hasta finales de la Gran Depresión, el proceso de reducción de la semana laboral fue constante y firme en los Estados Unidos. Esto se debió no sólo al avance tecnológico, sino que fue acompañado de luchas sociales que reivindicaban estos beneficios para los trabajadores. A su vez, intelectuales y políticos se veían alineados con esta idea y gracias al gran consenso existente se dio una reducción de la carga laboral de una forma tan significativa. El autor coincide en que se vivió un quiebre con respecto a una tendencia que parecía continuar y considera que hay hechos históricos que acompañan este cambio de paradigma. Por ejemplo, el reclamo de los sindicatos pasó a centrar su atención en un mayor poder adquisitivo más que en reducir la jornada laboral. Por otra parte, los partidos políticos no lo han incluido en sus intenciones programáticas desde esa época tampoco. Trabajar menos pasó a verse como un indicador negativo dentro de la economía en su conjunto. La explicación de este fenómeno

por parte de los economistas, asegura Kline, va por el lado de una reducción de la fatiga laboral. Debido a la reducción de este factor, asociado a mejoras en la calidad del trabajo, la necesidad de reducir la carga horaria fue decayendo. A su vez, el factor financiero y crediticio, el cual se ha posicionado más cerca del trabajador, potenciando su capacidad de consumo y así, su necesidad de obtener mayores ingresos, también ha jugado su papel. Es decir, el consumo promedio ha evolucionado de tal forma que es necesario obtener ingresos que previamente eran innecesarios para llevar una vida socialmente normal. Por tanto, el ocio dejó de verse como un valor máspreciado que lo que se podía consumir con más dinero. Este factor va asociado con la desigualdad, la cual no se ha reducido en términos mundiales al mismo ritmo que los demás factores (KLINE, 1988).

Un reciente trabajo de OIT (MESSENGER, 2018) analiza tiempo de trabajo en el marco de la serie de investigaciones de apoyo al trabajo de la Comisión Global sobre el Futuro del Trabajo.⁶ El autor revisa las tendencias y desarrollos tanto en horas de trabajo como en la organización del tiempo de trabajo. Sostiene con evidencia empírica que desde la Revolución Industrial se ha dado una tendencia a la reducción de las horas trabajadas, en conjunto con el incremento de salarios y productividad. Desarrolla el concepto de "bifurcación" del tiempo de trabajo, con una proporción sustancial de la fuerza laboral trabajando jornadas excesivas (más de 40 horas semanales), mientras que otra parte relevante trabaja jornadas reducidas involuntariamente (menos de 35 horas semanales). El documento plantea la pregunta de si, dados los impactos de los recientes avances tecnológicos en el empleo, la reanudación de la tendencia histórica hacia una reducción general de las horas de trabajo se ha convertido en un imperativo económico y social. Esto requeriría políticas públicas que promuevan la reducción de las horas de trabajo, en particular para aquellos trabajadores que trabajan jornadas excesivamente largas, así como algunas garantías básicas con respecto a las horas de trabajo mínimas para aquellos que trabajan a tiempo parcial.

Sostiene MESSENGER (2018:11) que la reducción de las horas de trabajo se relaciona en general con el nivel de desarrollo a lo largo del siglo XX y que ha adoptado diversas modalidades, desde la reducción de la semana laboral estándar, trabajo a tiempo parcial, aumento en las vacaciones anuales pagas, días festivos y acuerdos más específicos a través de la negociación colectiva. Entre las causas que durante las décadas pasadas llevaron a esa reducción el autor destaca la búsqueda de un balance entre tiempo de trabajo y vida privada, sin perjuicio de destacar los problemas de salud y seguridad laboral de las largas jornadas de trabajo.

⁶ <https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/lang--en/index.htm>

Sostiene este informe (2018:13) que se cree que las largas horas de trabajo resultan en una alta productividad, pero esto es en realidad un mito. De hecho, las horas de trabajo más largas generalmente se asocian con una menor productividad del trabajo por unidad, mientras que las horas de trabajo más cortas se vinculan con una mayor productividad. Se ha demostrado que trabajar jornadas excesivamente largas en forma regular reduce la productividad por hora debido a un mayor cansancio, y aquellos trabajadores con largas jornadas o cargas de trabajo pesadas reportan una disminución en la satisfacción laboral, la motivación y también mayores tasas de ausentismo y rotación de personal.

Finalmente, se pregunta ¿cuál es la respuesta correcta al impacto potencial de la digitalización en el empleo? Se han propuesto muchas alternativas, que van desde mantener esencialmente el *status quo*, hasta ofrecer un trabajo garantizado por el gobierno con un "salario digno" a aquellos que lo desean, o proporcionar una garantía universal de un ingreso básico a todos los ciudadanos de un país. Si bien algunas de estas propuestas de políticas pueden ser loables, suelen ser bastante costosas para los gobiernos y, a veces, tampoco están probadas.

Sin embargo –afirma– hay una alternativa a menudo pasada por alto y mucho menos costosa, con un largo historial de éxito de más de un siglo. Una reducción de las horas de trabajo podría significar un día laboral más corto (por ejemplo, un día laboral de seis horas), una semana laboral más corta (por ejemplo, una semana laboral de cuatro días), o un año laboral más corto basado en días adicionales de vacaciones anuales pagadas u otros tipos de licencia. La experimentación con horarios reducidos, indica, podría darse a nivel nacional, sectorial o de empresa (2018:26).

Algunas experiencias internacionales y nacionales matizan el éxito de esta alternativa.

Probablemente el caso más paradigmático de reducción jornada laboral a nivel de empresa sea el de Kellogg's, la firma de Michigan productora de los famosos cereales. En diciembre de 1930 cambió los tres tradicionales turnos de 8 horas por cuatro de 6 horas, con lo que creó empleo para muchos desempleados de Battle Creek a cambio de una reducción salarial menos que proporcional de los antiguos trabajadores. La filosofía de Kellogg's se orientaba a privilegiar un nuevo balance entre trabajo y tiempo libre. Sin embargo, luego de finalizada la II Guerra Mundial la empresa decide plegarse al resto de la nación norteamericana, abandonando los turnos de 6 horas. El argumento central fue que el trabajo debería mantenerse en el centro de la vida, impartiendo identidad, significado y propósito a la existencia (HUNNICUTT, 1996). Recién en 1985 finalizó el

conflicto con los trabajadores –mayormente mujeres- que resistían el cambio y la creencia en la centralidad vital del trabajo.

En Uruguay merecen destaque algunas experiencias. La primera, y probablemente más relevante, tiene más de un siglo. La Ley N° 5.350 del 17 de noviembre de 1915 consagró la jornada de 8 horas diarias y 48 semanales como máximo. No obstante, lo interesante a estos efectos es el artículo 5° que prohíbe a los empleadores contratar a trabajadores que ya hubieren cumplido las 8 horas diarias. La centenaria legislación prevé que los trabajadores complementen hasta 8 horas diarias cuando trabajen en otro establecimiento un horario menor. Letra muerta en un mercado de trabajo signado durante décadas por el pluriempleo, como estrategia de consumo. Un segundo ejemplo en similar sentido es el ocurrido con la reducción de la jornada de trabajo de los trabajadores de la salud, cuyos turnos pasaron a ser de 6 horas. El principal resultado de esa modificación sectorial ha sido el característico pluriempleo de los trabajadores de la salud uruguaya, mayormente mujeres. Otras experiencias se han orientado, vía convenio colectivo, a la distribución del tiempo de trabajo, redistribuyendo las horas del sábado de lunes a viernes. De esa manera se ha logrado un descanso semanal de 48 horas consecutivas.

La lección es que la mera reducción de las horas de trabajo no necesariamente es un aporte que compartir un número de horas de trabajo probablemente en reducción involuntaria. Es necesario analizar esta alternativa en el contexto global de los ingresos de los trabajadores y de sus aspiraciones de consumo. En países de renta alta es probable que una reducción de la jornada se transforme en una oportunidad de redistribución de las horas de trabajo. No obstante, en países de renta baja nada asegura el mismo resultado. Para KLINE (1988) una de las condiciones que deben darse para un real acortamiento de la jornada de trabajo es un aumento de productividad significativo.

2.7.3 RENTA BÁSICA UNIVERSAL (RBU)

Introducción

Parte significativa la vasta producción académica que aborda los desafíos del futuro del trabajo menciona la RBU como una alternativa a evaluar.

Dado el auge de los análisis sobre RBU, podría pensarse que las iniciativas sobre ingresos mínimos asegurados o políticas equivalentes, caracterizadas por la ausencia de condiciones o examen de ingresos, están asociadas a recientes debates. En verdad, sus orígenes se remontan a doscientos años atrás o más (CUNLIFFE and ERREYGERS, 2004).

A su vez, en momentos y países diversos se han impulsado iniciativas para brindar un ingreso básico a una determinada población por un período de tiempo de manera de estudiar sus efectos. Varios de esos experimentos tuvieron lugar en los Estados Unidos (New Jersey, Iowa y North Carolina). Asimismo, se mantiene vigente uno similar en Alaska, asociado a la renta petrolera. Por otro lado, se encuentran en curso algunos experimentos de muy acotado alcance y todavía pendientes de evaluación. En Barcelona, por ejemplo, el proyecto B-MINCOME, comprende a unas 2.000 personas, la mitad de la cual no recibe transferencias y la otra mitad recibe aproximadamente 500 euros. En Ontario, Canadá, se encuentra en curso un proyecto desde junio de 2017 que comprende también a unas 2.000 personas (se espera que alcance a unas 4.000), la mitad de las cuales recibe transferencias y la otra mitad no. Otro experimento reciente, seguido con mucha expectativa, fue el finlandés, que resultó suspendido antes de lo previsto por razones de tipo fiscal asociados al cambio de gobierno.

Una de las iniciativas más ambiciosas fue la impulsada por la administración Nixon en Estados Unidos en el final de la década de 1960, caracterizada por una fuerte tensión social de base racial. Se trató seriamente un proyecto de ley que contemplara una renta básica a nivel nacional –bajo modalidad de Impuesto Negativo a la Renta- pero que finalmente se frustró, luego de largos debates parlamentarios (MOYNIHAM, 1973).

Según el doctor en economía Daniel Raventós (MIDES, 2008), el ingreso ciudadano es un ingreso monetario que el Estado da a absolutamente toda la población que vive en el territorio considerado como perceptor de esta renta básica. Con el correr de este capítulo, se analizará en forma más detallada cada aspecto de esta definición.

Su lugar en la historia

Si bien hay registros de iniciativas similares a la renta básica desde el siglo XVIII (Spence, 2004; Bergman, 2016), el primer impulso a nivel global que tuvo esta iniciativa se da por primera vez en los años sesenta, en pleno debate sobre los impactos de la denominada tercera revolución industrial.

Es globalmente aceptado que estamos en un período de grandes cambios tecnológicos. Existen, sin embargo, diferentes opiniones sobre la naturaleza de este cambio y las implicancias que tendrá en nuestra sociedad. Hay quienes dicen que este fenómeno no es más que una extensión del progreso tecnológico de las últimas décadas y que las consecuencias sociales no deberían variar demasiado de lo que han venido siendo. Decir esto es pasar por alto las realidades de la situación. (...)Esto es, de hecho, una era de revolución tecnológica.

El texto previamente citado corresponde a Robert H. DAVIS, y fue incluido en *The guaranteed income*, libro editado por Robert Theobald (1966), uno de los firmantes del memorándum sobre la Triple Revolución en 1964. Este volumen recogió el análisis de connotados intelectuales e investigadores sobre la conveniencia y viabilidad de un ingreso ciudadano para todos los habitantes, como forma de acompañar el revolucionario cambio tecnológico y de esa manera salvaguardar la calidad de vida de la población afectada por este fenómeno. Como se ha visto en otras partes del presente documento, la consideración de un determinado momento como punto de inflexión en el desarrollo productivo y social de la humanidad no es algo nuevo.

Precisamente, en ese mismo memorandum (1964:11) se señalaba que, como primer paso hacia un nuevo consenso, es esencial reconocer que la sustitución de trabajadores por máquinas rompería el vínculo tradicional entre empleos e ingresos. La economía de la abundancia puede sostener a todos los ciudadanos con comodidad y seguridad económica ya sea que se dediquen o no a lo que comúnmente se considera trabajo. La riqueza producida por las máquinas en lugar de por los hombres sigue siendo riqueza. Como resultado de ello se proponía que la sociedad, a través de sus instituciones legales y gubernamentales apropiadas, emprenda un compromiso incondicional de proporcionar a cada individuo y a cada familia con un ingreso adecuado como una cuestión de derecho.

Fundamento y objetivos

Los beneficios o prestaciones de carácter universal tienen, según su diseño, dos grandes vertientes que se diferencian según sus objetivos.

Una de ellas es la renta básica universal (RBU). Se trata de una suerte de derecho inherente al ser humano, de contar con un ingreso mínimo garantizado. Tiene a su vez dos grandes modalidades. Una primera modalidad es la transferencia monetaria directa e incondicionada, con independencia de cualquier circunstancia personal. Otra modalidad es asociar la transferencia al esquema de impuesto a la renta personal, conocida como “impuesto negativo a la renta”.

La segunda gran vertiente de las prestaciones universales es el “subsidio de capital único”, o “capital básico” o “capital mínimo”. En este caso el objetivo es atenuar las diferencias de oportunidades derivadas del diferente contexto familiar y socioeconómico de los jóvenes. Esta vertiente se orienta a proveer a todas las personas, al inicio de su vida adulta, de una suma fija (capital básico) no sujeta a condiciones y que permita el inicio de la adultez en condiciones menos desiguales. No se trata de un programa antipobreza

sino de un programa de ciudadanía orientado hacia la igualación de oportunidades.

La cuantía del monto de la renta básica muestra matices relevantes. Mientras para algunos debe ser apenas al nivel de subsistencia, mínimo, para otros debe resultar suficiente para un nivel de vida que le permita a las personas no tener otra actividad con la que ganar dinero, si no lo desean. El pensador, abogado y economista, Premio Nobel de Economía de 1974, Friedrich Hayek (2014:289), ampliamente conocido por su enérgico rechazo del socialismo, al analizar los conceptos de 'justicia social o distributiva', resume el fundamento de una RBU de la siguiente manera:

No hay motivo para que en una sociedad libre no deba el Estado asegurar a todos la protección contra la miseria bajo la forma de una renta mínima garantizada, o de un nivel por debajo del cual nadie caiga. Es interés de todos participar en este aseguramiento contra la extrema desventura o puede ser un deber moral de todos asistir, dentro de una comunidad organizada, a quien no se puede proveer por sí mismo. Si esta renta mínima se proporciona al margen del mercado a todos los que, por la razón que sea, no son capaces de ganar en el mercado una renta adecuada, ello no implica una restricción de la libertad, o un conflicto con la soberanía del derecho.

Este autor no profundiza específicamente en relación a las modalidades de implementación. Sin embargo, esta definición debe entenderse en el contexto de su filosofía liberal, decididamente favorable a la iniciativa individual y hostil a la intervención del Estado en el orden espontaneo del mercado.

Desde una óptica de evolución histórica, Erich Fromm, psiquiatra, psicólogo social y pensador humanista alemán (1966), asegura que tradicionalmente la humanidad vivió con escasez, imposibilitando que todas las personas puedan acceder a satisfacer sus necesidades básicas. En la era de la abundancia, en la cual Fromm asegura que habita, por primera vez sería posible considerar un diseño social que asegurara la satisfacción de esas necesidades.

En estos pilares se apoyan muchos defensores de la renta básica (Bregman 2016, Fromm 1966) para decir que es el momento de implementar una medida de este calibre para erradicar la pobreza de una forma terminante. Y esto tiene como fin asegurar ingresos personales con independencia del trabajo, con lo que se aspira a superar los temores asociados a la pérdida de la fuente generadora de ingresos.

Conceptualización y modalidades de la Renta básica

En los años sesenta y setenta, la intelectualidad en la cuna del desarrollo capitalista se aprestaba al cambio de la forma de concebir el trabajo y la vida en la humanidad. Bajo esa óptica, la renta básica universal surgió como una alternativa especialmente atractiva -tal como ocurre hoy nuevamente- para paliar sus eventuales y temidos efectos sobre la pérdida de puestos de trabajo y para ser un instrumento que permitiera mantener un ingreso mínimo o un ingreso suficiente para mantener la calidad de vida de la población afectada.

El concepto clave detrás de la propuesta del ingreso ciudadano o renta básica universal es el de promover la libertad del individuo. En palabras de Erich Fromm:

La razón más importante para la aceptación de este concepto es que pueda impulsar exponencialmente la libertad individual. Históricamente, el hombre vio limitada su libertad por dos factores: el uso de la fuerza por parte de los gobernantes y, más importante aún, la amenaza de la hambruna contra todos aquellos que estén en contra de aceptar las condiciones de trabajo y la coexistencia social que le han sido impuestos. (FROMM, 1966).

David Casassas, profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona, en un seminario organizado por el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (MIDES, 2008) defendió la idea de una renta básica universal como método para brindar herramientas al trabajador a la hora de la negociación sobre su trabajo. Este enfoque manifiesta que la RBU sería una manera de igualar la correlación de fuerzas de los distintos actores sociales.

Otro teórico, considerado el principal exponente contemporáneo de la filosofía detrás de la renta básica universal (CUNLIFFE-ERREYERS, 2004), es el belga PHILIPPE VAN PARIJS (1996). En su libro *Libertad real para todos* hace énfasis en el tema del ingreso ciudadano y explica su sustento relacionado con la libertad de la siguiente manera:

"Si la libertad real es un asunto relativo a los medios, no exclusivamente a los derechos, los ingresos de las personas adquieren mucha importancia. (...) Es la libertad para vivir como a uno le puede gustar vivir. Por consiguiente, de ahí surge la importancia de garantizar ese poder de compra con independencia del trabajo realizado por esa persona o de sus disposiciones para el trabajo. (Van Parijs, 1996)".

Esta perspectiva comparte el argumento de Fromm sobre la independencia económica como condición para la libertad individual, pero va un paso más adelante. Para Van Parijs, una renta básica debería poder permitir a los ciudadanos no trabajar si no lo desean. Esto es lo único, según el autor, que puede realmente brindarle a la persona la libertad real. Por tanto, la libertad

no hace referencia a qué trabajo tener, ni a qué productos consumir, sino a qué vida querer vivir. Dentro de esta visión ideal, VAN PARIJS (1996) asegura que se debe brindar el ingreso básico a cada miembro pleno de la sociedad:

- A. incluso si no quiere trabajar
- B. sin tener en cuenta si es rico o pobre
- C. sin importar con quién vive
- D. con independencia de la región del país en la que viva
- E. con independencia de cualquier otro ingreso que tenga

La prestación podría recibirse preferentemente en forma monetaria. Van Parijs señala que, en el seno de una economía de mercado, la preocupación por una máxima libertad individual engendra una preferencia favorable a esa versión monetaria. Sin embargo, entiende que una fracción de esta puede ser suministrada de forma de especie.

Impuesto negativo a la renta (INR)

La idea conceptual del INR fue originariamente desarrollada por Milton Friedman en el año 1962, en *Capitalism and Freedom*. La propuesta puede resumirse de la siguiente manera:

- Se parte de una renta no imponible de, por ejemplo 600 dólares por persona a la que podría agregarse si correspondiera gastos fijos deducibles (para simplificar el ejemplo, no se considerará la existencia de gastos deducibles).
- Si una persona recibe 100 dólares de ingreso gravable, esto es 100 dólares por encima del mínimo no imponible, paga impuesto por ese tramo.
- Si el ingreso de la persona se ubicara 100 dólares por debajo del mínimo no imponible, la persona "pagaría" un impuesto negativo, esto es, recibiría un subsidio. Si la tasa del INR o subsidio, fuera, por ejemplo 50 %, esa persona recibiría 50 dólares. En el extremo, personas sin ningún ingreso, el INR o subsidio sería de 300 dólares (50 % el mínimo no imponible).
- Ese monto de INR o subsidio podría incrementarse si aplican al caso deducciones debido, por ejemplo, a gastos médicos.
- La tasa de subsidio podría ser graduada al igual que la tasa del impuesto. Por esta vía sería posible establecer un piso por debajo del

cual los ingresos netos de ninguna persona (incluyendo el subsidio) podrían caer, en el ejemplo extremo de 300 dólares por persona.

- La cuantía de ese piso dependería de lo que la comunidad pudiera afrontar.

El debate actual y sus implicancias

En el marco de los trabajos preparatorios de la Conferencia de la OIT de 2019 se ha analizado la viabilidad de la renta o ingreso básico universal. En ese sentido argumentan que la propuesta tiene bondades en cuanto a su utilidad para combatir la informalidad y el posible desempleo generado por avance tecnológico (Van Parijs and Vanderborght, 2017). A su vez, brindaría estabilidad al trabajador para reconvertirse en caso de que fuera necesario adquirir competencias dentro de una continua renovación de demandas en el mercado laboral. Y finalmente, sus defensores sostienen que sería muy beneficioso en todo lo relacionado a la reducción de la burocracia estatal. Al ser una política sin contraprestación y universal, requeriría poco esfuerzo de monitoreo, lo que aliviaría costos estatales.

Quienes desestiman la conveniencia de la renta básica aducen que podría tener efectos no deseados dentro del mercado laboral, como el desincentivo al trabajo. Por otra parte, consideran que sería de especial dificultad encontrar los medios para poder brindar, por parte de los Estados, una renta básica lo suficientemente importante para que efectivamente combata la pobreza (Piachaud, 2016). Asimismo, alegan que seguramente los Estados terminarán brindando un ingreso básico que no alcance a satisfacer las necesidades de la población en general, no consiguiendo lograr sus metas positivas y sufriendo las negativas. Y finalmente, una renta básica no cubriría las necesidades específicas de ciertos estratos sociales, que necesitan una mayor asistencia que la media.

Más allá de la discusión en sí sobre la renta básica, desde los trabajos de la OIT se considera que lo más relevante en este punto es comenzar la discusión partiendo de las preguntas correctas. Estas serían, por ejemplo: ¿Qué tipo de protección social es necesario desarrollar para el trabajo del futuro, y cómo ésta podría adaptarse a los nuevos cambios que aún no se están visualizando? ¿Cómo adaptar los modelos de seguridad social a las nuevas características del mercado laboral? ¿Es necesario considerar una radical reforma impositiva para financiar estas alternativas o hay otras salidas? ¿Qué roles debemos atribuirles a los actores sociales actuales en el marco del futuro del trabajo? Tales interrogantes plantean el puntapié inicial de cualquier intención dirigida a planificar una estrategia constructora de las políticas públicas del futuro para cada nación. Según los trabajos preparativos de la OIT para la Conferencia de 2019, si sus respuestas llevan

a una renta básica universal, se considerará, pero esto debe plantearse luego de estas cuestiones generales.

Por otra parte, desde la perspectiva de los estándares de OIT se contempla a la renta básica como una política que puede adoptar muchas formas, y por tanto no debe ni aceptarse ni rechazarse con premura, sin conocer sus posibles variantes y contrastarlo con la realidad de cada país en donde se pretenda aplicar y más específicamente con su sistema de protección social. Para empezar, se debe diferenciar la renta básica de aquella que pretende ser un sustento mínimo para evitar la marginalidad del individuo, o si debe ser un insumo que permita llevar una vida digna por sí mismo. Dependiendo de esa concepción inicial, varía de forma significativa una posible aplicación de la política en una nación.

Por otra parte, existe una serie de principios que se deben considerar a la hora de realizar este debate sobre la viabilidad de la renta básica universal. Estos son:

- a. La adecuación y la predictibilidad que tendrá la renta básica al aplicarse en una sociedad determinada, especialmente en sus efectos sobre la pobreza.
- b. Las posibilidades de inclusión social, tomando en cuenta a los individuos que se encuentran trabajando desde la informalidad.
- c. La apertura a la discusión y negociación entre los distintos grupos y actores sociales.
- d. La disposición legal que cada nación debería implementar, considerando especialmente la posibilidad de indexar los beneficios.
- e. La coherencia con respecto a otras prestaciones sociales que ya brinda el Estado.
- f. Financiamiento sustentable y progresivo.

Basados en estos principios, los autores del trabajo consideran que algunos modelos de renta básica son viables para algunos países, mientras que para otros no resultan tan convenientes. Por ejemplo, en lo que determina al gasto requerido por cada nación para atacar a la pobreza de una forma significativa, hay países que requieren un esfuerzo fiscal mucho mayor que otros. A su vez, varía entre las naciones su poder recaudatorio para implementar nuevas políticas, así como su capacidad de llegar a toda su población para brindar protección. Por tanto, se debe evaluar el estado del

arte de cada sistema de protección, así como las características de capacidad estatal para evaluar qué tipo de renta básica pudiera ser conveniente implementar, junto con una proyección de quienes serán los ganadores y perdedores de dicha reforma.

El Banco Mundial por su parte, en *The Changing Nature Of Work*, se aparta del concepto típico de ingreso básico universal y se orienta más bien hacia un fortalecimiento de los esquemas de asistencia social con el objetivo de universalizar progresivamente la protección social, especialmente en aquellos países en donde los Estados logran proteger a pocos estratos de la población. No reniegan de la utilidad ni de las bondades de la aplicación de una renta básica, pero entienden que la estrategia para lograrlo no es la que muchas veces se plantea en el debate público.

El fundamento de esta estrategia radica en que requiere menos cambios drásticos dentro de las políticas clásicas de un Estado. Desde el Banco Mundial (2018:108), entienden que los programas condicionados tienen efectos positivos, y su sustitución repentina por una renta básica no es algo necesario, sino que lo ideal sería suprimir sus debilidades y, principalmente entre ellas, la informalidad. El instrumento para solucionar estas debilidades sería una renta básica mínima. Debido a sus contraprestaciones, las políticas asistencialistas condicionadas a veces se vuelven un incentivo para no ingresar a la formalidad, perdiendo de esta manera el individuo otra serie de prestaciones del Estado. Por lo tanto, un complemento de renta básica mínima puede ser una forma de combatir este flanco débil dentro de las políticas asistencialistas, mientras que evita una reforma sustantiva dentro del Estado tanto a nivel legislativo, financiero y burocrático. Sin embargo, no descarta la posibilidad de que eventualmente las políticas sociales asistencialistas converjan en una renta básica, en algún momento futuro.

La asistencia social y los sistemas de seguros también deberían adaptarse a la naturaleza cambiante del trabajo. El concepto de universalismo progresivo podría ser un principio rector para cubrir a más personas, especialmente en la economía informal. El contrato social actual está roto en la mayoría de las economías emergentes y también parece cada vez más desactualizado en algunas economías avanzadas. El nuevo contrato social debería incluir la inversión en capital humano para generar más oportunidades para que los trabajadores encuentren mejores empleos. Esto mejorará las perspectivas laborales de los recién nacidos o escolares (Banco Mundial, 2019:10).

Según el estudio del Banco Mundial, los tres componentes principales de la protección social -un mínimo social garantizado (con la asistencia social en su núcleo), el seguro social y la regulación del mercado laboral- pueden administrar los desafíos del mercado laboral. Un mínimo social incluye el conjunto de programas de asistencia social que brindan apoyo financiero a una gran parte de la población, o incluso a toda la población. La expansión de los programas asistenciales está subrayada por los crecientes riesgos en los mercados laborales y por la importancia de proporcionar apoyo adecuado. El universalismo progresivo es un principio rector para el fortalecimiento de la asistencia social. Este enfoque tiene como objetivo ampliar la cobertura, dando prioridad a las personas más pobres. Esta expansión de abajo hacia arriba tendría lugar en este enfoque mientras se evalúan los pros y contras fiscales, prácticos y políticos de la expansión de cobertura (Banco Mundial, 2019:106).

Para hacer frente a los riesgos asociados con los mercados laborales actuales y futuros, Los gobiernos tienen que repensar los sistemas de protección social. La asistencia social debe mejorarse, incluso a través de un mínimo social garantizado. Potencialmente, este mínimo podría ser universal, basado en las condiciones y preferencias de los países. La noción de universalismo progresivo puede guiar cualquier expansión de este tipo desde abajo hacia arriba. El seguro social jugará un papel vital. Sin embargo, el modelo bismarckiano típico se está marchitando o sigue siendo aspiracional para muchos países, especialmente debido a la informalidad generalizada. A medida que se hacen más inversiones en protección social, un enfoque equilibrado de las regulaciones del mercado laboral podría cumplir los objetivos de productividad y equidad con mayor eficacia (Banco Mundial, 2019:119).

Este principio propugna deliberadamente a niveles más altos de cobertura, al tiempo que garantiza que los pobres se beneficien más y antes que otros. A partir de qué nivel las personas se convierten en beneficiarios netos en lugar de pagadores netos, es una opción que debe hacer cada país (Banco Mundial, 2019:129).

Similar concepto al de universalismo progresivo ha sido desarrollado por el principal exponente contemporáneo de la filosofía de la RBU, el belga Philippe Van Parijs. Analizando la viabilidad de introducir la RBU en diferentes realidades socioeconómicas, especialmente en países desarrollados y en países en vía de desarrollo, señala que, en países donde no existe un programa general de ingresos mínimos específicos y donde el sistema tributario no detecta una parte importante de los ingresos agregados, es obvio que la introducción inmediata de RBU sería irresponsable. Asimismo, sería irresponsable argumentar que es posible financiar este programa sin problemas simplemente a través de la creación de dinero. Afirma también

que sería erróneo argumentar que se puede contar con la autofinanciación del programa a través de un efecto macroeconómico positivo sobre la actividad económica. Por lo tanto, es inevitable que se realicen progresos a través de esquemas selectivos. Señala finalmente “para mí está claro que en países como Brasil no es posible avanzar a corto plazo aplicando programas completamente universales, con beneficios pagados tanto a los ricos como a los pobres, lo cual es uno de los principios centrales de la idea de un ingreso básico; por el contrario, creo que el progreso debe hacerse a través de esquemas selectivos” (VAN PARIJS, 2013:523).

Al igual que la OIT, el Banco Mundial realiza un estimativo de los recursos involucrados para combatir de forma significativa la pobreza a través de una renta básica, y allí es donde encuentra una de sus mayores fortalezas la estrategia de universalismo progresivo, ya que requiere un esfuerzo fiscal de menor magnitud, al tiempo que tendría efectos muy importantes en aquellos países de alta informalidad.

A su vez, recomiendan poder aplicar rentas básicas para determinados grupos específicos vulnerables como ser la población adulta. En esta estrategia no sería necesario comenzar la política con una distribución universal, sino que puede ir progresivamente ascendiendo el número de beneficiarios en la medida que los grupos más vulnerables sean los primeros atendidos. Finalmente, se puede utilizar como forma de centralizar los distintos programas sociales dentro en una única prestación, con ganancias en términos de burocracia estatal.

Tal como ocurre con la OIT, en el Banco Mundial se entiende que se debe comprender la realidad burocrática y legislativa de cada país a la hora de estudiar una solución de este tipo. Consideran que un enfoque de universalismo progresivo puede ser más conveniente para los países en desarrollos, al maximizar sus ganancias y minimizar sus costos, en comparación con una reforma absoluta del sistema de bienestar para aplicar una renta básica universal seguida de una reforma impositiva que la sustente.

Una estimación de costo para Uruguay

El simulador de políticas públicas de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay (OPP), estimó que, si se aplicara la renta básica a la población, con un monto similar a la línea de pobreza (se tomó el monto de línea de pobreza de 2014, \$10.030), su coste ascendería a un 28 % del PIB nacional. Estos números cuestionan la viabilidad de implementación real de esta política en el país. En otro posible escenario, se evalúa que implementar una renta básica con un monto similar a la línea de pobreza para los menores de 18 años, requeriría el 7 % del PBI. Una política de esas

características tendría efectos sustantivos sobre la pobreza (pasaría a tan solo en 1,33 %), ya que la mayoría de los hogares en esta condición están conformados en gran medida por menores de edad. No obstante, parece claramente opinable que la mejor alternativa de promoción para las nuevas generaciones se encuentre en transferencias monetarias.

Otra medición que hace el simulador de políticas públicas de OPP es aplicar una renta básica similar a la línea de indigencia (nuevamente se usan valores de 2014, entonces el monto ascendía a \$ 2.542). Al aplicarse para toda la población, se elimina obviamente, la indigencia, y la pobreza queda en un 3,5 %, con un costo adicional estimado en el 6,8 % del PIB. Mientras que, si se utiliza específicamente en los menores de 18 años, el costo estimado sería del 1,4 % del PIB.

Conclusiones

Se está todavía lejos de poder sacar conclusiones definitorias sobre esta alternativa de política social. Más allá de partidarios y detractores, la evidencia empírica sobre su impacto es todavía escasa. Existen aspectos cruciales que están lejos de zanjarse, tales como el carácter sustitutivo o no de la RBU de las demás transferencias de ingresos, el nivel de la prestación (subsistencia o satisfacción de necesidades de mayor alcance), si orientarse hacia transferencias directas o, por el contrario, si vincular la prestación al régimen tributario vía impuesto negativo a la renta, si es preferible un programa universal de transferencias mensuales o un programa universal de capital básico al llegar a la adultez, asociado al cumplimiento de requisitos básicos (conducta, educación, etc.). Lo que es innegable es que el debate al respecto se ha vuelto candente en la época actual, por lo que es necesario observar con atención las escasas y limitadas experiencias en curso y evaluarlas en el contexto nacional.

El gasto público social en Uruguay es de los más elevados en la región, al igual que la presión fiscal global, que está casi 10 puntos porcentuales por encima de la media. El margen de incremento es muy acotado o nulo, dado el contexto de déficit fiscal y endeudamiento. Por otra parte, la redistribución del actual gasto público tiene fuertes restricciones dada la rigidez de sus principales componentes (salarios y pasividades).

En las estimaciones efectuadas por la OPP, el mayor presupuesto que requeriría la implementación de una RBU es significativo o muy significativo, incluso en los escenarios más modestos. Por otra parte, en atención a la eventual sustitución de trabajadores por máquinas, el mercado laboral uruguayo si bien muestra algunos impactos, continúa siendo el ámbito por excelencia de obtención de ingresos y no se percibe una amenaza de entidad en el corto plazo.

Medidas más específicas y focalizadas se presentan como más pertinentes que establecer una RBU, para dotar a la fuerza laboral de las habilidades necesarias para desempeñarse en el nuevo contexto tecnológico. No obstante, el desafío central como comunidad parece orientarse a superar las restricciones que los estudios –sin excepción- muestran en la formación de capital humano de las generaciones más jóvenes.

3 | Panorama del Uruguay: entrevistas y encuesta empresarial

3.1. Introducción

En esta sección se mostrarán los resultados del trabajo de campo, el que tuvo tres modalidades:

1. **Entrevistas a actores calificados.** Estos actores se componen de académicos, profesionales, integrantes del gobierno e intelectuales que han incursionado en la investigación de la temática o aspectos asociados. La finalidad de esta actividad fue brindar un marco para desarrollar en las etapas siguientes de la investigación. Se buscó explorar los conceptos más relevantes para focalizar e identificar las principales aristas a contrastar entre los empresarios.
2. **Entrevistas en profundidad a representantes empresariales, líderes gremiales y presidentes de cámaras empresariales.** Se buscó acceder a las opiniones y reflexiones de las principales figuras del empresariado con respecto al fenómeno en estudio y sus percepciones acerca del futuro.
3. **Encuesta al empresariado.** Esta actividad consistió en una encuesta empresarial para todos los sectores de actividad. Se desarrolló en los meses de noviembre del 2017 y mayo del 2018. Se obtuvieron un total de 366 respuestas. La distribución por sectores fue: comercio 31%, servicios 35%, industria manufacturera 13%, construcción 10%, rural 5,2% y otros 5,7%. Por tamaño de empresa: de 1 a 4 empleados 33%, de 5 a 19 empleados 34%, de 20 a 99 empleados 21%, y de 100 o más empleados 12%. Los resultados se presentan de forma agregada, sin discriminar por sector ni tamaño de empresa, debido a las características y al tamaño de la muestra. Actuar de otra forma hubiera afectado la representatividad de los resultados.

El objetivo de este capítulo es mostrar, con la mayor profundidad posible, cómo el sector empresarial visualiza una posible Cuarta Revolución Industrial

y qué contrastes y complementos se encuentran con respecto a la academia y otros ámbitos especializados en el asunto. Para cada temática se detalla la visión general de cada sector consultado (expertos en diferentes áreas relevantes al objeto de estudio, dirigentes gremiales empresariales y empresarios), de modo que quede cristalizado el panorama completo sobre cada asunto del análisis.

Los temas abordados y relevados a través de la encuesta y las entrevistas en profundidad fueron: (i) sobre la Revolución 4.0; (ii) impactos sobre el mundo laboral; (iii) la educación del futuro; (iv) formación permanente y reconversión laboral; (v) legislación laboral; (vi) políticas públicas de protección; (vii) seguridad social.

3.2. Sobre la Revolución 4.0.

Visión desde la academia y referentes

Los especialistas consultados tienen una variedad de opiniones al respecto del significado conceptual del fenómeno del avance tecnológico que vivimos. Sin embargo, en su mayoría convergen hacia la idea de que es un proceso que puede cambiar no solo las relaciones laborales en el mercado, sino que también puede afectar las bases de la vida cotidiana del ser humano. Esta visión, sin embargo, no es unánime. A continuación, se exponen las principales explicaciones del fenómeno.

Jorge Grünberg⁷ señaló que a él no le convence la expresión de cuarta revolución industrial para denominar al fenómeno que transitamos en estos tiempos y entiende debería denominarse como la tercera. La primera revolución industrial, explicó, ocurrió cuando el ser humano pudo reemplazar la energía humana a la energía mecánica. Básicamente se trató de un traslado energético, lo cual repercutió de forma imponente sobre la productividad del trabajo. La denominada comúnmente como segunda revolución⁸, se basó en el mismo principio, por lo que él no considera que deba tener una distinción de la primera. Desde su percepción, estima que la segunda revolución industrial es la que transitamos actualmente y que se encuentra en su proceso final: la revolución digital. En esta segunda instancia, el ser humano trasladó los datos físicos a un formato digital. A diferencia de lo acontecido en la primera, lo que se modificó no fueron las energías sino las informaciones. Según el entrevistado, una de las diferencias relevantes entre ambos

⁷ Rector de la Universidad ORT. Doctor en educación.

⁸ Se considera como segunda revolución industrial el conjunto innovaciones técnicas y en procesos productivos desarrollados desde mediados del siglo XIX hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial.

procesos, es la velocidad de propagación, ya que el segundo fue más disruptivo que el primero en ese sentido. Viéndolo de esa forma señala que la revolución en ciernes, la tercera, será aún más disruptiva y acelerada que sus predecesoras. Su característica central destaca por la sustitución de la capacidad cognitiva del ser humano por la de la máquina, que por primera vez se sustituye algo que está ligado internamente al ser humano por algo artificial, a diferencia de las experiencias anteriores en donde se sustituyeron únicamente aspectos externos.

Otra interpretación que surgió de nuestras consultas enmarca el proceso actual en un conjunto de diversos episodios disruptivos a través de la historia, no tanto en revoluciones industriales en el sentido convencional del término. Manuel Moldes⁹ observa que, desde la utilización por parte del ser humano de herramientas físicas y naturales para alcanzar sus objetivos, se ha observado una continua evolución de al menos trece cambios. Estos van desde la utilización del fuego y la rueda, pasando por el descubrimiento del método científico, hasta los eventos que vivimos hoy en día, el decimocuarto proceso de cambio disruptivo. Esta etapa actual se compone principalmente por la irrupción de la nanoingeniería y la bioingeniería, ofreciendo la posibilidad de manipular los ladrillos de la vida; La inteligencia artificial o el aprendizaje de las máquinas para poder guiarse ellas mismas sin la necesidad de la instrucción humana, y la computación que es el cálculo y uso operativo de los datos de forma separada del cerebro humano. Según el especialista, cada cambio ha generado un incremento del valor económico dentro de la sociedad y este ha repercutido en la forma de vida de la misma. En ese sentido, deberíamos apreciar cambios en todos los ámbitos de la vida humana a partir de este último hito.

Por otra parte, Rodrigo Arim¹⁰, opinó que no estaba para nada convencido de que asistiéramos a una nueva revolución industrial. En todo caso, valdría estar atentos a que aparecieran señales, pero que estas aún no han salido a la luz. Afirma que las revoluciones industriales tienen dos características que son necesarias y que no están presentes todavía: por un lado, un aumento importante de las tasas de crecimiento económico, y por otro, de la productividad del trabajo. Afirma que ni uno ni lo otro ha ocurrido. Asegura que, si bien estamos en una era de cambios acelerados, él sería muy cauto en clasificarla como una revolución industrial propiamente dicha.

Por su parte, se identificaron distintas posturas con respecto a la seguridad con la que vamos a poder anticipar los cambios. La forma de construcción

⁹ Presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Industrias del Uruguay. Empresario y Doctor en Medicina.

¹⁰ Rector de la Universidad de la República. Doctor en Economía.

de los escenarios futuros, en base a la información actual, es el principal argumento de quienes reniegan de la certeza de que estamos asistiendo actualmente a una nueva revolución industrial. En la medida que el futuro se construye, los elementos que componen a la realidad van mutando de una forma inesperada, lo cual vuelve descartable cualquier predicción anteriormente establecida. En ese sentido, Moldes recordó la predicción de Thomas Malthus en 1798, en la cual afirmó que la disparidad entre el aumento de la productividad agrícola y el incremento de la población tendrían consecuencias catastróficas para la sociedad en su conjunto. Ese error, afirma el especialista, obedece al hecho de utilizar los datos actuales para predecir algo sobre lo que aún no se dispone de información, es decir, generar fundamentos racionales anacrónicos. Sin embargo, advierte que esto no implica que la sociedad deba relajarse en su previsión y adecuación con respecto a los cambios que se vienen. La mejor alternativa para no descuidarse y no aprestarse en vano para cosas imposibles de predecir es prepararse para el cambio en general. Sobre este concepto se detalla más adelante.

Visión empresarial

En lo que refiere a los representantes empresariales entrevistados, existe consenso respecto a que el fenómeno objeto de estudio se trata de una revolución industrial basada en la disrupción tecnológica. Sin embargo, se observan matices con respecto a la velocidad del impacto sobre la realidad nacional.

Los entrevistados vinculados al área de las industrias manufacturera y agropecuaria, consideran que el avance acelerado de la tecnología no resulta novedoso, sino que es la continuación y expansión de un proceso que ya hace años que se gesta. Al respecto, Jaime Gomes da Costa¹¹ afirmó que este fenómeno:

“Es mucho más claro e importante en el sector industrial que en el sector agropecuario, y dentro del sector agropecuario hay sectores donde es más importante porque existe sustitución de mano de obra por máquina, y otros donde es menos. (...) En el sector agrícola o el lechero, por ejemplo, donde las máquinas son cada vez más anchas y se necesita menos mano de obra para generar la producción.”

Gabriel Murara¹² complementa diciendo:

“Me da la sensación de que la gente habla mucho ahora de automatización y robotización, y yo en la industria lo veo ya hace unos cuantos años. (...) En quince años el cambio va a ser enorme, por ejemplo, en la industria automotriz.”

¹¹ Directivo de la Asociación Rural del Uruguay

¹² Presidente de la Cámara de Industrias del Uruguay

Por otro lado, los sectores referidos a los servicios entienden que se está percibiendo el inicio de este proceso, a partir de ahora o en todo caso en el futuro cercano. Julio César Lestido¹³ afirma que:

"Estamos empezando a ver ciertas señales. Por ejemplo, en el tema del auto eléctrico, es algo que se viene a fines de este año. Algunas marcas estarán largando el auto eléctrico en Uruguay a fin de año, si Dios quiere. En un modo experimental, claro. (...) Otra cosa que ya está y se está imponiendo es el e-commerce. Todos los proveedores te aconsejan el e-commerce. Se acaba la tienda."

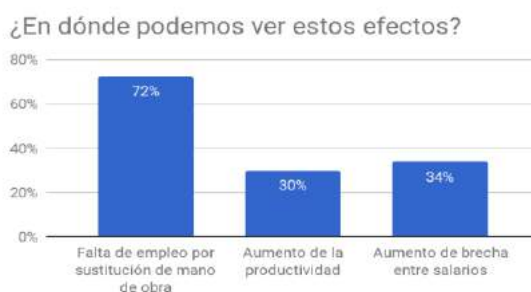
En sectores como el turismo Juan Martínez¹⁴ afirma que:

"falta mucho tiempo para que empiecen a sentir las consecuencias de esta revolución. Más allá de las percepciones de impacto, todos coinciden en que es un evento que evoluciona a nivel mundial y que el Uruguay no tiene forma de escaparse del mismo."

Como se comentó anteriormente, con el objetivo de aproximarnos a la visión del entramado empresarial que no necesariamente se encuentra en lugares de representación gremial, se realizó una encuesta que contó con la participación de 366 empresarios.

Los resultados de la encuesta son concluyentes: el 82,1% de los empresarios que respondieron está de acuerdo en que estamos asistiendo a una nueva revolución industrial. Por su parte, el 11,5% de los encuestados opinó lo contrario, y el restante 6,3% contestó no saberlo. De aquellos que consideran que hay una revolución en marcha, el 87,3% opina que existen efectos que ya son factibles de ver en la realidad uruguaya.

Consultados al respecto de cuáles serían esos efectos, el 72,3% afirmó que la falta de empleo por sustitución de mano de obra resultaría el principal elemento a través del cual se puede visualizar la llegada del fenómeno.



Fuente: Encuesta Empresarial

¹³ Presidente de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios

¹⁴ Presidente de la Asociación de Hoteles y Restaurantes del Uruguay

Principales características

Con respecto a qué elementos caracterizan el fenómeno, los especialistas son bastante coincidentes en la identificación, pero difieren en la magnitud que les atribuyen. Como elementos característicos básicos podemos identificar: 1) la globalidad, 2) la velocidad de expansión y 3) la transversalidad.

Globalidad

Hay una clara coincidencia por parte de los especialistas en que el efecto que conlleva el objeto de estudio no es algo que solo aplique a los países ricos o centrales, sino que tendrá consecuencias globales. Esto impone la necesidad de que el país comience a analizar cómo lidiar con este proceso, y considere que no podrá ser un mero espectador. Heber Galli¹⁵ considera que se debe empezar a pensar en la aplicación de medidas a nivel supranacional, ya que la transnacionalización de este fenómeno vuelve relativo el efecto que puedan tener las medidas aplicadas por cada Estado-nación.

A su vez, Jorge Grünberg afirmó que se da una geopolítica del conocimiento, dado que la revolución industrial impondrá una nueva distribución de la producción y el trabajo en el mundo. Por un lado, se ubicarán los países que generan y exportan conocimiento e innovación, y por otro, aquellos que los consumen a altos costos para no perder competitividad a nivel mundial. Esto implica que Uruguay debería adaptarse con rapidez a los cambios para tener la chance de luchar por ingresar en el primer grupo.

Velocidad de expansión

La característica anterior se encuentra íntimamente ligada a esta otra, que podría complementarse también con la profundidad y el alcance del cambio. Existe una percepción compartida entre los especialistas de que este es el rasgo más diferencial con respecto a situaciones similares anteriores. La necesidad de que el Estado-nación tenga herramientas para adaptarse a los cambios es señalado como el aspecto central, incluso entre los actores gubernamentales consultados. Por otra parte, hay diferencias en cuanto a cómo el Estado está tomando medidas al respecto. Estas percepciones generalmente están ligadas a la consideración de la magnitud del fenómeno. Quienes perciben mayor amenaza opinan que hay mucho por hacer, mientras que los que entienden que esto se debe al aumento de intensidad de un proceso ya establecido, no consideran que

¹⁵ Presidente del Banco de Previsión Social

haya que alarmarse por la situación. La segunda postura generalmente se encuentra con mayor frecuencia en las figuras relacionadas al Gobierno. Por su parte, el 83,4% de los empresarios encuestados opinaron que el Uruguay está nada o poco preparado para afrontar los riesgos de una revolución tecnológica, mientras que solo el 16,6% afirmó que el país está bastante preparado o muy preparado al respecto. Por lo general, la explicación teórica de esta última postura, respaldada por algunos especialistas, hace referencia a la profundización que la tecnología tiene en el Uruguay, con un gran nivel de conectividad y con programas como Plan Ceibal¹⁶.

Transversalidad

Como se señaló previamente, el impacto de la tecnología no solo repercute en las relaciones laborales, sino que también moldea el día a día del existir humano de maneras insospechadas. Algunos de los impactos que cambiarán la forma en que las personas viven estarán ligados a la posibilidad del alargamiento de la vida, así como a la necesidad de realizar tareas de mayor complejidad en las que las personas tengamos ventajas sobre las máquinas, como por ejemplo en las competencias socioemocionales. Buena parte de la abundante literatura que analiza el tema indica que a medida que las nuevas tecnologías vayan introduciéndose en los procesos productivos se trabajará menos (incrementando el tiempo libre) y se producirá más, al tiempo que aumentará la longevidad como consecuencia de los avances en medicina. Eso lleva nuevamente el foco de discusión a la adaptación del sistema de protección social, ya que este deberá adaptarse a las nuevas demandas, en contextos laborales y de financiamiento muy diferentes de aquellos para los que fueron diseñados.

Al respecto, Teresa Aishemberg¹⁷ opina que “debemos capacitarnos para integrarnos a este nuevo mundo, y no quedarnos afuera. Hay que alinear las políticas hacia ahí.” Julio César Lestido afirma que “se van a tener que buscar mecanismos diferentes, ya que es un mundo diferente. No hay estabilidad laboral, y los jóvenes no la quieren. (...) A nosotros no nos entra en la cabeza, pero es así”.

¹⁶ Plan Ceibal se creó en 2007 como un plan de inclusión e igualdad de oportunidades con el objetivo de apoyar con tecnología las políticas educativas uruguayas. Desde su implementación, cada niño que ingresa al sistema educativo público en todo el país accede a una computadora para su uso personal con conexión a Internet gratuita desde el centro educativo. Además, el Plan Ceibal provee un conjunto de programas, recursos educativos y capacitación docente que transforma las maneras de enseñar y aprender.

¹⁷ Gerente de la Asociación de Exportadores del Uruguay.

3.3. Impactos sobre el mercado laboral

Como se expone en el capítulo 2, el impacto sobre el mercado laboral es una de las principales preocupaciones de los especialistas que estudian este fenómeno. Como forma de complementar el análisis cuantitativo que la academia viene realizando y que presentamos en el referido capítulo, a continuación, se sintetizan las reflexiones sobre este asunto de parte de los especialistas y representantes gremiales del empresariado consultados para el trabajo.

3.3.1 DESTRUCCIÓN Y CREACIÓN DE EMPLEOS

Visión desde la academia y referentes

Si bien los especialistas entrevistados consideran que cada vez que hubo una revolución industrial, el saldo de oferta de empleo terminó siendo positivo, advierten que no hay ninguna razón para creer que esto volverá a ocurrir, salvo que no sea por repetir la experiencia histórica.

Asimismo, la mayoría coincide en que luego de una revolución industrial se da un período de ajuste del mercado laboral que conlleva a situaciones perjudiciales para las sociedades que no logran adaptarse rápidamente. Concretamente, en la conformación de los nuevos escenarios del mundo del trabajo ha habido ganadores y perdedores.

Con respecto a la destrucción del empleo se debe tomar en cuenta que varios de los análisis cuantitativos que se han realizado con respecto a este nuevo fenómeno, aunque no todos, se han centrado en la ocupación como dicotómica, es decir si es automatizable o no. Una parte de los especialistas entrevistados considera que esta metodología no es la más precisa para intentar aproximarse al fenómeno. Jorge Grünberg criticó dicho método, y argumentó por qué se debe tener un enfoque de tareas.

"Hacia el mundo al que vamos, todo parece indicar que va a haber una muy importante disminución de los trabajos rutinarios. Una parte importante del valor lo va a capturar la creatividad. El contador, el abogado, el ingeniero civil, una cantidad de profesiones se están encontrando que la parte rutinaria de su trabajo es reemplazable: por gente más barata (en la India, o Pakistán) o por una computadora. Ya no hace falta un contador con todas las de la ley. ¿Qué va a tener que hacer ese contador? Va a tener que poner trabajo creativo, ese que no es automatizable. No es que no van a existir contadores. Van a existir. Van a haber menos, probablemente, y los que estén van a tener que hacer un trabajo creativo y desafiante. Y van a deber tener una calidad mejor en educación, y una capacidad de formación permanente."

Como se puede observar, el especialista hace mención a otro concepto que es central dentro de esta nueva concepción del mundo laboral: la capacitación permanente. Sobre este enfoque se volcará la atención más adelante. Lo que es claro, es que la tendencia marca que el trabajador deberá aplicar sus habilidades sobre aquellas cosas que la máquina no puede realizar, como, por ejemplo, las tareas creativas. Esto sin dudas repercutirá en la magnitud de la demanda de trabajo repetitivo de las empresas, reduciéndolo, tendiendo a que la valorización de un trabajador se determine principalmente por su capacidad de crear.

En ese sentido, Alejandra Fernández¹⁸ ve una oportunidad para las pequeñas empresas en la medida que se aplique la capacidad creadora:

"Ahí va a tener que pesar tu capacidad de generar un producto de calidad, pero también de innovar, de diferenciarte del producto de la gran empresa. Hay que buscarla, saber detectarla."

Sin embargo, la creatividad es solo uno de los rasgos humanos que no puede ser reemplazado por una máquina en la actualidad. Ignacio Munyo, doctor en economía, afirmó que junto con esta capacidad humana hay otras dos de difícil sustitución: la capacidad artesanal o manipulación fina y la empatía.

Esto se ve reflejado en las proyecciones de los estudios ya mencionados en el capítulo 2. Mientras que la tendencia de la intensidad de las ocupaciones rutinarias va decayendo, las tareas manuales no-rutinarias se mantiene constante. A estas, se le suman aquellas ocupaciones que requieren un elevado grado de capacidad socioemocional y de trato interpersonal. Existe gran acuerdo en que las competencias requeridas para el futuro serán: la posibilidad de resolver problemas, crear conocimiento y vincularse con los demás. Veremos más de cerca estos conceptos cuando abordemos aspectos de educación para el futuro.

Volviendo a la interrogante de si el ratio de empleos nuevos y destruidos será positivo o negativo en el mediano plazo, Fernando Isabella¹⁹, menciona lo siguiente:

"No es claro que vayan a existir menos trabajos. Es claro que algunos que hoy están no van a estar. Hay dos vías: los tecnológicos, pero también hay otro fenómeno. La incorporación de tecnología permite aumentar la productividad y eso permite aumento de ingreso, y esos ingresos van a algunos sectores de la sociedad que tienen mayor capacidad de consumo y tiempo libre, y demandan otros productos que generan más empleo. El ejemplo más claro es el turismo."

¹⁸ Presidenta de la Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas

¹⁹ Director de la Dirección de Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Magister en Economía.

Hoy en día la gente tiene más tiempo y más dinero y eso genera mucho empleo y demanda de turismo."

Esta visión permite ver cómo las ramificaciones del fenómeno pueden impactar en rubros no previstos. Y sin embargo coincide con la demanda de trabajos con una cuota importante de empatía que sugería el especialista mencionado previamente. El académico de la cita anterior culminó su razonamiento afirmando: lo que es claro es que se va a requerir otras capacidades.

Visión empresarial

Al analizar la visión de los representantes empresariales, no se observa un consenso en la hipótesis de que al final del proceso de disrupción tecnológica habrá más trabajo que al principio y se encuentran diferencias según el sector al que el entrevistado representa. Esto podría obedecer al hecho de que la revolución tecnológica parecería ya encontrarse inmersa en los procesos productivos en algunos sectores –como son los casos del sector agropecuario, industria manufacturera y construcción- mientras que en otros este proceso recién estaría iniciándose.

Por el lado de la actividad rural, sus representantes empresariales entienden que la revolución tecnológica ya ha impactado en la mano de obra del sector y que la tendencia continuará a la baja. Para la industria, la pérdida de empleo es una constante en los últimos años, asegura Gabriel Murara. En la construcción, Ignacio Otegui²⁰ afirma que el cambio tecnológico ha brindado la posibilidad de formar nuevos puestos de trabajo, pero en la visión global han perdido personal en los últimos 30 años. En el sector bancario, la sustentabilidad de su caja previsional se ve amenazada por el mismo fenómeno, asegura Jorge Ottavianelli²¹. En el comercio se están empezando a ver algunas pérdidas de puestos de trabajo, señalan Julio César Lestido²² y Felipe Puig²³. Los sectores rurales entienden que ese proceso ya los ha golpeado en los últimos años pero que, aun así, la tendencia será a que se reduzca la necesidad de mano de obra. En el sector de las tecnologías, incluso reconociendo que es aquel con saldo más favorable en ese sentido, advierte Leonardo Loureiro²⁴ que en un mediano plazo podrán sufrir un proceso de automatización, aunque seguramente con efectos más moderados. La única rama que parece no atravesar este proceso en el corto plazo es el turismo, lo que está relacionado con la

²⁰ Presidente de la Cámara de la Construcción del Uruguay.

²¹ Ex Director Ejecutivo de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay y actual presidente de Banco Santander.

²² Presidente de la Cámara Nacional de Comercios y Servicios.

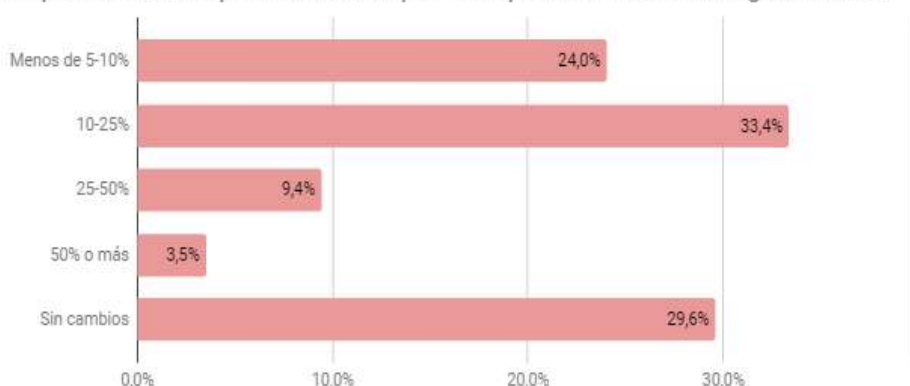
²³ Gerente de la Cámara Nacional de Comercios y Servicios.

²⁴ Presidente de la Cámara Uruguay de Tecnologías de la Información.

característica de ser un sector que depende mucho de esas habilidades calificadas como no-automatizables, asegura Juan Martínez.

Vale la pena resaltar que los resultados de la encuesta empresarial se aproximan a las consideraciones expuestas por los representantes empresariales entrevistados. En esta ocasión, se les consultó si pensaban reducir puestos de trabajo de aquí a un período de cinco años, y a su vez, qué porcentaje de su plantilla se vería obligada a ser sustituida. En todo momento se aclaró que la pregunta hacía referencia a la incorporación de tecnología y no a factores coyunturales. Tal como se puede apreciar, casi un 30% de los empresarios no espera generar cambios en su plantilla debido a la incorporación tecnológica de aquí a cinco años, pero el restante 70% sí. Estas expectativas resultan significativas a la hora de especular sobre cómo el mercado avanzará con respecto a la incorporación de tecnología y posible carencia de necesidad de mano de obra humana.

Impacto sobre la planilla laboral por incorporación de tecnología a 5 años

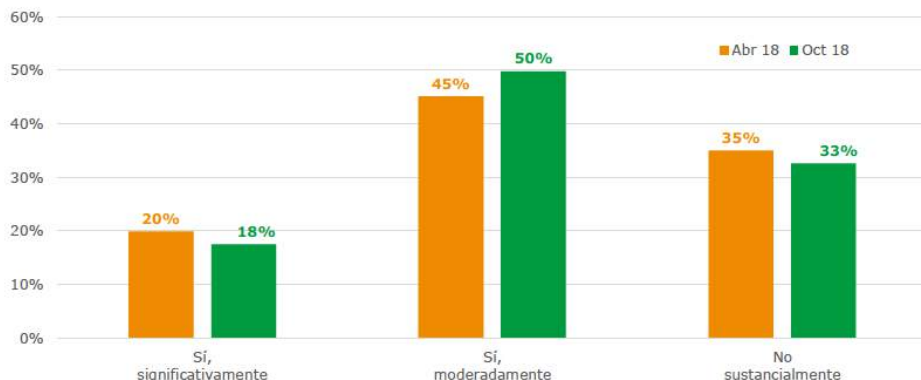


Fuente: Encuesta Empresarial

A finales de octubre de 2018 Deloitte Uruguay dio a conocer su Encuesta de Expectativas Empresariales en la que introdujo por segunda vez una pregunta específica. El resultado está muy alineado con el obtenido en el trabajo de campo que se hizo para el presente documento. Aproximadamente un tercio de los consultados no ha introducido o piensa introducir tecnología ahorradora de mano de obra, mientras que la mitad, o más, lo ha hecho de manera moderada o significativa.

¿Ha introducido o piensa introducir tecnología ahorradora de mano de obra?

% de las respuestas

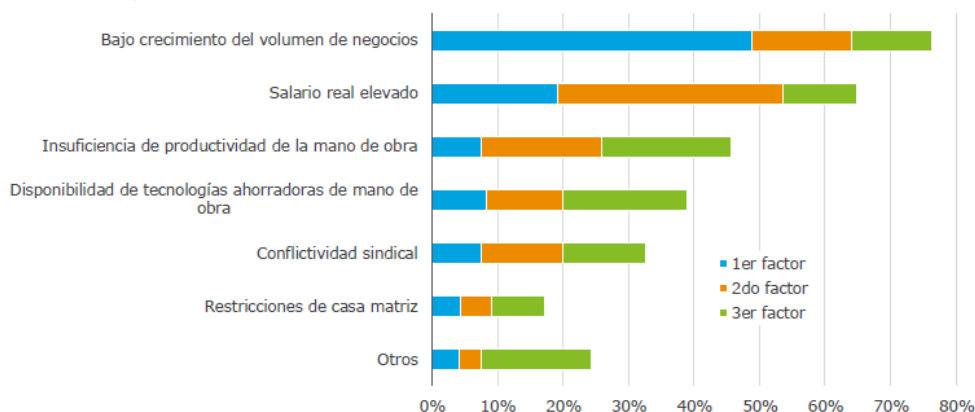


Fuente: Encuesta Empresarial

Por otra parte, en el mismo estudio de Deloitte se consultó por las razones de condicionamiento del empleo en las empresas, resultando que es el bajo crecimiento de volumen de negocios la principal causa. Al interpretarse los resultados combinados de las encuestas de Deloitte y el trabajo de campo de este documento, se puede concluir que la incorporación tecnológica aún no es causal directo de pérdida de puestos de trabajo para los empresarios. Sin embargo, es un factor que en el mediano plazo podría estar ganando terreno en el mercado local, especialmente en un contexto de limitaciones en la expansión de la actividad económica y si se mantuviera la tendencia a incremento del salario real.

Principales factores que condicionan el empleo en su empresa

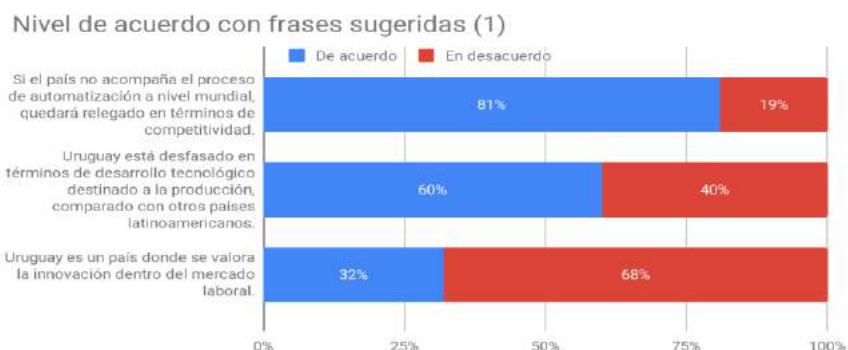
% de las respuestas



Fuente: Encuesta Empresarial

Jorge Grünberg afirma que la primera revolución industrial implicó un corrimiento masivo de la fuerza laboral del sector agropecuario al sector industrial, mientras que la segunda revolución industrial -que a su juicio aún transitamos- conlleva un traslado del sector industrial al sector de servicios. La pregunta es si la tercera revolución en ciernes también implicará un corrimiento masivo de la fuerza laboral, esta vez desde el sector servicios, ¿hacia dónde? El especialista asegura que no hay un obvio cuarto sector. Frente a la frase “Si el país no acompaña el proceso de automatización a nivel mundial, quedará relegado en términos de competitividad”, el empresariado encuestado tuvo la posibilidad de emitir una respuesta entre el 1 y el 6, siendo 6 el máximo de acuerdo posible, y el 1 el absoluto desacuerdo. Los resultados marcan que con esa frase en particular el nivel de acuerdo (agrupamiento del valor 3 en adelante) es del 81%, por lo que el público encuestado en general considera que la frase representa una verdad de la situación. A su vez, frente a la frase de que “Uruguay está desfasado en términos de desarrollo tecnológico destinado a la producción, comparado con otros países latinoamericanos”, el porcentaje de acuerdo fue del 60%, por lo que se puede inferir un acuerdo en términos generales con esta afirmación, pero no de gran contundencia. Finalmente, frente a la consideración de que “Uruguay es un país en donde se valora la innovación dentro del mercado laboral”, el nivel de acuerdo fue mucho menor por parte de los empresarios encuestados.

Esta situación coyuntural hace que no todos los referentes consultados sean optimistas sobre la posibilidad de que haya mayor demanda de empleo en el mediano plazo. Aseguran que, para llegar a esa realidad, se deberán promover medidas que privilegien el empleo, permitan flexibilidad en el mercado, y se genere una capacitación acorde a las demandas del nuevo mundo laboral. El énfasis en cada una de estas medidas varía dependiendo del rubro que se consulta, pero con mayor o menor destaque se encuentran presentes en todos los análisis.



Fuente: Encuesta Empresarial

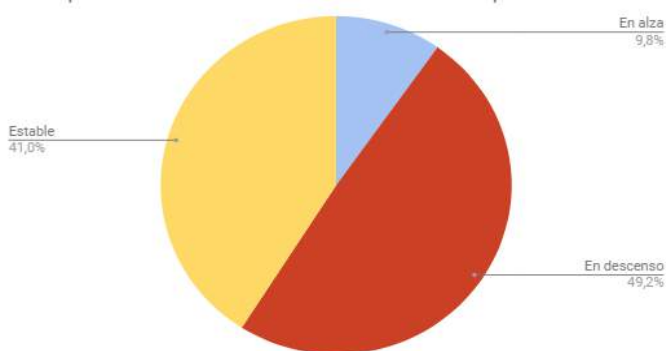
Repercusiones

Más allá de la posibilidad de generar nuevos puestos de trabajo que superen a lo perdidos, los especialistas coinciden en que va a haber un período de menor demanda laboral, lo que puede ocasionar problemas importantes en términos de calidad de vida de los trabajadores desplazados por el avance tecnológico. El economista Hugo Bai²⁵ afirmó que:

"Parece claro que hay un conjunto de trabajadores con habilidades, digamos rezagadas, para quienes va a ser difícil adaptarse y pueden ser desplazados. Creo que desde la política pública hay un campo muy importante para trabajar. Y cómo se posicionan (los distintos actores sociales) para defender a los trabajadores y no tanto a los puestos de trabajo en sí. Porque hay sectores que ya se ve que más tarde o más temprano van a tender a reducirse."

En el siguiente gráfico se puede observar la consideración de los encuestados con respecto al estado de su sector y cómo estiman que se desempeñará a corto plazo. Tan solo un 10% de los mismos opina que se encuentra en un sector que esté creciendo.

Percepción sobre la situación del rubro con respecto al futuro



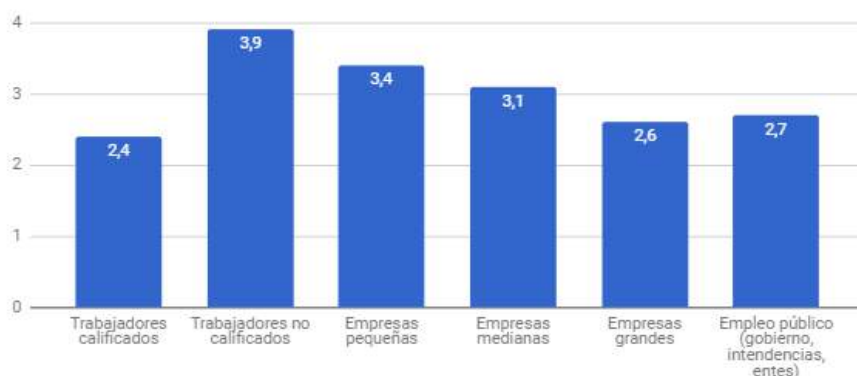
Fuente: Encuesta Empresarial

De la declaración del economista Bai surgió un concepto relevante dentro del análisis del impacto en la calidad del trabajo: proteger al trabajador y no al puesto en sí. Una tendencia que se repite es la preocupación por la posible marginación del mundo laboral del trabajador poco calificado. Jorge Grünberg afirmó que los que no lleguen al piso mínimo (en términos

²⁵ Asesor del Instituto Cuesta-Duarte, asociación civil creada en 1989 por iniciativa del PIT-CNT con el objetivo global de realizar el apoyo técnico a los trabajadores organizados en materia de formación e investigación para su mejor desempeño en la acción y en la representación de sus iguales en el marco de la lucha de clases.

de formación), quedarán excluidos de la economía y de la sociedad del conocimiento.

Vulnerabilidad de los distintos actores



Fuente: Encuesta Empresarial

Coincidentes, los empresarios consultados consideran que los actores que corren más riesgo por una posible revolución industrial son los trabajadores poco calificados y las empresas pequeñas, como se puede ver en el gráfico anterior. En el mismo se les pidió que marcaran de 1 al 5 el nivel de vulnerabilidad de cada uno de los actores suministrados. El 5 implicaba una enorme vulnerabilidad, mientras que el 1 lo contrario. Tal como se mencionó, los promedios más altos son de los trabajadores no calificados y las empresas pequeñas.

Siguiendo esta línea, empieza a aparecer la educación como un factor determinante para combatir esta posible exclusión. Rodrigo Arim mencionó que:

“Lo que creo es que en términos de política pública la apuesta tiene que ser a formar individuos en términos de competencias. (...) El mundo está preocupado por formar en nivel terciario, nosotros estamos preocupados por el nivel secundario. En Corea (del Sur) el 70% de los trabajadores tiene un título universitario. En el mundo de mañana el trabajador que tiene secundaria es automatizable.”

Más allá de estas preocupaciones se concibe al Uruguay como un país con ciertos avances en la materia. La penetración de las TICs en el territorio es una variable de peso. La importante conectividad a internet resulta crucial para la adaptación de la población a las nuevas tecnologías. Hay posiciones que resaltan el avance de medidas que van por este camino: el Plan Ceibal, la creación de la UTEC, el potenciamiento del INEFOP. Son medidas que van en el camino de lo que se requiere para enfrentar los cambios que impone la revolución industrial.

Con relación a la formación, los empresarios que contestaron la encuesta fueron consultados sobre el si se debería hacer una reforma educativa en miras de una posible revolución industrial, el 98% contestó que sí. En este tema, las críticas también se hicieron oír por parte de los especialistas. Se considera al país como lento en términos resolutivos para sus políticas públicas. Sin la capacidad de debatir sobre los cambios profundos a implementar, y en algunos casos carente de rumbo establecido. Concretamente, Milton Castellanos²⁶ afirmó:

"Creo que Uruguay tiene un desafío en cómo proyecta para los próximos treinta años su matriz productiva. Ver cuáles sectores son aquellos que puedan mejorar sus condiciones y apostar a ellos. Porque yo digo que, si más allá de su matriz exportadora, hubiera sectores que pudieran lograr un desarrollo importante, y si se pudiera tener más claro eso, yo después puedo comenzar a hacer políticas activas. Políticas para inversión, de apoyo estatal, subsidio, en fin. Y también diría bueno, la educación la enderezo para ese lado. Y ahí pueden entrar alternativas concretas, pero una cosa importante es que Uruguay pueda seguir ampliando su producción."

Esta falta de rumbo como sociedad estaría dificultando que se tomen las medidas acordes para restablecer, o al menos acomodar, el sistema de protección social, de forma que sea acorde a las nuevas demandas del mercado laboral y de la población. Los empresarios encuestados concuerdan mayoritariamente en que es el Estado, a través del sistema político (53,5%), quién debe tomar las riendas y reflexionar sobre este asunto. Otros, consideran que son ellos mismos quienes deberían ocuparse mayormente (21%), mientras que el 11,7% considera que son los trabajadores los que más deben ocuparse del asunto.

Sobre este campo todos los especialistas opinan que el Estado debe tener un rol protagónico a la hora de paliar los efectos negativos de la revolución industrial. Entienden que, si se deja al mercado organizar por sí mismo las nuevas relaciones de trabajo, existiría un gran riesgo de desigualdad, peligrosa incluso para la armonía de la sociedad. Se percibe la amenaza de una fractura entre los ganadores y los perdedores de este proceso. Sin embargo, cómo encarar este asunto toma rumbos diversos dependiendo de a quién se consulte.

Cómo prepararse

Se presentan varios aspectos que terminan convergiendo en los siguientes temas: educación, capacitación permanente, legislación laboral, y políticas públicas de protección. Sobre cada una se detallará luego de hacer una mención a las consideraciones más generales.

²⁶ Director del Instituto Cuesta-Duarte

Miguel Moldes consideró que hay dos factores que inclinan la balanza a la hora de incorporar dentro de la sociedad los beneficios y paliar los riesgos de una revolución industrial:

"Las sociedades que mejor se adaptan son las más flexibles y las que dan mejores capacidades de reconversión. Una cosa que me da temor es que a veces parece que hay una tendencia a que estos temas se manejen mejor en economías de comando que de mercado. Sin embargo, el mercado es lo que provee de mayor flexibilidad a las economías. Lo que tiene de particular el mercado es el manejo de la información, no es algo vinculado al dinero. Cuando esa información circula libremente y sin deformaciones, (y cuando hablo de mercado libre no quiero decir que les dejen hacer cualquier cosa) provee la flexibilidad de la economía, y la historia nos dice que en cuanto mejores han sido las sociedades en eso, mejor han aprovechado los cambios de tecnología. (...) El otro punto además de la flexibilidad es la capacitación."

El hecho de que la capacitación debe ser una constante en toda la vida laboral parece ser uno de los conceptos que regirá el mundo del trabajo de aquí en más. Jorge Grünberg afirmó que el balance de 20% estudio de mi vida laboral y 80% trabajo no existe más. Rodrigo Arim consideró que las personas van a vivir en ciclos de estudio y trabajo. Ya hay modelos de formación universal para trabajadores. Esto también es parte del nuevo estado de bienestar. Para finalizar la idea, el especialista en educación Renato Opertti²⁷ afirmó que es necesario poder dar la capacidad de que, si la tecnología cambia, el profesional se pueda adaptar. No tenes que formar solo en contenido, sino también en habilidades.

Hay visiones que entienden que la formación en el Uruguay no es tan distante de lo esperado, y que siguiendo los avances mencionados previamente (Plan Ceibal, UTEC, INEFOP), se puede lograr lo que el mercado del futuro va a necesitar. Sin embargo, en el otro extremo hay visiones muy pesimistas sobre cómo el país afronta este proceso de cambio. En ese sentido, Ignacio Munyo entiende que:

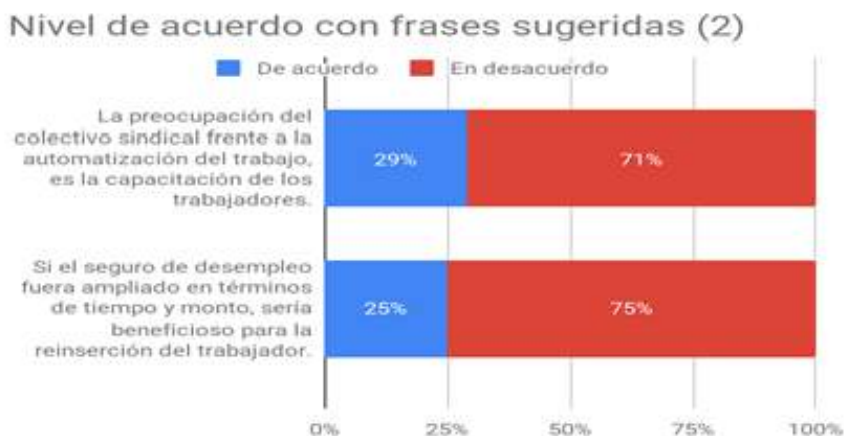
"Tiene que haber un modelo laboral y empresarial más flexible. Un sistema educativo muy distinto. Ahí tenemos un serio problema de tiempo en esto, dado que vamos a velocidad de Uruguay. (...) No hay duda de que estamos complicados."

Con otra mirada, Hugo Bai afirma que las prevenciones en políticas públicas no deben poner el foco en la flexibilización laboral, sino que hay otros enfoques que merecen mayores esfuerzos.

"Lo que se precisa es un esquema de protección social que se base en la distribución de la renta. Sacar ese concepto de que uno aporta y por lo tanto se recibe cierto beneficio como contraprestación, ya que eso termina reproduciendo en la jubilación, las

²⁷ Magister en Educación.

desigualdades del mercado laboral. Es decir, el depender el beneficio de la magnitud de lo que uno aporte. Todavía estamos muy lejos de pensar en un esquema tributario progresivo en serio como en otros países. Una de las cuestiones es generar un subsidio de desempleo muy fuerte, muy potente, que le garantice al trabajador que en la medida de que su puesto de trabajo quede obsoleto, va a haber una forma de reinserarlo, por supuesto ligado con un esquema de acompañamiento, con incentivos para la capacitación, para evitar los problemas que este tipo de medida podría tener."



Fuente: Encuesta Empresarial

De forma de contrastar la opinión del empresariado respecto a las propuestas de medidas sugeridas por el movimiento sindical se presentan a continuación los resultados de la encuesta empresarial en este punto. Se brindaron dos frases para contrastar: una referida a los intereses del colectivo sindical por la capacitación frente a una revolución tecnológica, y otra valorativa de la herramienta del subsidio al desempleo para la reinserción. En ambos casos, tal como se observa en el gráfico (se recuerda que la medición es de 1-6, y los que optaron de 4 en adelante se consideran de acuerdo con la frase), no existe una posición unánime por parte del empresariado.

En el contraste entre estos dos enfoques, se puede ver la divergencia entre una estrategia de economía de comando y una economía de mercado. Dichas diferencias acompañarán las propuestas que los distintos consultados plantearán, pero es relevante considerar que los problemas a los que apuntan tienen bastante similitud.

Por parte de las gremiales empresariales, se percibe una tendencia a considerar que la sociedad uruguaya no está acompañando de una manera acorde este proceso. Mientras que algunos opinan que el Estado como un todo está intentando impedir que suceda este proceso como forma de preservar los puestos de trabajo, otros consideran que la cultura

del país es el principal impedimento para poder acoplarse de una forma positiva a la revolución industrial. Al respecto, Jorge Riani ²⁸ afirmó:

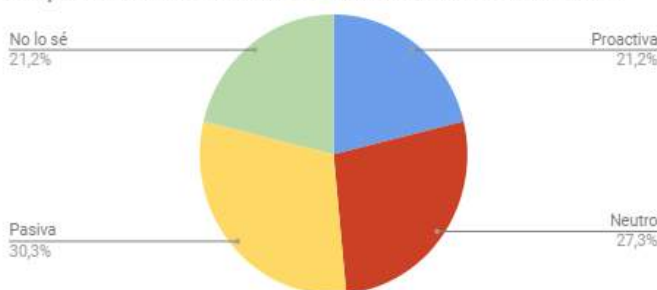
"Hoy para un empresario contratar a alguien implica un problema. (...) Está el mensaje de la confrontación y no solo del gobierno, pero es constante, y es una sensación que está instalada en la sociedad. A eso le sumás: el problema de la educación, de la infraestructura, del acceso a la salud, obligaciones que se le ponen a las empresas que son imposibles de cumplir. Entonces, si pones en la balanza, el mensaje con respecto a no perder puestos laborales, incrementar la productividad, incorporar la tecnología pero que no sustituya mano de obra, no es el adecuado. Debería haber un mensaje más de política de Estado."

Mayoritariamente se comparte que en la población hay una explícita negación al cambio, y que reina una pasividad en gran parte de la sociedad, que espera que de alguna forma otra parte solucione sus problemas. Veremos con detalle estas afirmaciones cuando se incursione en cada uno de los elementos principales para el cambio.

Lo que es un hecho es que el empresariado encuestado considera que este fenómeno debe tener más espacio en el debate político del que actualmente tiene. El 89,3% de los encuestados considera que este debe ser uno de los temas de debate prioritarios o el más prioritario en la agenda nacional.

A su vez, se les consultó sobre qué actitud percibían de parte de sus representantes gremiales en el asunto. Como se puede apreciar en el gráfico a continuación, hay opiniones diversas sobre cómo las gremiales están afrontando esta cuestión. Un quinto no está al tanto mientras que, del resto, la mayoría cree que los gremios tienen una actitud pasiva al respecto, seguido por los que opinan que la postura es neutral y sólo una minoría cree que se maneja una postura proactiva.

Considera que quienes representan los intereses de los empresarios tienen frente al fenómeno una actitud...



Fuente: Encuesta Empresarial

²⁸ Presidente de la Federación Rural del Uruguay.

A continuación, se detallan las opiniones de los especialistas y de los referentes empresariales entrevistados sobre los principales conceptos establecidos previamente: educación, capacitación permanente, legislación laboral y políticas públicas de protección.

3.4. La educación del futuro

El sistema educativo tradicional se ve cuestionado por las nuevas modalidades de trabajo que se avecinan. Frente a esto, Renato Opertti describió los pilares fundamentales que debe tener la enseñanza del futuro.

1. El primer pilar implica que la persona debe tener formación para un actuar competente. Un actuar competente es la capacidad de responder frente a problemas. Para eso se requiere incorporar conocimientos y saberes, pero también actitudes y valores. Una persona que se enfrenta a un problema tiene que saber usar sus recursos cognitivos para resolverlo. Además, considera que el Estado es quien tiene que garantizar que las personas puedan acceder a este tipo de conocimientos y habilidades.
2. El segundo pilar refiere a que las personas tienen que ser más generalistas en su conocimiento. La hiperespecialización es una forma de ignorancia (el especialista recoge el concepto del filósofo y sociólogo francés Edgar Morin). Hay que incorporar distintos conocimientos para adaptarse a distintos problemas.
3. El tercer pilar indica que el alumno pasa de ser un receptor de conocimientos del docente, a estar en un modelo donde los alumnos y docentes producen y comparten conocimientos. La tecnología ahora permite que los niños produzcan conocimiento a la par del docente. Así que el docente debe ser un generador de producción de conocimiento, más que un emisor.

Bajo estos tres pilares, afirma, se debe construir la educación para el futuro. Además, agrega que se debe tratar de una formación continuista en todo el ciclo de vida y no por etapas. Finalmente, se señala que se debe tener en claro cuáles son las competencias que se quieren inculcar a los estudiantes.

Otros especialistas hacen énfasis en distintos aspectos. Ignacio Munyo afirma que la situación educativa en Uruguay es dramática por su poca capacidad de producción a nivel terciario. Está de acuerdo en que tenemos que tener todas esas características que el robot no va a tener. Es decir, formación terciaria. Y la formación terciaria debe adaptarse a la versatilidad. La especialización termina siendo perjudicial. Manuel Moldes

asegura que cuanto más especializado es el animal, más rápido se muere ante un cambio de contexto. Eso ha sido así desde el principio de la biología. Por lo que se observa hay bastante coincidencia con respecto a la visión del conocimiento general y generación de competencias.

Pero también hay quienes hacen mayor énfasis en el porcentaje de trabajadores de Uruguay con educación terciaria. Aseguran que si esto no se revierte el futuro para el país será, en palabras de Rodrigo Arim, un agujero negro.

Hugo Bai coincide en que la educación es el aspecto central para paliar los efectos negativos del cambio tecnológico, pero centra su argumentación en que debe haber un rumbo marcado hacia donde transitar.

Visiones más cercanas al Gobierno consideran que la situación educativa no es tan dramática, los especialistas consultados en general entienden que se están realizando avances en ese sentido y que progresivamente se mejorará la situación. En resumen, que no hay gran nivel de amenaza en ese ámbito. Sin embargo, Fernando Isabella, no comparte esa visión sobre el sistema educativo en términos globales.

“Yo creo que la educación secundaria tiene un problema de fondo y es que fue concebida como un proceso de selección para la educación. A mí, terminar bachillerato me costó bastante, mis padres, como podían hacerlo, me pagaban profesores particulares para las matemáticas. Mi hermano que es ingeniero en telecomunicaciones estuvo a punto de abandonar en el liceo porque hacer quinto y sexto es muy complejo, incluso teniendo una familia con posibilidades. ¿Qué puede esperar uno de un gurí que vive en donde no hay libros, donde no lo estimulan, donde no se pueden pagar un profesor particular? La educación está hecha para que la salve la élite de la élite. Yo me enervo todos los años cuando la Facultad de Ingeniería dice que el 94% no pudo aprobar un examen de matemática. Bueno, si el 94% de tus estudiantes no pudo aprobar el examen el problema no lo tienen tus estudiantes, lo tenés vos. Estás exigiendo algo que no están en capacidad de brindar. El problema es tuyo. Hay cosas que se exigen que están fuera de este mundo, y más en las carreras científicas. La educación no está pensada para todo el mundo.”

Jorge Grünberg comparte que el principal problema es que no todos puedan acceder a una formación básica.

“Hay que diseñar un sistema educativo que brinde un piso mínimo para que todo el mundo termine bachillerato. Todos los uruguayos deberían terminar bachillerato, tener First Certificate, Uruguay debería estar en el primer tercio de PISA²⁹. Esos son los objetivos que debemos tener.”

²⁹ Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes PISA (por sus siglas en inglés: Programme for International Student Assessment)

Visión empresarial

Al respecto, los representantes de los empresarios comparten de forma unánime una preocupación con respecto a la formación educativa. Se entiende que es un modelo atrasado y que no está pudiendo llegar a todos los que lo necesitan. A su vez, consultados sobre las competencias de los empleados contratados por sus empresas, afirman que ha habido una disminución de las herramientas brindadas por el sistema educativo con el paso del tiempo. Concretamente, frente a cinco años atrás, los empresarios encuestados en un 73% consideran que las habilidades adquiridas por los trabajadores en el sistema educativo han empeorado, y tan solo un 27% afirma que han mejorado.

Sin embargo, a la hora de plantear soluciones, existe una importante variación de hacia dónde debería ponerse el foco. Algunos sectores opinan que se debe estimular de forma significativa la formación terciaria. Hay quienes consideran que se la dejó morir. Otros, que los contenidos deberían adaptarse a las necesidades del trabajo del futuro, sin precisar demasiado cuáles podrían ser estos. Por otro lado, hay una llamativa convergencia de varios sectores que opinan que se debe dar una mayor prioridad a la educación financiera y de la economía personal. Jorge Ottavianelli³⁰ opina en ese sentido:

"Yo no vi nada de educación financiera hasta que llegué a la facultad. No es razonable que no sea parte del programa educativo. (...) La gente se endeuda y no sabe cómo manejarse con los préstamos. No hay cultura en la gente con respecto al punto de vista financiero".

El endeudamiento y la poca inteligencia comercial del público en general como consumidores hace que la gente termine en problemas financieros. Por otra parte, hay quienes consideran que el empresariado no tiene una formación adecuada para el ejercicio de su función social. Miguel Feris³¹, asegura que:

"El empresario capacitado empieza a capacitar a su mismo personal. Hoy en el Uruguay tenemos pocos empresarios, la mayoría de la gente que se llama empresario es gente que tuvo un éxito empresarial. Pero no está capacitado para manejar inversiones, tomar decisiones correctas, ni manejar leyes laborales. Y cuando tiene capacidad de ahorro y de ganancia no contrata servicios externos ni busca profesionales. No entiende la necesidad porque no está preparado para eso."

³⁰ Directivo de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay

³¹ Presidente de la Confederación Empresarial del Uruguay

3.5. Formación permanente y reconversión laboral

Parece claro que un estrato del mundo laboral tendrá que adaptarse a nuevas tareas frente a la incorporación masiva de tecnología. No podrá disponer de la posibilidad de esperar a nuevas generaciones formadas en un modelo educativo que potencie sus armas para abrirse camino en ese nuevo mundo. Por lo tanto, la formación permanente ha sido un factor repetido y valorado en todos los análisis realizados por quienes se ha consultado.

El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) es, con recurrencia, el organismo que es visto como instrumento de reconversión. Al respecto, Ernesto Murro³² entiende que es una herramienta que se ha potenciado para este fin y que da sus resultados.

"El INEFOP va a estar cerrando este año con siete veces más personas capacitadas que en 2014. Estamos capacitando empresarios en inglés y portugués para que puedan recibir a los microemprendimientos turísticos en el interior de país y que haya turismo todo el año. Estamos capacitando a informáticos, programadores. Esto es prepararlos para este fenómeno."

Al respecto, Milton Castellano consideró que el INEFOP es una institución de peso en ese sentido, pero "no siempre tiene claro qué queremos formar. Se han hecho cosas en términos de inversión: hay más dinero que antes en la educación, la UTEC, el INEFOP. Se está avanzando, pero todavía no está muy claro qué camino quieren seguir."

Siguiendo con las miradas sobre el INEFOP, el especialista en relaciones laborales, Juan Manuel Rodríguez, afirmó que:

*"Dinero tiene. El problema es que el INEFOP no hace cursos. Contrata cursos al sector público y privado. El hecho de que contrate permitió que se formara un mercado de capacitación privado que tiene algunas características. Hace pocas inversiones. Lo que pasa en el mundo es que la demanda es de habilidades no es de oficios solamente, es de habilidades blandas y transversales que son las que permiten que un trabajador sea polifuncional, que pueda adaptarse a trabajar en equipo, que tenga habilidades relacionales, que le permitan resolver problemas y tener una actitud proactiva porque el trabajo rutinario probablemente sea sustituido por los robots y las computadoras."*³³

Estas declaraciones parecen ir en dirección de que no existe una suerte de reconversión planificada.

³² Ministro de Trabajo y Seguridad Social

³³ <https://www.elpais.com.uy/informacion/empleos-rutinarios-riesgo.html>

Sobre el asunto de la reconversión laboral y el INEFOP en particular, las gremiales empresariales entienden que es un jugador relevante dentro de la temática, y que será crucial su correcto accionar para la mejora del mercado laboral, en vistas de la revolución tecnológica. Sin embargo, no todos pueden afirmar que trabajan bien con INEFOP ni que valoren sus resultados.

Hay bastante aceptación de que su nivel y calidad de trabajo ha aumentado desde el 2014 en adelante. Sin embargo, hay quienes opinan que lo que aporta no alcanza. Jorge Ottavianelli considera que:

Lo de INEFOP está siendo ineficiente. No se usa como herramienta transformadora de la masa laboral. Hay herramientas potenciales, pero no vas a hacer un ingeniero informático en seis meses.

Siguiendo esta línea de razonamiento están los que entienden que la reconversión es un factor necesario, pero no suficiente para preparar a la masa laboral, si no está incluida una mejora en la formación básica. En ese sentido Juan Martínez opina que:

La reconversión tiene un límite. A un trabajador muy poco calificado no lo puedo transformar en un ingeniero en sistemas. No es para alguien que no terminó secundaria, o primaria. Si puede ser una reconversión rápida, sirve, pero si no, no.

Finalizando este tono de apreciaciones, Leonardo Loureiro considera que un profesional o un trabajador calificado puede ser reconvertido con mucha rapidez, debido a las capacidades que adquirió durante su formación. Empero, si no se mejora el nivel educativo básico esto pueda no ser suficiente. Los sectores relacionados a las tecnologías han encontrado un aliado importante en el INEFOP.

Los que no han hallado un gran aliado han sido los sectores rurales, ya que consideran que lo que mueve la aguja dentro del organismo no es la capacitación en sí, sino la defensa de intereses corporativos. En ese sentido, Jaime Gomes da Costa afirma que:

"INEFOP no ha ayudado, ha terminado siendo algo que depende de las relaciones laborales empresario-sindicato para cada iniciativa."

Hay otra línea de razonamiento para comprender la reconversión laboral. Existen sectores que consideran que son ellos mismos los que deben generar sus propios ámbitos de reconversión. En la construcción, por ejemplo, se ha creado un instituto que capacita a 2.000 trabajadores por año, y es un faro para quienes pretenden implementar algo similar, afirma Ignacio Otegui. Sin embargo, varios sectores admiten que están en un debe en ese sentido.

Mayoritariamente, y liderado por los sectores que peores experiencias han tenido con programas estatales en esta materia (especialmente el agro), se entiende que son los privados quienes deben tomar las riendas del asunto y no el Estado. Por lo tanto, hay mucho que desarrollar, y estiman que esto podrá ser factible en tanto se produzcan entendimientos con el sector empresarial de que se deben tomar medidas en ese sentido para el beneficio de toda la sociedad.



Al consultarle a aquellos empresarios que manifestaron su intención de incorporar tecnología en sus empresas, respecto a cuál era su percepción respecto a la voluntad de reconversión de los trabajadores, la mitad consideró que sus trabajadores en peligro de reconversión mostrarían poca o ninguna voluntad

de capacitarse para otra tarea, mientras que por el contrario la otra mitad percibe que los mismos tendrían bastante o mucha voluntad.

Al respecto de esta última cuestión, todos coinciden en que se debe encontrar un diálogo más fluido con el movimiento sindical, pero no son pocos quienes ven esta posibilidad como distante. Estiman en su mayoría que el país ha sufrido un proceso de deterioro del entendimiento y del diálogo constructivo, y por esto ven con dificultad que se encare el fenómeno de la revolución industrial como un asunto de política de Estado.

Hay que solucionar esto incentivando la inversión privada, y enfocando el tema como política de Estado afirma Ubaldo Camejo³⁴. Mientras que, Marcelo Secco³⁵ complementa: No se trabaja en forma coordinada. Esa discusión que antes era más amplia y sana, ahora no se da. Es más polarizada, hay más intereses.

3.6. Legislación laboral

Sobre los cambios necesarios en la legislación laboral para encarar una revolución tecnológica, las principales reflexiones vienen por el lado de la flexibilización del mercado laboral para lograr hacer frente a cambios cada

³⁴ Presidente de la Liga de la Construcción del Uruguay.

³⁵ Presidente de la Asociación de la Industria Frigorífica del Uruguay.

vez más dinámicos. Esta flexibilización está marcada por dos pilares: la habilitación de la polifuncionalidad del trabajador y la disminución de los costos salariales.

Si hay nuevas tecnologías que son sustitutivas y no lográs hacer la mano de obra más barata, la sustitución va a ser más rápida, afirma Rodrigo Arim, haciendo referencia no a bajar los costos salariales a través de la reducción de la remuneración del trabajador, sino a reducir el costo que debe afrontar el empresario por la contratación de personal. En ese sentido sugirió que el financiamiento de la seguridad social debería buscar otro sustento que el aporte personal y patronal, tema que se abordará en profundidad más adelante.

En el ámbito gremial de los empresarios esta percepción es bastante compartida. Si los costos salariales son altos, uno se ve incentivado a incorporar tecnología. Además, se sostiene que la rentabilidad empresarial se ha estancado (ver gráfico de percepción sobre el futuro del sector). Por lo que la incorporación no viene acompañada con un mejor desempeño económico, sino que simplemente busca evitar la pérdida. Consultados los empresarios sobre si los cambios de la regulación laboral hacia el futuro deberían ir hacia más regulación o más flexibilización, un 76% de los empresarios encuestados opina que se debe ir en busca de cambios que permitan mayor flexibilización. Ignacio Otegui afirmó:

"El país tiene un problema de costo interno. Y los empresarios están de mal humor porque cada año le dan los números más justos. Un tema es el empleo público. El país se endeuda y mantiene gente innecesariamente."

El problema de los costos laborales no solo impacta en los sectores más tradicionales, sino que en aquellos que tienen un desarrollo dinámico también. Leonardo Loureiro mencionó que:

"El empresario hace la cuenta: la persona me sale tanto y la máquina me sale tanto. Hay que hacer un cambio de regulación laboral. Incluso para nosotros que somos un sector dinámico. Para trabajar para China hay que trabajar de noche, y por la ley que estableció el pago de nocturnidad [el sector] se quedó fuera de competencia."

Esta restricción de modalidades de trabajo es una crítica compartida por todo el sector empresarial hacia la legislación laboral. Se debería poder arreglar el trabajar en los horarios que fueran convenientes para la empresa y el trabajador, sin que esto repercuta en costos que vuelven inviable la existencia de la empresa, opinan.

Por otra parte, los especialistas hacen énfasis en esta realidad y también en la posibilidad de que el trabajador adopte distintas funciones a lo largo de

su jornada laboral. Ignacio Munyo manifestó que los cargos en los convenios suelen estar especificados de tal manera que solo falta que diga si una persona se puede mover para acá, para allá, e ir para atrás. Esta persona que hace esta tarea gana 20% que el que hace esta otra. Cuando uno lee eso se parece mucho a lo que uno programa en un software. La legislación laboral está hecha para máquinas, no para personas. Vos tenés que permitir que el trabajador tenga más libertad para la polifuncionalidad. Tenés que humanizar los convenios laborales.

Las gremiales empresariales coinciden con esta valoración, asegurando que no quieren una flexibilización tal y como se está impulsando en algunos países de la región, pero que sin duda debe adaptarse a los requerimientos del nuevo futuro del trabajo. Si esto no se atiende, las consecuencias serán negativas para todos los agentes. Consultado sobre esto, Ernesto Murro opinó que todo es alcanzable siempre y cuando la negociación colectiva sea el instrumento.

"La regla de oro es la negociación colectiva. ¿Por qué nos oponemos a lo de Brasil? Por el contenido, pero por el método también. Lo mismo con Macron en Francia. Yo trabajé 15 años en una fábrica, desde los 25 hasta los 40... trabajábamos 9 horas por día para no trabajar los sábados. Eso fue negociado y nadie reclamaba que trabajábamos una hora más. (...) En UPM se va a trabajar 8 días y descansar 4. Esa gente le conviene tener días libres para poder ir a su pueblo y estar con su familia. En otros casos, 16 laborables y 8 libres."

Y con esta respuesta se llega a otro punto del debate al respecto de cómo establecer una legislación laboral que propicie un beneficio para toda la sociedad del cambio tecnológico. La conformación del consejo de salarios. Fernando Isabella afirmó:

"Me parece razonable implementar cambios que permitan flexibilizar dentro de la empresa. Trabajadores que puedan readaptarse a otras tareas. Siempre y cuando no caiga en la precarización laboral. La negociación colectiva se debe ir adaptando a este proceso."

A su vez, Isabella sugiere prestarle mucha atención a este fenómeno dado que, según su visión, los momentos de mayor cambio tecnológico son aquellos en los que más aumenta la conflictividad. En ese sentido, Rodrigo Arim afirma que los acuerdos por rama de actividad no pueden seguir teniendo la misma magnitud. Esto no implica que haya que migrar hacia un sistema bipartito entre cada empresa con su sindicato, pero sí intentar generalizar mucho menos los acuerdos de negociación colectiva ya que se deben atender las particularidades de cada situación.

Respecto a este punto, la opinión de los representantes de los empresarios es bastante coincidente: sería más beneficioso un régimen de negociación colectiva no tan global. Sobre la temática hay opiniones muy minoritarias

que opinan que el sistema, así como está establecido es el ideal, y quienes consideran que debe pasarse a un régimen empresa-sindicato. Alfredo Lago³⁶ considera que es un buen instrumento en sí mismo:

“Creo que la herramienta en sí es muy válida, porque en definitiva pone en la discusión a todos los actores. (...) y creo que por empresa dificulta un poco. Sin embargo, la posición de la ACA es que sería mejor negociar con los arroceros, pero sin llegar a una lógica que sea por empresa.”

Con respecto a la escasa polifuncionalidad, Alejandra Fernández entiende que la categorización actual de los consejos de salarios es inconveniente para las pequeñas empresas ya que a los empresarios chicos les es difícil encontrar que cargo es el adecuado para sus necesidades y que muchas veces se requiere de personal que realice diferentes tareas.

Jorge Ottavianelli considera que el problema de la negociación por rama es que no se contemplan las diferencias empresariales. Negociar por rama enjuaga un montón de diferencias, asegura. Por otro lado, Julio César Lestido considera que los convenios por tres años son inviables enmarcados en el trabajo del futuro, donde reinará la inestabilidad y la incertidumbre. Leonardo Loureiro opina que la conformación de sectores diferenciales termina perjudicando a los dinámicos, ya que frena la posible expansión del sector al encarecer sus costos internos.

Pero la gran mayoría entiende que deben fijarse pautas mínimas por rama de actividad, por ejemplo, el salario mínimo, y dejar el resto para la negociación particular. Afirman que la concepción actual de los consejos de salario se vuelve perjudicial para las pequeñas empresas dado que no pueden cumplir con los mismos convenios que prometen las grandes superficies. Al respecto, Gabriel Murara afirmó:

“Lo primero que tenemos que hacer es respetar los convenios con la OIT que no lo estamos haciendo. La negociación colectiva obliga al salario mínimo de forma tripartita. Todo lo demás que se dé, tiene que ser por empresa y de forma bipartita. La realidad de las empresas es muy diferente, las grandes con las chicas, por ejemplo. Hay beneficios que pueden dar empresas grandes que las chicas no.”

A su vez, este efecto se da también en la lógica Montevideo-Interior. En ese sentido, afirma Miguel Feris que la negociación debe ser bipartita y que:

“ se debe ver las posibilidades que tiene el sur con las que tiene el norte. Siempre pongo el ejemplo del hotel de Maldonado con el de Artigas. Las políticas generadas por el Gobierno, desde el Ministerio de Turismo, es que la gente tiene que ir a Punta del Este, y no hay una política para Artigas. Pero cuando hay que

³⁶ Presidente de la Asociación Cultivadores de Arroz

pagar impuestos estás bajo la misma sábana. La visión desde el interior es que a veces desde acá (Montevideo) no se dan cuenta a la hora de negociar y de hacer políticas. Se deberían hacer negociaciones en cada localidad, sería fantástico. Porque al final terminamos no hablando en el mismo idioma por no conocer la realidad local."

Quienes negocian la globalidad de los acuerdos no toman en cuenta las condiciones de las empresas que ocupan los escalafones más bajos en poder económico, y eso lo que genera es que tiendan a cerrar. Teniendo, de esta manera, un mercado en donde se expanden las grandes empresas en detrimento de las pymes.

La opinión de los empresarios encuestados es coincidente con las opciones planteadas por sus representantes gremiales. Consultados sobre qué aspectos de los consejos de salario se deben revisar, opinaron que principalmente se debe atender la cuestión de la flexibilización de la distribución de las horas laborales, y en segundo lugar establecer la prioridad de la negociación por empresa y no por rama. En tercer lugar, como más mencionado, quedó la eliminación de la ultraactividad.

Finalmente, Teresa Aishemberg considera que hay que tener iniciativa para lograr una confianza mutua entre los empresarios y los sindicatos:

"Nosotros lo que tenemos planteando es tener una campaña de sensibilización con los trabajadores para atender los temas que nos preocupan y que les preocupan a ellos, y así no perder puestos de trabajo. (...) Nada es posible si se confronta y se aleja. (...) Estamos proponiendo algo que vimos en los sindicatos del norte (escandinavos), donde de una forma inteligente no dejan de proteger a los trabajadores, pero proponen soluciones para no enfrentarnos y perder la confianza en los consejos de salarios. La propuesta es generar un espacio de entendimiento de indicadores. Estos, elaborados entre las partes empresariales y sindicales, en donde los economistas se pongan de acuerdo en todos esos indicadores. Y cuando se sientan a negociar no hay forma de discutir al respecto de la situación objetiva. No queda otra, sino va a ser siempre igual."

A partir de ahora, el análisis se centrará en las políticas efectivas que el Estado podría tomar para paliar los efectos de la revolución tecnológica que no puedan ser anticipados.

3.7. Políticas públicas de protección

Ante el riesgo de que los procesos en curso excluyan de la empleabilidad a determinados grupos de trabajadores, la literatura especializada suele considerar medidas de protección para preservar el bienestar y la calidad de vida de esa población. Básicamente se mencionan dos medidas en términos de políticas públicas, a veces tomadas de forma parcial y otras

como una globalidad: la reducción de la jornada laboral y la renta básica universal.

Reducción de la jornada laboral

El argumento de esta medida es el siguiente: ya que la productividad se verá incrementada gracias al avance tecnológico, habrá posibilidad para una reducción horaria en las tareas del personal, el cual evita ser desplazado por la máquina. Esto tiene dos aspectos: por un lado, busca promover la continuidad del trabajo por encima del aumento salarial, y por otro, brinda al trabajador mayor disponibilidad para la capacitación y para una posible reconversión. El objetivo de esta medida es minimizar el efecto negativo que pueda producir la incorporación de tecnología y al mismo tiempo darle más herramientas al trabajador para reconvertirse. Luego de un período de fuerte demanda de reducción de la jornada de trabajo (finales del siglo XIX y comienzos del XX), esta reivindicación abandonó los primeros lugares de la agenda laboral.

Los especialistas consultados en general son afines de este tipo de medidas, afirman que es una tendencia histórica el hecho de que el ser humano trabaje menos, y entienden que puede ser viable económicamente dentro del mercado actual, como una acción progresiva que, acompañada adecuadamente, sea una herramienta de prevención del desempleo. Los exponentes más claros en ese sentido fueron Fernando Isabella y el Instituto Cuesta-Duarte. Sin embargo, en las consultas a las gremiales empresariales la visión positiva de esta medida no es tan uniforme.

En las gremiales consideran que la reducción de la jornada laboral debe ser analizada bajo una lógica de no-ganancia de salario. Reducir la jornada laboral, pero manteniendo el salario no es de recibo para el empresario, mencionó Ignacio Otegui. El resultado de no hacerlo de esta manera sería perder mayor productividad, dado que el costo salarial dentro de la empresa seguiría constante pero el poder trabajo sería menor. No encuentran con facilidad incentivos para plantearlo, ya que entienden que los sindicatos sólo aceptarían una medida así si mantuvieran el salario. Lo cual, en su opinión, no es viable.

Existen referentes de ciertos sectores, especialmente los relacionados al área rural, que han tenido malas experiencias aplicando esta medida. Aseguran que el trabajador por lo general no aprovecha su mayor tiempo disponible para capacitarse y mejorar sus herramientas, sino que busca seguir adquiriendo rédito económico tomando otro trabajo o incluso desde la informalidad. En ese sentido, Jaime Gomes da Costa afirma que:

“Tenemos el problema en que estamos en un país caro (...) Podría dar un problema adicional de competitividad a las empresas. Si se va a hacer un plan de reducción debería ir de la mano con un plan que impidiera que se pierda aún más la competitividad. (...) De otra forma no cierran los números. Se tiene que armar un acuerdo común.”

También plantean que justamente un efecto que puede suceder si esta medida se toma es que los trabajadores terminen tomando varios puestos de trabajo y se generen aún más complicaciones con respecto al desempleo.

Se hace mucho foco en la cultura del trabajo que se debe generar y que este tipo de medidas pueden tener efectos negativos sino se toma en cuenta esta variable. El factor cultural será clave también para interpretar la conveniencia de la siguiente medida propuesta dentro de la discusión mundial sobre el mercado de trabajo.

En ese sentido, Juan Martínez asegura que hay instalada una cultura del no-trabajo. Julio César Lestido, considera que también es parte de la cultura de la sociedad uruguaya el hecho de querer eludir las obligaciones, como los impuestos, lo cual ha generado un problema sistémico de informalidad. A su vez, desde los sectores rurales consideran que la cultura de la población imposibilita aplicar medidas paliativas para la revolución industrial tal y como ocurre en otros países con culturas laborales diferentes.

Renta Básica Universal

Entre los especialistas consultados se percibe un importante consenso sobre que el Estado no puede quedar ajeno con respecto a la protección de los trabajadores desplazados (atendiendo al escenario descrito al comienzo de esta sección). Y en los últimos tiempos a nivel mundial, pero también dentro del Uruguay, se ha comenzado a discutir de forma intensa sobre la alternativa de implementar una renta básica universal, que permita al trabajador pasar por este período sin perder calidad de empleo ni de vida. Todos acuerdan, más allá de estar a favor o en contra de la renta básica en sí, que para poder financiar este instrumento se requiere un aumento significativo de la productividad. Lo cual es una hipótesis factible dentro de una revolución tecnológica, pero lejana aún para visualizar.

Ignacio Munyo le ha puesto mucha atención al asunto en particular, y resume sus características en dos ramas: la filosófica y la económica.

La filosófica hace referencia a las ventajas conceptuales, las cuales serían:

- Mejor capacidad de negociación para el trabajador en el mercado de trabajo. Al tener un ingreso mínimo, un individuo no se vería

obligado a tener que aceptar cualquier oferta que le llegara al estar desempleado. Tendría mayor probabilidad de recalar en un empleo que sea de su mayor agrado y pueda ser más productivo.

- Remueve el desincentivo a buscar trabajo, a diferencia de las transferencias condicionadas. Al no tener una contraprestación, no se deja de percibir al encontrar trabajo ni al mejorar ingresos, por lo que no representa un factor que acentúa el desempleo.
- El punto anterior va directamente ligado con la formalidad. Al no perder la prestación, una persona no se ve obligado a buscar la informalidad para obtener un ingreso complementario.
- Se elimina la burocracia pública. Esto se da gracias a que no hay necesidad de hacer un seguimiento de ningún tipo, ya que no hay contraprestaciones.

El problema, asegura el especialista, es cuando lo visualizamos desde el punto de vista económico. Al respecto, realizó una serie de simuladores, vertiendo en determinados focos de la población el total invertido por el Estado en seguridad social. Sus resultados marcaron que el impacto monetario que tendría en el público objetivo sería muy marginal, solo resultando útil aplicar en el caso de aquellos trabajadores que estén dentro del sector de automatizables. Según él, solo en ese escenario parecería tener un efecto relevante para quien lo recibe.

Únicamente podría ser viable una medida de este tipo en términos económicos si es acompañada por un aumento significativo de la riqueza global y en un contexto de reordenamiento de todo el gasto público social. Todos los especialistas concuerdan en que no es posible aplicarla en un futuro próximo y que el país tiene otras prioridades, como la educación. Más allá de esta restricción, no todos están de acuerdo en que debiera aplicarse alguna vez.

"Epidérmicamente estoy en contra. Las ayudas que tiene que dar el Estado a los ciudadanos deben ser episódicas."

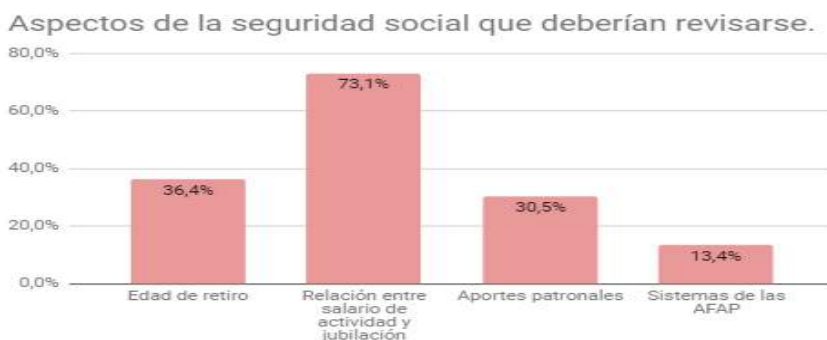
El argumento arriba citado corresponde a Jorge Grünberg, y hace referencia a que, utilizando medidas de este tipo, se implementa una cultura de la seguridad en la población, cosa que no es viable en la dinámica del mundo. Por otra parte, Ernesto Murro considera que no es una medida que vaya de la mano con el concepto de la dignificación del trabajo, por lo que filosóficamente no acompaña esta medida. Finalmente, y como ya aclaramos, los que ven con ojos positivos implementar una renta

básica sin contraprestación admiten que solo tendrá sentido discutirlo en el mediano plazo.

Dentro de las gremiales empresariales se pueden encontrar tres posturas al respecto, siendo una especialmente mayoritaria y las otras dos marginales. Las marginales se componen de los que consideran que se debe brindar una renta básica como forma de protección ya que el instrumento es necesario en sí, afirma Leonardo Loureiro. La otra postura marginal no comparte esta medida ya que no está de acuerdo con las políticas de asistencialismo en su conjunto, como Ignacio Otegui. Finalmente, la posición predominante dentro de las gremiales con respecto a la renta básica va en línea con la posición del Gobierno: es un instrumento que sería perjudicial para fomentar una cultura del trabajo y que solo podría ser aplicable si tiene una contraprestación en términos laborales. Una sugerencia que fue bien recibida en términos generales es aplicar la renta básica con la condición de que se tenga un trabajo formal, de cualquier índole.

3.8. Seguridad Social

La sustentabilidad del sistema de seguridad social en el Uruguay viene siendo, en los últimos años, motivo de alertas de especialistas, actores políticos y empresarios. El cuestionamiento del modelo de Bismarck es un debate muy latente dentro de las sociedades modernas, las causas de dicho debate ya fueron detalladas en la primera parte de este documento. Se dispondrá de las argumentaciones de por dónde tienen que venir las reformas necesarias para asegurar la sustentabilidad del sistema y si eso es siquiera posible. Se adelanta que los empresarios encuestados consideran en un 83,7% que el modelo de seguridad social debe ser revisado en vistas de los cambios tecnológicos. Los principales aspectos para corregir son los representados en el gráfico.



Fuente: Encuesta Empresarial

Financiamiento

El factor clave que hace peligrar el modelo es su forma de financiamiento. Como ya quedó establecido en el anexo correspondiente, las formas de financiación son tres: los aportes personales, los aportes patronales y siete de los veintidós puntos del IVA, además de las transferencias sustitutivas de múltiples tributos suprimidos por la Reforma Tributaria. Esto complementado con Rentas Generales para cubrir el desfinanciamiento.

Una alternativa que se plantea es que se deben conseguir más recursos. Asimismo, subir la edad jubilatoria mínima es una constante que aparece en las consultas tanto a especialistas como a representantes gremiales. Otra posible solución que los especialistas manejan es la financiación con impuestos genéricos.

Los especialistas estiman que se debe reformar la forma de financiamiento. Concretamente, aquellos ligados al movimiento sindical consideran que sería más conveniente una financiación de la seguridad social con un impuesto más genérico.

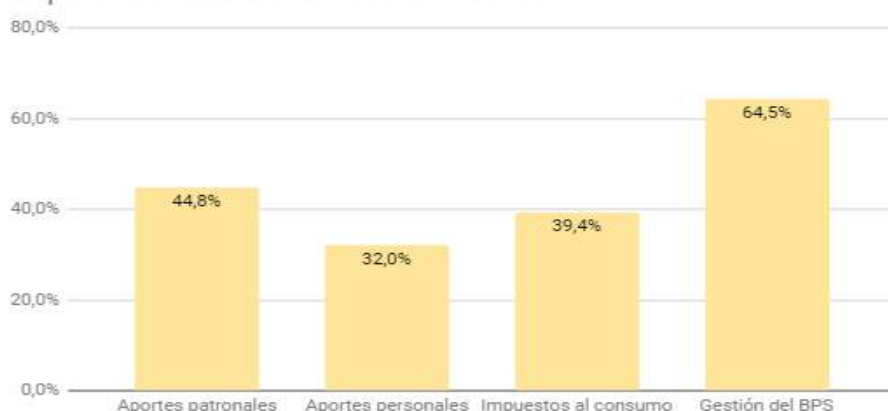
Las autoridades gubernamentales consideran que la situación no es tan dramática. Toman como principal desafío la evolución demográfica y no tanto la revolución industrial, pero consideran que aún se mantiene el bono demográfico, por lo que es un asunto para seguir de cerca sin alarmarse. Ernesto Murro afirma que:

“Ya hay indicios de otras formas de financiamiento: impuesto a la seguridad social de jubilados de mayores ingresos, importe por la productividad de la tierra, los pequeños impuestos a los juegos de azar. Habrá que explorar otras formas de financiamiento. (...) Hay países desarrollados en que la seguridad social se financia con impuestos. No hay aportes. Y son países desarrollados y que funcionan...”

La medida de financiamiento de la seguridad social por fuera de los aportes de los trabajadores y empresarios va de la mano con la reducción de costos de la mano de obra, factor importante para paliar los efectos negativos de la revolución industrial. También fijan como elemento determinante para el financiamiento el conseguir una mayor formalización del mercado. Si bien hay un cierto consenso en que Uruguay ha mejorado en ese sentido, queda mucho por hacer. Uno de cuatro trabajadores está en la informalidad.

Otra necesidad planteada es la de subir la edad mínima de retiro y cortar con el umbral de trabajo-jubilación, permitiendo que una persona trabaje mientras que percibe una pensión por su ya recorrida vida laboral. Sin embargo, Heber Galli advierte que esta medida podría ser contraria a la necesidad de dejar más puestos de trabajo libres, frente a un escenario de destrucción de ocupaciones. También se considera la inmigración como una forma de solventar los costos del sistema. Pero yendo más allá del cuestionamiento de la financiación, también hay menciones sobre la estructura del modelo de Estado de Bienestar, en el cual se encuentra como pieza central la seguridad social.

Aspectos de la financiación a revisarse



Fuente: Encuesta Empresarial

Los empresarios encuestados consideran en un 56% que la financiación del sistema no es conveniente, otro 36% se abstiene de responder, y el restante (8%) considera que la forma de financiación es acorde. Consultados por cuáles serían los elementos más relevantes para revisar para mejorar la financiación, opinan que es la gestión del BPS el objetivo principal para mejorar el desempeño financiero del sistema, seguido a distancia por los aportes patronales en términos de mención por parte de los encuestados. Desde otra perspectiva, se presenta un cuestionamiento relevante al modelo de protección social, centrado en que se presta demasiada atención a la población envejecida en detrimento de la más joven. Como dice Rodrigo Arim:

"Hay un desequilibrio generacional en la protección social. Si ves a nivel internacional, la diferencia entre inversión en niños es abismal. Uruguay gasta poco en primera infancia, y mucho a los tramos superiores de edad. Lo que gasta Uruguay en los niños es paupérrimo a nivel internacional."

Para este especialista, el foco ni siquiera debería estar instalado en el sistema de seguridad social, sino en la estructura de protección social en general. Renato Opertti afirmó que no se puede repensar las cosas por partes, todo debe estar incluido dentro del debate del modelo de bienestar; si la educación es inviable se vuelve imposible el sostenimiento de la seguridad social. Por lo tanto, afirma, debemos poner el foco en la matriz de protección más que en solucionar un problema de forma acotada. Por su parte, Álvaro Forteza³⁷ cuestiona el énfasis en el gasto en los programas jubilatorios y pensionarios. En ese sentido se afirmó que si lo que se busca es un Estado de Bienestar más igualitario, el foco debería estar en la distribución hacia la población infantil y no colocar tanta energía en la envejecida. En otras palabras, romper la desigualdad intergeneracional dentro de la protección social.

Por otra parte, Hugo Bai sostiene que el problema del modelo es que reproduce las desigualdades del mercado de trabajo en la etapa jubilatoria. Se debería tender a un modelo tributario más transparente y progresivo, que permita dejar de manifiesto la distribución que se quiere hacer de los recursos en la etapa jubilatoria.

Nuevos desafíos

Otro desafío para afrontar por la seguridad social en el Uruguay y en el mundo es el aumento de la informalidad en las nuevas modalidades de trabajo, afirma Hans-Horst Konkolewsky.³⁸ Un ejemplo claro son los informáticos freelance, que son contratados de forma internacional y adquieren sus pagos por medios directos, lo que los deja por fuera de cualquier proceso de control y, por lo tanto, de aporte. Esta situación plantea dos dificultades. La primera es para el trabajador que no está pensando en la necesidad de protección que deberá tener en un futuro. Y la segunda es para el sistema de seguridad social ya que pierde aportes de un sector de la población muy importante para la sostenibilidad del modelo en sí. Por cierto, cuando esa persona requiera protección, muy probablemente la obtendrá por alguna vía alternativa.

Al respecto, las gremiales empresariales tienen mucho que decir. Para empezar, los sectores tecnológicos, que viven más de cerca este fenómeno. Es “nuestro Uber”, opina Leonardo Loureiro. Y afirma que una de las causas es la imposibilidad de pagarles más a sus empleados, debido a los costos de los aportes. Por otro lado, y recogiendo las mayores adhesiones, los otros sectores entienden que no es un problema de medidas para incentivar la formalidad ni el aporte, sino que lo que se debe fomentar es la cultura del ahorro. Manifiestan que no pueden cambiar la cultura de la gente con tal

³⁷ Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Sociales. Doctor en Economía.

³⁸ Secretario general de la Asociación Internacional de Seguridad Social

o cual medida, sino que hay que implementar en la educación una cultura del ahorro en la población.

Si esto no es viable, consideran, sería oportuno estudiar la posibilidad de cambiar de modelo. Esto, al igual que las reformas laborales, debe ser algo tomado como política de Estado y con la participación de todos los actores involucrados.

Hay que entender que los empresarios y trabajadores son socios. Ambos tienen que entenderlo, señala Julio César Lestido. Por su parte, Jaime Gomes da Costa considera que la capacidad de diálogo de la sociedad uruguaya ha decaído de manera importante, por ejemplo, ya no se logran los consensos como si se lograban en la década de los 80.

El riesgo de la desigualdad

El factor final que tomaremos en este capítulo y con el cual los especialistas y representantes gremiales están de acuerdo es que una amenaza para mundo del trabajo del futuro es un potencial aumento de la desigualdad. Hugo Bai afirmó:

"Lo que uno imagina es que esta evolución pueda generar una enorme concentración de poder de los propietarios de esa tecnología. Ahí da la impresión de que se deben generar los máximos esfuerzos para evitar que eso quede demasiado concentrado. (...) Ahí hay un rol de la política tributaria. Yo lo visualizo como algo más a nivel global que del Uruguay."

Posteriormente, considera que la solución a este problema sería gravar al capital, pero entiende que este tiene una capacidad migratoria muy importante, lo que intensifica el argumento de que tendría que ser una política supranacional. En ese sentido, Heber Galli considera algo similar:

"Es bastante claro que las grandes transnacionales están tomando las decisiones. Hay mucho más avance del que se conoce. El tema es que quienes regulan el ingreso de esto en el mercado. Hay lugares en los que conviene entrar, otros no. Pero en definitiva habría que tener una hoja de ruta de adónde vamos con la mejora de la productividad y la incorporación tecnológica. Hoy en día la hoja de ruta la trazan las transnacionales. En la medida que esto sea así, es claro que la ganancia se va al capital."

Bajo la mirada de este jerarca gubernamental, también resulta crucial lograr un acuerdo supranacional, que no deje solos a los Estados nacionales en su tarea de lidiar con la revolución industrial. Por parte de algunos representantes gremiales, esta visión de las transnacionales con el poder podría ser errónea. Afirman que el verdadero poder se encuentra en manos del usuario, y es él quien regula la rapidez y la dirección de hacia dónde van los cambios tecnológicos. Otros especialistas aseguran que, si no se

toman rápidamente medidas, pasaremos a vivir en un contexto económico y un mercado laboral caracterizado por la desigualdad.

En la economía creativa: winner takes all. En las curvas en las economías creativas, (la música, el cine, etc.) el valor se captura a través de una curva asintótica permanente. Si yo tomo a los contadores, la relación del más exitoso con el menos será 5 a 1, 7 a 1, pero en la economía creativa la relación es enormemente mayor. Los que no llegan al piso mínimo, quedarán excluidos de la economía y la sociedad del conocimiento. Tenemos dos tercios de los uruguayos con los que no sabemos qué va a pasar. Van a estar limitados a estar en trabajos de baja calificación.

Tal como ilustra Jorge Grünberg, una sociedad que viva en un modelo de economía creativa podría ser tendiente a sufrir poderosos impulsos en términos de desigualdad.

Las soluciones podrían demandar ajustes en la tributación y de la educación. Ambas con dificultades de implementación. Como ya se ha visto, si se intenta gravar al capital, este podría migrar. Sin embargo, el hecho de aumentar las cargas tributarias al IRAE, cuenta con algunos adherentes por fuera del sector empresarial. En relación a la posibilidad de gravar a las máquinas, los especialistas del área económica no consideran que sea viable. Fernando Isabella afirma que:

"Los impuestos a las máquinas son imposibles de controlar, difíciles de implementar. El progreso técnico debe permitir excedentes económicos que permitan que otras fuentes impositivas los capten. Hay que repensar la estructura tributaria".

La opinión de las cámaras empresariales con respecto a esta posibilidad es en general desfavorable. Entienden que sería una manera de desestimular la incorporación tecnológica, lo cual haría inviable al país en términos competitivos a mediano plazo. Solo se genera una aceptación, considera Gabriel Murara, en la medida que se torne una medida progresiva y a largo plazo, para que esta no dificulte el proceso y solo sirva de herramienta de distribución.

"Me parece que algo de eso va a haber. No es una propuesta que solo se hable acá. Algo se va a tener que hacer, y no creo que las empresas tengan problema. (...) Por la sustitución de mano de obra hay un montón de costos que no los tenés que pagar y de alguna forma hay que captar también para mantener el sistema de pensiones. "

La otra vía de solución que se percibe es la educación. Aumentar el nivel del mercado laboral del Uruguay sería ideal para poder incorporar a todos

dentro de la sociedad del conocimiento. Pese a las dificultades para lograr consensos, los efectos de una reforma educativa podrían verse en forma relativamente rápida:

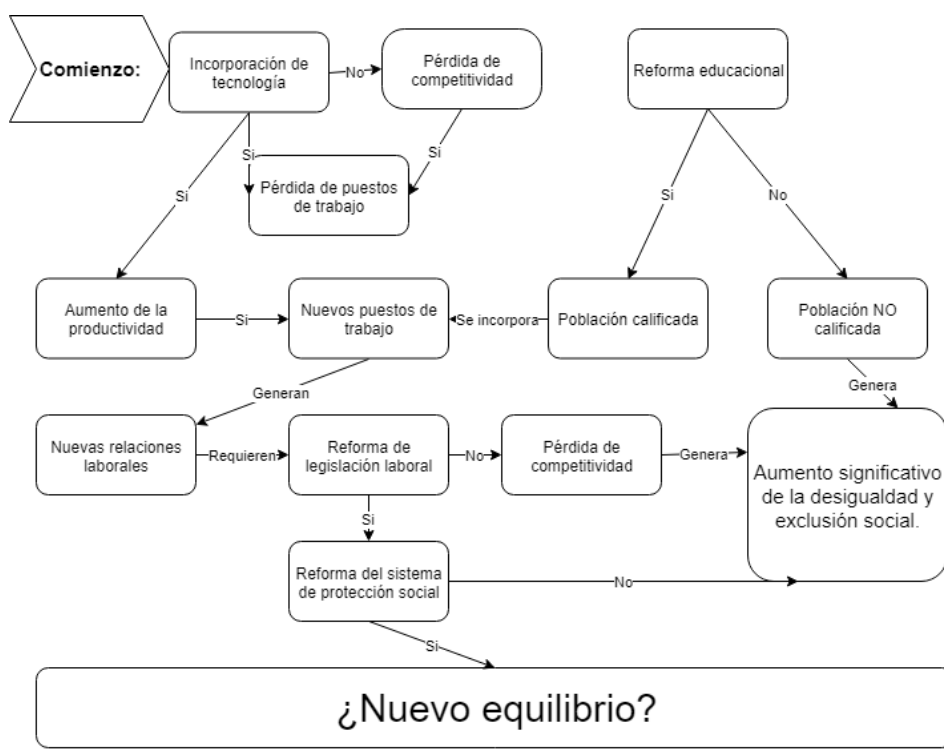
Un país en el mundo actual puede hacer los cambios bien y rápido. No digo que sea fácil, pero no lleva 50 años desarrollarse como antes. El tema principal es la cultura.

Para Jorge Grünberg, no es un tema de tiempo, sino de actitud. La necesidad de cambiar la cultura a través la cual los uruguayos miran este fenómeno resulta crucial para adaptarse. A su vez, Rodrigo Arim, afirma que es equivocada la visión que actualmente tiene el país de enfocarse en solucionar secundaria, para luego pasar a ocuparse de la educación terciaria. Complementa diciendo que:

En Estados Unidos cuando reformaron la primaria y la secundaria lo hicieron a la vez. No es necesario adaptar primero una etapa y después la otra. Hay que romper el eje y hacer que terminen rápidamente la educación terciaria, si no, el futuro del Uruguay es complicadísimo.

Finalmente, la educación sería también el componente central para abordar el problema de la dinámica demográfica que ya hemos abordado en otras secciones de este documento. El desarrollo del factor educativo sería clave para un aumento de la productividad del mercado en general, y esto no solo es válido para el sostenimiento de la seguridad social del futuro, como fue especificado en este capítulo, sino que se convierte en un pilar para el mantenimiento de un mercado laboral de características no tan desiguales como podría ser el que se generaría si no se toman medidas frente al proceso de incorporación de tecnologías disruptivas que se avizora. En ese sentido, Álvaro Forteza relativiza el impacto que podría tener la revolución tecnológica en el mercado de trabajo, si se le compara con el posible impacto de la evolución demográfica. El especialista afirma, pensando en el sostenimiento del sistema de seguridad social, que una revolución tecnológica depara un período de menor generación de trabajo, pero que posteriormente volvería a estabilizarse la situación. Sin embargo, la evolución demográfica implicaría una serie de cambios en la composición social del mercado laboral que sería mucho más difícil de estabilizar a través de políticas públicas. Y es por esto que, cuando Forteza se cuestiona sobre los peligros de la sustentabilidad del sistema de seguridad social, le da su cuota de importancia a la revolución industrial pero el foco lo pone en los cambios demográficos en curso.

Las diferentes posiciones y alternativas pueden verse en el siguiente diagrama.



Fuente: Elaboración Daniel Blanc

4 | Los retos de la protección social

4.1. Introducción

La protección social enfrenta de por sí retos muy significativos. Las preocupaciones sobre el futuro el trabajo examinadas en el capítulo 2 y 3 de este documento agregan nuevos factores de tensión a los propios o inherentes a la protección social. ¿Cómo impactan esos cambios? Sus alcances pueden ser muy vastos, entre otros, afectando funciones económicas como el consumo (el trabajo es la fuente de ingresos de los consumidores), la cohesión o integración social (riesgos de exclusión y desigualdades intolerables), la generación de nuevos riesgos o contingencias sociales a atender (desempleo de larga duración) y dificultades de sustentabilidad de los esquemas de protección con fuerte componente de recursos sobre tributación laboral, tal como el uruguayo, de inspiración bismarckiana.

Las peculiaridades de los procesos de innovación tecnológica en curso irían incluso más allá. En efecto, procesos también asociados a la innovación tecnológica (bio y neurotecnologías, por ejemplo) podrían estar moviendo más rápidamente de lo previsible fronteras esenciales al diseño de la protección social, como la esperanza de vida.

En el presente capítulo analizaremos algunos aspectos que hacen a los retos de la protección social, distinguiendo aquellos inherentes o endógenos y aquellos de tipo exógeno. Los primeros refieren a factores que surgen de los esquemas vigentes (desafíos clásicos), presentes incluso en ausencia de los procesos de cambio tecnológico analizados.

Los segundos vendrían a adicionarse como resultado de la nueva división del trabajo entre personas y máquinas, en el particular contexto uruguayo. Son desafíos exógenos en la medida que refieren a procesos ajenos a los esquemas de protección social, que vienen a impactarlo en aspectos esenciales de su diseño, en cuanto al financiamiento como a las prestaciones, asociados preponderantemente al cambio tecnológico y científico propio de la economía del conocimiento.

Por último, se plantearán opciones de política que actualmente están en debate, derivadas de los desafíos clásicos y de los nuevos derivados de la economía del conocimiento como alternativas a analizar a la hora de definir una agenda de seguridad social.

4.2. Análisis de factores endógenos: la demografía y la sustentabilidad del sistema

4.2.1 INTRODUCCIÓN

La protección social, desde siempre, ha tenido desafíos, con independencia del impacto de la irrupción tecnológica que viene siendo motivo de preocupación a nivel mundial, por su potencialidad de sustitución de trabajo humano por trabajo de máquinas. Esos desafíos clásicos de la protección social, devienen de un curso de los hechos relativamente previsible, tales como un cierto ritmo de envejecimiento poblacional o el siempre presente tema de la sustentabilidad de los regímenes; todo lo cual redundará en una recurrente necesidad de introducir ajustes en el diseño de las prestaciones, así como en las modalidades y fuentes de financiamiento.

Por otra parte, algunos fenómenos sociales nuevos han ido consolidándose, dando lugar a la redefinición de algunas prestaciones o el surgimiento de nuevas contingencias sociales. Por ejemplo, el diseño de las pensiones de sobrevivencia se ha visto impactado por la sostenida incorporación de la mujer al mercado de trabajo, que ha ido poniendo fin a la figura masculina como sostén único del hogar (*breadwinner*), así como por nuevos arreglos familiares que han derivado en el reconocimiento de la figura del concubinato como base para la generación de derechos. La necesidad de crear esquemas de cuidados ha surgido como la contingencia social de mayor relevancia en las últimas décadas, producto, entre otras circunstancias, de la incorporación de la mujer a la fuerza laboral y el proceso de envejecimiento, en un contexto de desaparición de la familia extendida.

Desde el punto de vista académico (BARR, 2004:13-15) destaca cinco tendencias de largo plazo con fuerte impacto en los esquemas de protección social en todas las latitudes: el cambio demográfico, los cambios en la estructura familiar, el crecimiento del gasto social, la globalización y los cambios en la estructura laboral.

La AISS (2016), por su parte, ha planteado diez desafíos para los sistemas de seguridad social.

Colmar las brechas en la cobertura. La seguridad social es más que un derecho humano fundamental. La seguridad social también ayuda a hacer frente a una amplia gama de desafíos socioeconómicos y, por consiguiente, hace que la sociedad sea más resiliente, en particular cuando la cobertura de la población es adecuada y completa. A nivel mundial, el acceso a la seguridad social nunca ha sido tan generalizado y la pobreza extrema ha disminuido considerablemente.

Cohesión social. Los sistemas de seguridad social son instrumentos importantes para construir la cohesión social, promover la inclusión activa y abordar las desigualdades de la sociedad. Entre estas funciones, la lucha contra la desigualdad en los ingresos es sólo un objetivo más. Los sistemas de seguridad social también ayudan a afrontar otras desigualdades, como la desigualdad de género, de oportunidades en el mercado laboral y de acceso a la atención y los servicios de salud. Los sistemas de seguridad social permiten que las personas atenúen los riesgos y aprovechen su potencial durante todas las etapas de la vida.

Envejecimiento de la población. El envejecimiento de la población es una realidad mundial. Hasta ahora ha sido más pronunciada en los países industrializados. En muchas economías en desarrollo, el proceso de envejecimiento de la población ha comenzado, pero se está produciendo a un ritmo más rápido que el observado en los países más avanzados en su fase de transición demográfica. Esta situación planteará desafíos particulares. Para garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social y satisfacer las necesidades de todas las personas en las sociedades en proceso de envejecimiento, los sistemas nacionales de protección social deben completar su función de protección con mayores inversiones en la salud, el empleo y la autonomía de las personas. La solución exige sistemas de seguridad social mejor coordinados que protejan y apoyen a las personas con medidas personalizadas en el transcurso de sus vidas.

Empleo de los trabajadores jóvenes. Los altos niveles de mujeres y hombres jóvenes desempleados y subempleados constituyen un desafío mundial. Las respuestas coordinadas de las administraciones de la seguridad social, los servicios públicos de empleo y las instituciones educativas y de formación, pueden ayudar a mejorar la empleabilidad y reducir los niveles de desempleo, subempleo e inactividad. Para alcanzar estos objetivos, los sistemas de seguridad social miran más allá de su papel tradicional de proveedores de protección de los ingresos. Debido a que sólo una décima parte de la mano de obra mundial tiene acceso a la protección en caso de desempleo, el desafío sigue siendo la sana expansión de los mercados laborales formales.

Los mercados laborales y la economía digital. Muchas economías experimentan una creciente desregulación de los patrones de empleo lo que implica una mayor flexibilidad en el tiempo de trabajo, modalidades de empleo cambiantes y una ruptura con la tradicional trayectoria laboral lineal durante el ciclo de vida. Se estima que el paso a la economía digital, la llamada "industria 4.0", acelerará estas tendencias y que muchas categorías de empleo corren el riesgo de ser reemplazadas por la tecnología. Ante esta perspectiva, es necesario adaptar la financiación, el suministro y los marcos legales de los sistemas de seguridad social.

Los cuidados de salud y de larga duración. Los riesgos y desafíos para los cuidados de salud y de larga duración a los que se enfrentan los sistemas de seguridad social y de atención de salud siguen evolucionando. Pese a las mejoras en la salud, la desigualdad en los resultados en el ámbito de la salud, sigue constituyendo un desafío. Si bien la población mundial está envejeciendo, el alcance y la naturaleza de este proceso son desiguales. En lo relativo a los resultados en términos de salud, los años de vida adicionales obtenidos no son todos en buena salud. Para alcanzar los objetivos centrales de los sistemas de protección social, es necesario que se anticipen correctamente los problemas relacionados con la salud, que se establezcan soluciones proactivas y preventivas y que se suministren prestaciones y servicios apropiados.

Nuevos riesgos, crisis y acontecimientos extremos. En un contexto de incertidumbre mundial, las sociedades y las economías están expuestas a diversas crisis y acontecimientos extremos y a menudo imprevisibles de carácter económico, social, político, migratorio y ambiental. Los sistemas de seguridad social absorben y atenúan sus peores consecuencias. Permiten a las sociedades recuperarse más rápidamente de los efectos negativos y estar más preparadas para los acontecimientos futuros, anticipados o no. En un mundo de creciente incertidumbre, el papel de los regímenes de seguridad social en la gestión de los riesgos se extiende más allá de los mercados laborales y el ciclo de vida.

Protección de los trabajadores migrantes. Con más de mil millones de migrantes internos e internacionales en todo el mundo, el alto número y la gran variedad de nacionalidades de los trabajadores migrantes, suponen desafíos administrativos para los sistemas de seguridad social. Pese a los avances, a escala mundial, la protección de la seguridad social para los migrantes sigue siendo escasa. Sólo uno de cada cinco trabajadores migrantes cuenta con la plena protección y la portabilidad de sus derechos de seguridad social. Si bien antes se consideraba principalmente como un problema de Sur a Norte, el carácter mundial de los flujos migratorios ha evolucionado. La satisfacción de las necesidades de seguridad social de los

trabajadores migrantes de todo el mundo es un componente crucial para la consecución de la seguridad social para todos.

La transición tecnológica. Las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) desempeñan un papel estratégico en la implementación de los regímenes de seguridad social ya que permiten mejoras en el rendimiento y la calidad de los servicios de administración de la seguridad social. Las TIC no sólo permiten la automatización de procesos específicos, sino la transformación de las operaciones y servicios, lo cual las convierte en un factor estratégico en las soluciones innovadoras para responder a los cambios y los desafíos de la sociedad. Tres ejes principales de la innovación son las tecnologías móviles, los datos masivos y la administración electrónica.

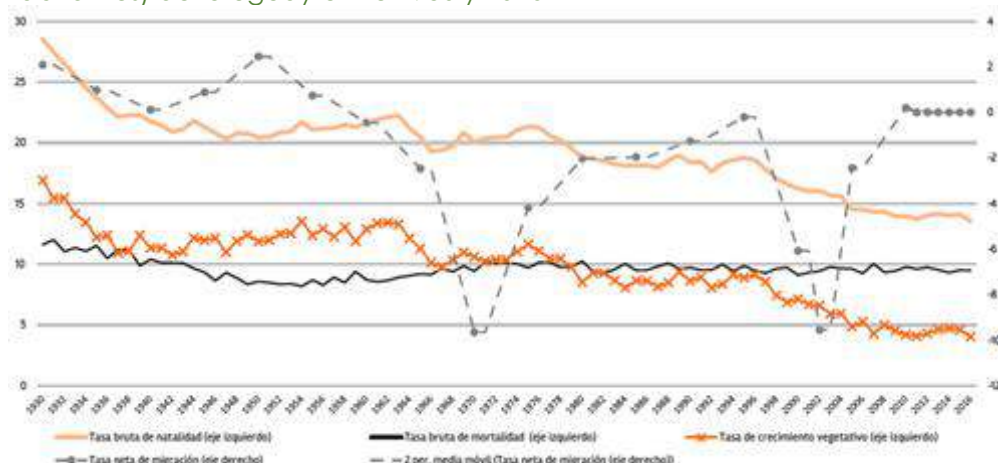
Las crecientes expectativas del público. La percepción del público con respecto a la seguridad social es un barómetro importante para la administración pública. Las administraciones de la seguridad social constituyen una faceta importante del gobierno, en especial en los períodos cruciales de la vida de las personas. El surgimiento de las redes sociales, la opinión más perceptible de las nuevas clases medias de muchos países, el mayor impulso político a favor del derecho humano a la seguridad social y la mayor vigilancia del público en relación con la calidad de los servicios están incitando a las administraciones de la seguridad social a centrarse más en el usuario y prestar más atención a la calidad.

Existe coincidencia en los planteos y son perfectamente aplicables al caso uruguayo. De esta forma a partir de la realidad uruguaya, atendiendo a sus altos niveles de cobertura, habremos de detenernos en dos tendencias fuertes: el cambio demográfico (envejecimiento y cambios en la estructura familiar) y en la sustentabilidad (crecimiento del gasto). Luego, nos detendremos en los cambios que se avizoran en el mercado de trabajo a partir del eventual efecto de sustitución de trabajo humano por trabajo de máquinas, que viene siendo objeto de preocupación en todas las latitudes.

4.2.2. Dinámica demográfica y agotamiento del bono demográfico

La evolución reciente y las tendencias muestran que el país se dirige a un escenario de mayor envejecimiento, con un crecimiento vegetativo tendiendo a nulo o negativo. Esta evolución es consecuencia de profundos cambios en la sociedad uruguaya asociados a mejoras sostenidas en la calidad de vida de sus habitantes (OPP, 2017b:28).

Tasas de natalidad, mortalidad, migración y crecimiento vegetativo (cada mil habitantes) del Uruguay entre 1930 y 2016



Fuente: Elaborado por el Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales. En base a estimaciones diversas fuentes (INE, CELADE, MSP)

En todos los escenarios planteados, el envejecimiento de la población uruguaya se incrementa con el tiempo. Esto es válido aun si se considera un muy improbable cambio en la tendencia a la caída de la tasa de fecundidad que la devuelva a los valores de la tasa de reemplazo y si, además, se asumen saldos migratorios positivos sostenidos durante el período, ya que ambos factores suelen favorecer el rejuvenecimiento poblacional³⁹. El envejecimiento puede acelerarse de manera importante si se produjera una reactivación de los flujos emigratorios a los niveles promedio de nuestro pasado reciente, o en caso de que la caída en la fecundidad⁴⁰ se acelerara como resultado de eventuales logros de algunas políticas en curso, como las que buscan combatir el embarazo adolescente y la ampliación de la cobertura educativa. El impacto es aún mayor si estos dos procesos se dan en forma combinada, como en el escenario de población mínima (OPP 2017b:42).

Respecto al total de la población, en ningún caso se espera que Uruguay sea en 2050 un país de más de 4.5 millones de habitantes; los números oscilan entre 3.16 y 4.5 millones. De hecho, si no se consideran los escenarios extremos de muy baja probabilidad y contruados solo a los efectos de tener

³⁹ Pese al notorio incremento de la emigración hacia Uruguay desde otros países latinoamericanos, el saldo migratorio reportado, luego de un breve periodo positivo (2011 a 2013), estaría registrando valores negativos (2014 a 2016) alineados con la propensión migratoria de largo plazo. Se reportan limitaciones en la calidad de la medición que requeriría ajustes.

⁴⁰ La información disponible indica que en el año 2017 el número de nacimientos se habría reducido aproximadamente un 10% en relación al año previo, con lo cual la tendencia a la baja se estaría viendo reafirmada y probablemente acelerada.

los límites máximos y mínimos de la población total, podemos afirmar que con muy alta probabilidad la población del país al 2050 se va a ubicar en un margen mucho más estrecho de entre 3,24 y 4 millones de habitantes (OPP, 2017b:42).

La evolución más reciente de la esperanza de vida, durante los últimos veinte años, muestra una ganancia de 3.3 años de vida como promedio para ambos sexos (ver tabla). La discriminación por sexo muestra que en todos los años considerados las mujeres exceden en siete años el promedio proyectado de vida para los varones, confirmando la mayor longevidad de las mujeres y la conocida feminización de la vejez. Sin embargo, en los últimos años se evidencia una mejora del ritmo de crecimiento de la esperanza de vida masculina (3.7 años frente a 2.41 de las mujeres) que contribuye a cerrar la brecha, aunque muy moderadamente. (OPP, 2017b:18).

Evolución reciente de la Esperanza de Vida al nacer, 1996-2015, Uruguay			
Año	Ambos sexos	Mujeres	Hombres
1996	73,92	78,05	69,92
2006	76,06	79,81	72,28
2015	77,23	80,46	73,62

Fuente: INE

Considerando los tres grandes grupos de edad (0-14, 15-64, 65 y más), puede resumirse el constante envejecimiento de la estructura poblacional, observando el significativo descenso de la proporción de la niñez y el aumento de la proporción de población de 65 años y más (OPP, 2017b:27).

Porcentaje sobre la población total			
Año	0 a 14	15 a 64	65 y más
1908	38,7	58,4	2,8
1950	27,9	63,9	8,2
1970	27,9	63,2	8,9
1990	26,1	62,3	11,6
2000	24,6	62,4	13
2015	21,4	64,2	14,4

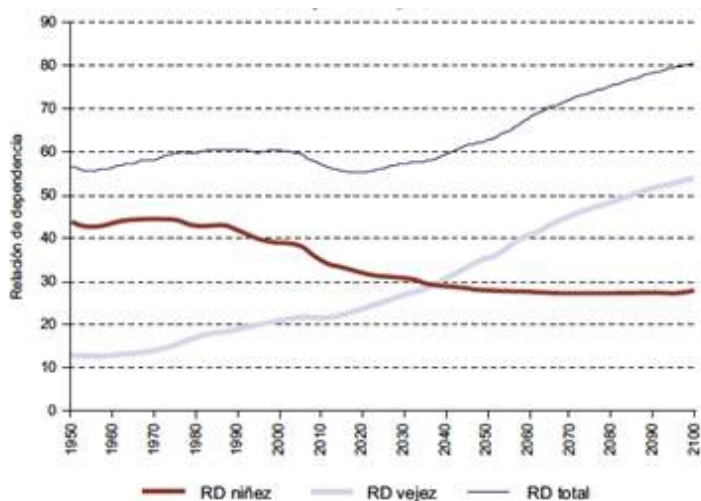
Fuente: INE

Las proyecciones al 2050, en todos los casos presentan una marcada disminución de la población de 0 a 14 años (entre 15 y 13%, según la hipótesis) y el simultáneo crecimiento de la población de 65 y de más años de edad (entre 22 y 26%, según la hipótesis). En ese horizonte temporal la población en edad de trabajar se ubicaría levemente por encima del 60%.

En el año 2016 la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial presentaron el estudio “Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI”. Entre otros aspectos, el estudio destaca las siguientes consideraciones que es relevante subrayar. En primer lugar, Uruguay se encuentra atravesando un período en el cual se registra el mayor porcentaje de población en edad de trabajar y con capacidad de generación de ahorro. Esta etapa, conocida como “bono demográfico”, implica la posibilidad de aumentar los niveles de inversión en la economía y, en consecuencia, dada la mayor dotación de capital y trabajo, ingresar en una senda de crecimiento sostenido. Se hace necesario generar las condiciones institucionales, financieras y fiscales que promuevan este mayor ahorro y lo canalicen hacia la inversión, de forma de aumentar la productividad de la economía y sostener el crecimiento del PBI per cápita una vez alcanzada la etapa del envejecimiento.

El gráfico 3 muestra la tendencia declinante en la relación de dependencia de niños, y la tendencia al aumento en la de adultos mayores, por lo que la total aumenta en el largo plazo, pero con un período de disminución transitorio conocido como “bono demográfico”, que se concentra en las primeras décadas de este siglo.

Uruguay: relaciones de dependencia 2050-2100 (En porcentajes)



Fuente: CEPAL-BANCO MUNDIAL (2016)

La longitud del período de superávit y su profundidad muestran que Uruguay está siendo menos efectivo que otros países en el aprovechamiento del Bono Demográfico. Uruguay se caracteriza por tener i) un período de superávit más corto que países como Corea o China (aunque similar al de otros países de América Latina); ii) una profundidad de ese superávit menor

que en casi todos los países comparados (apenas alcanza al 20%) y iii) un período de déficit entre los adultos mayores similar en longitud, pero significativamente más profundo que todos los países comparados en el estudio. Una particularidad que se observa tanto en Uruguay como en el resto de los países de la región es que no sólo el superávit del ciclo de vida es más corto, sino que también su magnitud es significativamente menor que la de los países asiáticos de alto crecimiento. La debilidad de la tasa de ahorro no es una buena noticia en términos de la capacidad para aprovechar la ventana de oportunidad demográfica.

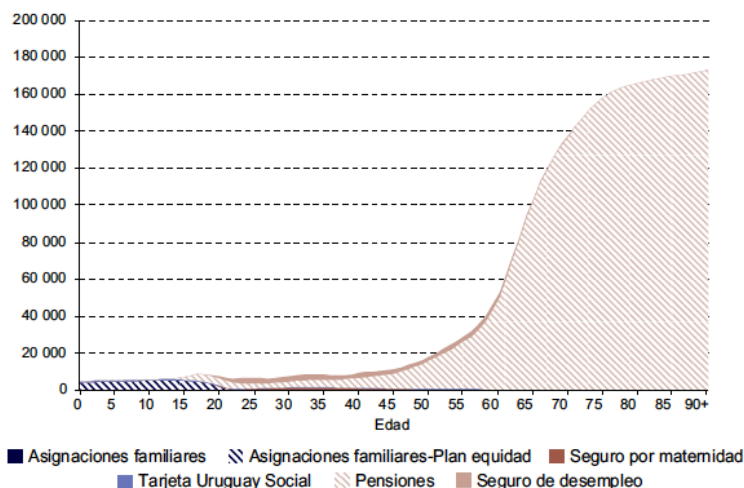
La agenda de política educativa de mediano y largo plazo dirigida a expandir la cobertura con mejoras en calidad debe contemplar el surgimiento de algunas tensiones. Por un lado, la expansión de la cobertura y la mejora en la calidad podrían requerir un esfuerzo financiero mayor. Ello no debería ser una limitación importante en tanto la reducción constante en la cantidad de personas en edad escolar permite liberar recursos que podrían ser reinvertidos en el sector. Por otro lado, cualquier objetivo de expansión de cobertura y mejoramiento de la calidad requiere de potenciales cambios y adaptación de las instituciones, generando debates y resistencia por parte de distintos actores del sector. La larga historia de propuestas, debates y conflictos alrededor de una reforma del sistema educativo en Uruguay son evidencia de este problema.

El envejecimiento poblacional es un fenómeno que ocurrirá gradual pero inevitablemente. Por tal motivo, resulta necesario pensar en políticas de mediano plazo, en el presente y durante el período que dure el bono demográfico.

En relación al diseño del sistema de pensiones, el aumento en la proporción de adultos mayores hará más visible las dificultades para generar los recursos que financien las transferencias, así como el desequilibrio entre transferencias a este grupo y a los niños (enfoque intergeneracional del gasto público social).

El gasto total por edad en protección social presenta un fuerte sesgo hacia los adultos mayores. El efecto es aún más notable si se considera el gasto per cápita. El gráfico siguiente permite observar el fuerte sesgo en el gasto hacia los adultos mayores que, en promedio, reciben transferencias por un valor promedio 30 veces superior al de los niños y jóvenes. Esta diferencia se explica por la combinación del alto valor de los haberes jubilatorios en relación a las transferencias a los niños, y la mayor cobertura entre los adultos mayores.

Gasto per cápita en protección social según edad y programa, 2013
(En pesos uruguayos anuales)



- Este sesgo del gasto en protección social genera cierto cuestionamiento de equidad y de eficiencia. Este último está asociado a la necesidad de incrementar el capital humano necesario, precisamente, para lograr los niveles de productividad requeridos para la sustentabilidad de los propios programas de protección social.
- Actualmente, el sistema previsional otorga cobertura a la mayoría de los adultos mayores, proporcionando protección a grupos que, sin estos beneficios, serían los más pobres de la sociedad. En el mediano y largo plazo, el envejecimiento poblacional generará una mayor presión sobre los recursos tanto públicos como privados necesarios para financiar una mayor cantidad de jubilaciones y pensiones.
- Sin embargo, es posible contemplar algunos factores que ayudarían a aliviar dicha presión. Por un lado, un potencial incremento del empleo formal permitiría incrementar la fuente de financiamiento contributiva. Por otro lado, en un contexto de vejez saludable y de mayor productividad, en el cual los trabajadores voluntariamente deciden permanecer en el mercado de trabajo por más tiempo, podría acompañarse dicho fenómeno con el incremento gradual de la edad mínima legal de retiro.
- Desde el punto de vista del sistema de salud, resulta necesaria una organización del sistema dirigida a su adaptación frente a los diferentes perfiles demográfico y epidemiológico de una población

adulta mayor creciente. Dado que las enfermedades no transmisibles surgen como la principal causa de morbilidad, discapacidad y mortalidad, las iniciativas públicas deben ser implementadas eficazmente para hacer frente a los principales factores de riesgo: tabaquismo, inactividad física, consumo de alcohol y dieta poco saludable.

Finalmente, a medida que se liberan recursos de educación debido al cambio en la estructura etaria, es importante invertir dichos fondos de una manera eficaz y estratégica a fin de mejorar la calidad del sistema educativo y de ese modo sentar las bases para un incremento de la productividad de la fuerza de trabajo futura.

4.2.3. DESAFÍOS ASOCIADOS DE LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA

Las políticas públicas se ven desafiadas por la dinámica que acaba de resolverse, con fuerte implicancia de los esquemas de protección social y sus fundamentos. Esos desafíos podrían resumirse de la siguiente manera:

(i) **Disminución de la población en edad de trabajar.** Evidentemente, uno de los ámbitos más impactados por este proceso es el mercado de trabajo, dado que la oferta (personas que trabajan o buscan activamente trabajo) se concentra en ciertas edades, fundamentalmente entre los 20 y los 55 años de edad. Un fuerte proceso de envejecimiento como el que resulta de todos los escenarios prospectivos, tendrá un impacto relevante en el mercado de trabajo, ya que la cantidad de personas en esos tramos de edad en relación al total de la población tenderá a caer con el aumento de la proporción de personas mayores de 65 años. En efecto, actualmente la población de entre 20 y 55 años representa casi la mitad del total de la población del país (48%), mientras que en los escenarios considerados esa proporción se reducirá a valores que, con alta probabilidad, irán desde el 45% al 41%. Esto supone grandes desafíos sociales y productivos ya que el sostenimiento económico de todo el andamiaje social tenderá a recaer en un porcentaje cada vez más reducido de la población (OPP, 2017b:43)

Las tasas de actividad globales, asumiendo estos supuestos, caen para el año 2050 en todos los escenarios planteados. Como era de esperarse en el escenario que más se evidencia es en el demográfico de emigración, junto con el escenario extremo de población mínima, ya que el flujo de emigrantes acentúa la caída, mientras que el marco demográfico que logra suavizar en mayor medida ese descenso es el de la inmigración. De esta forma, la demografía jugará en contra de la participación laboral en las próximas décadas, reduciendo el peso de los grupos etarios que más fuertemente se desempeñan en el mercado laboral (OPP, 2017b:44).

El estudio de OPP lleva a tres sugerencias de política (OPP, 2017b:44):

- La posibilidad de incrementar los incentivos para que aquellos que lleguen a esas edades en condiciones de salud y con ganas de seguir desempeñándose laboralmente tengan estímulos económicos para hacerlo.
- Se hace relevante considerar modalidades que permitan al adulto mayor del futuro, mayor flexibilidad para compatibilizar el disfrute de su retiro con la posibilidad de realizar actividades laborales remuneradas, ya sean puntuales o a tiempo parcial.
- Uno de los lineamientos estratégicos planteados por la OPP (2017B:44-45) es la necesidad de promover la continuidad y profundización de la tendencia al crecimiento de la tasa de actividad femenina, ya constatada en nuestro país desde hace al menos tres décadas.

Una variable central para impulsar un crecimiento de la actividad femenina es el nivel educativo. Un crecimiento de la cobertura y los logros educativos en las mujeres en los niveles medio y terciario impulsaría un aumento en los niveles de actividad laboral femenina constituyéndose en una de las claves para la adecuada preparación del país al nuevo contexto demográfico que se avecina.

Otro elemento importante, como propuesta de política, es el desarrollo del sistema de cuidados que permita facilitar la participación laboral de las mujeres con hijos, en principio, de entre 0 y 3 años.

(ii) **Requerimiento de aumento de la productividad.** En segundo lineamiento estratégico planteado por OPP en relación con la reducción de la población en edad de trabajar es, como necesidad vital, mantener altos niveles de crecimiento de la productividad laboral, de forma que un porcentaje menor de trabajadores activos pueda, a través de una mayor producción de riqueza por cada trabajador, sostener financieramente todo el andamiaje social.

Señala el estudio que la productividad laboral viene presentando interesantes niveles en la última década y su aumento, se presenta como la llave central de la preparación del país al nuevo contexto (2017b:45) Esto es así, ya que, aunque se asumiera que la participación femenina cierra completamente la brecha con la masculina, esto solo permitiría evitar la caída en las tasas globales de actividad hasta 2050, pero no más allá.

Así, el crecimiento permanente de la productividad laboral es la clave central para afrontar un contexto demográfico de envejecimiento creciente. El estudio plantea dos factores clave:

(iii) **La centralidad de la educación y la capacitación laboral.** Respecto de la educación, CEPAL y BANCO MUNDIAL indican que es donde los desafíos se tornan más interesantes ya que, al contrario de lo que es esperable que ocurra en protección social o salud, la población en edad de demandar estos servicios tenderá a declinar en el tiempo. Como resultado de este proceso, de no mediar cambios en la cobertura o en la calidad de los servicios, sería esperable que los recursos necesarios para financiar al sector tiendan a bajar, ya que el consumo total en servicios educativos pasaría del 5,8% del PIB en 2013 a cerca de 4,2 puntos porcentuales a finales de siglo. Sin embargo, es razonable considerar que el supuesto de estabilidad en los niveles de cobertura y costo per cápita no es adecuado, ya que, por un lado, Uruguay tiene en la actualidad un problema importante de abandono escolar, especialmente en los últimos años del liceo, y además hay claras señales (que enmarcan el debate de la política actual) respecto de la necesidad de aumentar el nivel de inversión en la educación de los niños (2016:26).

El crecimiento de la productividad se asocia a la inversión productiva (tanto pública como privada), a la aplicación creciente de tecnología, a la producción y a la innovación productiva a todo nivel, aspecto en el que el país se muestra aún bastante relegado (2017b:45).

A estos efectos CEPAL-BANCO MUNDIAL (2016:14) destacaban que se hace necesario generar las condiciones institucionales, financieras y fiscales que promuevan este mayor ahorro y lo canalicen hacia la inversión, de forma de aumentar la productividad de la economía y sostener el crecimiento del PBI per cápita una vez alcanzada la etapa del envejecimiento.

El actual contexto de revolución tecnológica que está modificando profundamente las formas de producir en todos los sectores y actividades puede, entonces, ser visto como una oportunidad y no solamente como un riesgo, ya que, adecuadamente conducido, permitiría la reasignación de trabajadores hacia tareas más productivas colaborando con el necesario crecimiento de la productividad. Entonces, el proceso de automatización laboral que actualmente vive el mundo, pasa a ser un elemento central a considerar.

(iv) **Necesidad de cuidados.** En ciertas etapas o circunstancias de la vida las personas necesitamos cuidados de otros. En general se distinguen tres poblaciones en situación de dependencia de cuidados: los niños, los discapacitados y los adultos mayores. Históricamente esos cuidados han

estado a cargo de la familia y particularmente de mujeres de la familia, en lo que se ha dado en llamar estructura informal de cuidados. Los cambios que se han operado en el rol femenino, así como su incorporación masiva al mercado de trabajo, unido al proceso de envejecimiento, han generado una brecha entre la necesidad y la disponibilidad de cuidados.

En ese contexto, surge la necesidad de recurrir a otros proveedores del servicio de cuidados. Hay tres ámbitos principales de producción y distribución de bienes y servicios. La mayor parte de los bienes se producen a través del mercado con la participación de oferentes y demandantes cuyas decisiones están basadas en un sistema de precios que coordina las acciones individuales. Un segundo ámbito de producción son los hogares donde se producen servicios para su propio consumo, como puede ser el caso de la preparación de alimentos, el aseo de la vivienda, el cuidado de los niños y ancianos, etc. Un tercer productor de bienes y servicios es el Estado, que tiende a hacerse cargo de la provisión de servicios sociales y de bienes públicos que se distribuyen en forma gratuita o parcialmente subsidiada a la población (LARRAÑAGA-AZÓCAR, 2008:117).

Varias décadas atrás, algunos autores preveían que la provisión de servicios de cuidados y sanitarios crecerían fuertemente asociadas al envejecimiento y a la tendencia de los adultos mayores por vivir solos (por preferencias o por las nuevas estructuras familiares) y a la sofisticación en los cuidados.

El proceso de envejecimiento poblacional es mundial. A partir de ciertas edades es normal el declive de las habilidades físicas y funcionales, así como la necesidad de ayuda para realizar diversas actividades, ya provengan de la familia, amigos o personas empleadas. Los cuidados muchas veces son brindados por amor y otras muchas por obligación o mediante remuneración. Los adultos mayores pierden progresivamente grados de autonomía y de salud a medida que envejecen, siendo preciso disponer de mecanismos para atender su financiamiento y cuidado. Su resguardo es una materia relevante para la cohesión social, puesto que está relacionado con el tratamiento que entrega la sociedad a un segmento de la población que, por su condición de dependiente, requiere de la transferencia de ingresos, servicios de salud y tiempo de cuidados. Una sociedad que se despreocupa de sus adultos mayores difícilmente pueda estar cohesionada. En este caso, por la naturaleza del grupo excluido, la falta de cohesión no amenazaría la estabilidad social, pero sí reflejaría la ausencia del tipo de solidaridad básica que da forma a una buena sociedad (ENGLER ET AL, 2002:232).

Las necesidades y demandas asociadas al envejecimiento, los recursos necesarios para absorber los costos, la mala calidad y baja cobertura de los servicios –a la luz del crecimiento de la población mayor- constituyen una amenaza importante para los objetivos de desarrollo y bienestar social, si no

se introducen políticas y acciones eficaces. En los países más avanzados en su evolución demográfica se han demostrado los beneficios sociales y económicos que representan para las personas mayores el mejoramiento de su estado físico y mental, una mayor seguridad y estabilidad económica, el aprendizaje permanente, la participación en la vida comunitaria y el acceso a actividades recreativas. Y en esas mismas sociedades se ha demostrado el valor y la viabilidad de los seguros de dependencia y la costo-efectividad de los servicios diurnos comunitarios y de apoyo domiciliario y familiar para quienes no puede desenvolverse diariamente sin ayuda. Cabe advertir, sin embargo, que no se pueden simplemente proyectar estas perspectivas a la realidad de ningún país en particular. Aprovechar las posibilidades que nos marcan las experiencias del hemisferio norte implica considerar de manera equilibrada algunos hechos fundamentales que condicionan los resultados que podrían alcanzarse. Entre ellos se destaca la disponibilidad decreciente de cuidadores potenciales de las personas mayores dependientes, en virtud de la reducción progresiva de la red de apoyo familiar asociada a la caída de la fecundidad y al incremento de la tasa de actividad femenina (ENGLER et al, 2002:235).

En cuanto a los arreglos familiares, las investigaciones nacionales (RODRÍGUEZ et al, 2010, PUGLIESE, 2008) ilustran sobre un conjunto de aspectos claves en relación con el objeto del presente trabajo:

- Con la vejez se consolida el surgimiento de hogares unipersonales, especialmente femeninos.
- La literatura especializada señala a la emancipación de los hijos y a la viudez como fenómenos característicos de esta etapa. El "vaciamiento" de los hogares interpela las relaciones de interdependencia que tienen lugar entre las generaciones dentro de las familias y plantea nuevos escenarios en los arreglos familiares de los adultos mayores.
- En más de la mitad de los hogares compuestos por adultos mayores (53%) estos viven solos o en compañía de otro adulto mayor. Esto refleja que en Uruguay las estructuras familiares de los adultos mayores se asemejan al patrón que caracteriza a las sociedades más desarrolladas. El dato abre, además, una serie de interrogantes respecto a cómo estos hogares acceden a formas de protección asociadas a cuidados de distinto tipo que deben ser proporcionados por personas de menor edad, desde otros hogares, por parte de parientes o vecinos e incluso a través de servicios de cuidados contratados en el mercado.

- Los hogares con adultos mayores que pertenecen a la misma generación (hogares unipersonales, parejas, hermanos, etc.) son los que presentan proporciones más altas y con tendencia a incrementarse (de algo más del 52% en el año 2006, aumenta a cerca del 55% en el año 2008).
- La cantidad de hogares en que residen sólo adultos mayores (una generación) oscila entre 230.088 en el año 2006 a 237.044 en el año 2008. De éstos, más de la mitad corresponde a hogares unipersonales (entre 56% y 58% en los años analizados). Esto significa que es alta la cantidad de personas mayores que viven solas.
- Le siguen los hogares con adultos mayores con dos generaciones (padres e hijos, por ejemplo), que de 28,3% en el año 2006 disminuyen un año después a 27,4%, y siguen disminuyendo en el año 2008 (26,9%).
- A medida que aumenta la edad se incrementa el número de hogares unipersonales. La mayor proporción de hogares unipersonales de adultos mayores se da en el tramo de mayor edad, con personas de 80 años en adelante, unos 30.000, que son los más vulnerables y los que más requerirían servicios de acompañantes en el caso de seguir en hogares unipersonales, como se señala en el trabajo citado.
- La pauta de “vaciamiento” es claramente visible: mientras que a los 40-50 años más de ocho de cada diez jefes de hogar viven con sus hijos, a partir de esa edad la convivencia con los hijos comienza a descender en forma paulatina pero marcada. Esta pauta, sin embargo, comienza a modificarse a partir de los 80 años, cuando se observa un leve aumento en la proporción de jefes que conviven con sus hijos, producto seguramente de estrategias de reajuste familiar, ya sea porque la autovalía de los adultos mayores empieza a disminuir o porque los jóvenes adultos, debido a problemas de vivienda, de disolución familiar o económicos, buscan refugio en la casa de sus padres.
- En los veinte años que van desde los 65 a los 85 años la viudez pasa de afectar al 20% de las personas a prácticamente al 60%, por lo que se convierte en uno de los rasgos más comunes de la población adulta mayor.

En esta línea, Uruguay ha avanzado en el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), desarrollando su institucionalidad desde el año 2015, con el objeto de la promoción del desarrollo de autonomía de las personas en

situación de dependencia, de atención y asistencia. La fundamentación explicitada para la política pública de cuidados puede resumirse de la siguiente manera:

- El cuidado es tanto un derecho como una función social e implica la promoción de la autonomía personal, la atención y la asistencia a las personas en situación de dependencia. Constituye el conjunto de acciones que la sociedad lleva a cabo para procurar el desarrollo integral y el bienestar cotidiano de quienes se encuentran en situación de dependencia y necesitan la ayuda de otras personas para realizar actividades de la vida diaria.
- El creciente déficit en la capacidad de brindar cuidados que experimenta la sociedad uruguaya está asociado a cambios profundos dados a nivel del mercado de trabajo, a nivel socio-cultural y demográfico.
- A ello hay que agregarle modificaciones en la dinámica demográfica del país, fundamentalmente en lo que refiere al creciente envejecimiento de la población -relacionado al menor número de nacimientos y la disminución de la mortalidad- y el consiguiente aumento de las personas no auto válidas. Sin embargo, este último crecimiento en contraposición a una menor cantidad de tiempo disponible para realizar tareas de cuidado genera un déficit creciente de atención de la población dependiente.
- Considerar las ayudas cotidianas que requieren las personas que no pueden valerse por sí mismas resulta clave para el país ya que la resolución del cuidado de las personas con algún nivel de dependencia históricamente se ha relegado al ámbito privado, es decir a la habilidad y competencia de las familias o al poder de compra en el mercado. Es debido a ello que se generan diferentes tipos de desigualdades: unas entre quienes tienen arreglos familiares y o capacidad de compra para las tareas de cuidado y las personas que no disponen de estas posibilidades; pero también entre quienes llevan adelante esta función de cuidar (de manera remunerada o no) y las que no.
- Cabe señalar que las situaciones de dependencia no se generan únicamente por las condiciones etarias, de fragilidad por envejecimiento o de discapacidad, son también producto de una particular relación por la cual unos dependen de la atención – remunerada o no- de otras (mayoritariamente las mujeres). Por tanto, la sociedad contiene diferentes tipos y grupos de personas en situación de dependencia; dentro de estos hay tres que, dadas sus

particularidades, requieren de atención prioritaria: la infancia, las personas mayores y discapacitados en situación de dependencia.

- Los sujetos de derecho del Sistema de Cuidados son aquellas personas que se encuentran en situación de dependencia, considerando como tales las personas que requieran apoyos específicos para el desarrollo de sus actividades y la satisfacción de las necesidades básicas e instrumentales de la vida diaria. Por ello, se consideran personas en situación de dependencia:
 - niñas y niños de hasta doce años, estableciéndose para este primer plan la prioridad en la primera infancia (de 0 a 3 años)
 - personas con discapacidad y las personas mayores de 75 años que carecen de autonomía para desarrollar las actividades y atender por sí mismas sus necesidades básicas de la vida diaria
 - las personas que cuidan –actualmente la mayoría mujeres- ya sea de forma remunerada o no

El SNIC es definido como el conjunto de acciones y medidas orientadas al diseño e implementación de políticas públicas que constituyan un modelo solidario y corresponsable entre:

- ✓ familias
- ✓ Estado
- ✓ comunidad
- ✓ mercado

PRINCIPIOS Y DIRECTRICES DEL SNIC

- A) La universalidad de los derechos a la atención, a los servicios y a las prestaciones para todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad, conforme a la normativa aplicable.
Se buscará garantizar los más amplios niveles de cobertura (acceso) para la población con instrumentos -transferencias y servicios- de similares niveles de calidad, independientemente del tipo de prestador y buscando a la vez que tenga adecuados niveles de equidad en el financiamiento.
El principio tal como se lo considera pone el foco en que los diferentes bienes y servicios ofrecidos sean de similar calidad y, paralelamente, que sea la sociedad en su conjunto la que se haga cargo del sostén financiero del sistema, pero atendiendo a la progresividad de su desarrollo.
- B) La progresividad en la implementación y acceso a los servicios y prestaciones para todas las personas en situación de dependencia, en los términos establecidos en la normativa aplicable.
- C) La articulación y coordinación de las políticas de cuidados con el conjunto de las políticas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población.
- D) La equidad, continuidad, oportunidad, calidad, sostenibilidad y accesibilidad de los servicios y las prestaciones de cuidados a las personas en situación de dependencia, así como la consideración de sus preferencias sobre el tipo de cuidado a recibir.
- E) La calidad integral, que, de acuerdo a normas y protocolos de actuación, respete los derechos de los destinatarios y trabajadores del cuidado.
- F) La permanencia de las personas en situación de dependencia en el entorno donde desarrollan su vida diaria, siempre que sea posible.
- G) La inclusión de las perspectivas de género y generacional, teniendo en cuenta las distintas necesidades de mujeres, hombres y grupos etarios, promoviendo la superación cultural de la división sexual del trabajo y la distribución de las tareas de cuidados entre todos los actores de la sociedad.
- H) La solidaridad en el financiamiento, asegurando la sustentabilidad en la asignación de los recursos para la prestación de cuidados integrales.

El objetivo general planteado es garantizar el derecho de las personas en situación de dependencia a recibir cuidados en condiciones de calidad e igualdad, promoviendo el desarrollo de la autonomía, la atención y asistencia a las personas que no pueden valerse por sí mismas, así como el desarrollo infantil, en el marco de un modelo de corresponsabilidad entre familias, Estado, mercado y comunidad, así como entre varones y mujeres.

(v) **Revalorización de la vejez.** Una sociedad cuya estructura de edades envejece se encuentra frente a un desafío significativo que no solo supone un cambio en los perfiles de los servicios sociales (educación, salud, vivienda, jubilaciones y pensiones) sino también en la realidad económica y productiva, así como una reconfiguración de los aspectos culturales y de convivencia (OPP, 2017b:19). Más allá de los aspectos de sustentabilidad

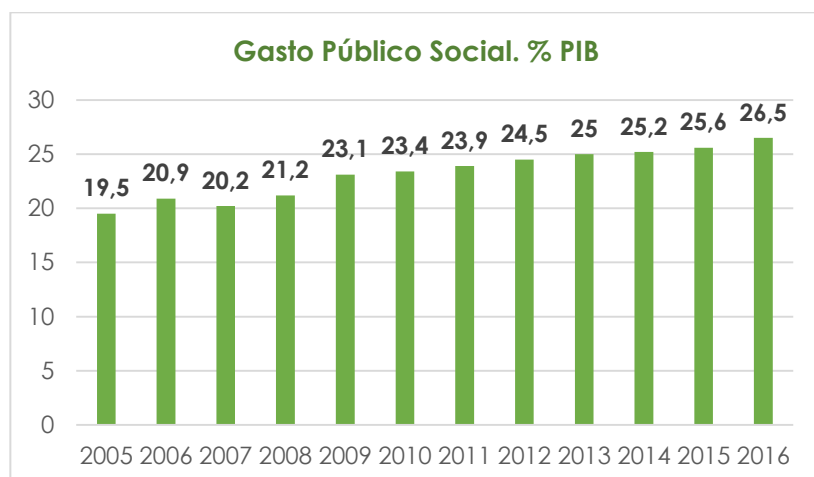
financiera que se analizarán en el numeral siguiente, el proceso de envejecimiento requiere un replanteo del prototipo del adulto mayor. Por ejemplo, como opciones de política: (i) habilitar instrumentos legales que permitan la compatibilización de retiro con actividades remuneradas; (ii) analizar un estatuto especial del trabajador mayor, tendiente a fomentar el mantenimiento en actividad y desincentivo de procesos de desvinculación a edades próximas a las establecidas como mínimas a efectos del retiro; y (iii) asimismo, podría ser conveniente reexaminar el diseño de prestaciones como el Subsidio Especial por Inactividad Compensada previsto en la Ley N° 18.395, de 24 de octubre de 2008.

4.2.2. SUSTENTABILIDAD

La realidad y tendencia de las cuentas públicas es un elemento crítico en este análisis, en particular si se consideran las últimas tendencias. De esta forma cabe destacar dos dimensiones temporales a analizar: en primer lugar, algunas tendencias y sus explicaciones en el corto plazo. Y, en segundo lugar, las tendencias en términos de largo plazo.

(i) **Incremento del gasto público en el corto plazo, mayores presiones y aumento del gasto público social.**

El gasto público social supera el 25% del PIB y próximo al 80% del gasto público total. En cuanto a su composición, en el año 2016, el 49% correspondió a seguridad y asistencia social (incluye jubilaciones y pensiones), el 26% a salud, el 18% a educación y el 6% a vivienda. Los gastos en salud y seguridad social fueron los que aumentaron más en el período 2010 – 2016, pasando del 5,4% al 6,5% y de 11,7% a 13,3%, respectivamente, en términos de PIB. El gasto social está fuertemente determinado por la trayectoria del BPS, que representa el 60% del total de las erogaciones del sector público (PODER EJECUTIVO, 2017:3). En términos de PIB, el gasto en seguridad social seguramente tendrá un nuevo impulso en el corto plazo, producto de la Ley N° 19.590 aprobada en diciembre de 2017, con efectos a partir de abril de 2018.



Fuente: MIDES, OPP y MEF (2017)

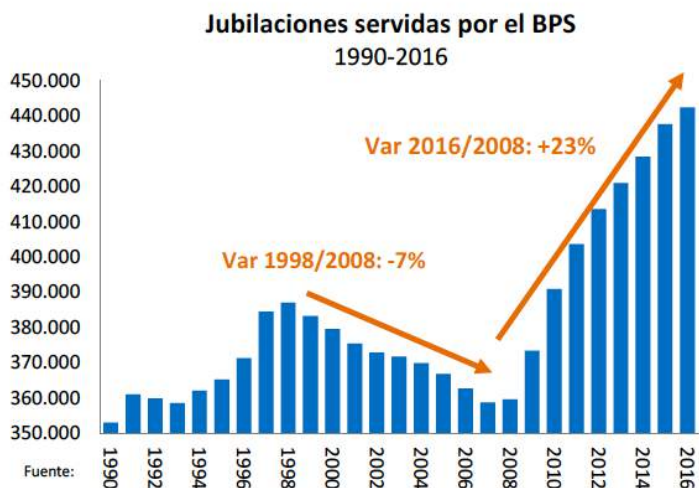
En consecuencia, el incremento del gasto público total está fuertemente condicionado por la evolución del gasto público social y éste por la evolución de los egresos del BPS. La ampliación de beneficios registrada por BPS durante las dos primeras décadas del presente siglo ha tenido fuerte impacto.

Respecto de la reforma de 2008, conocida como de “flexibilización”, el Poder Ejecutivo señaló en junio de 2017 que el aumento de las prestaciones de jubilación y del gasto trajo una mayor presión sobre las cuentas públicas que no fue enteramente prevista. De hecho –afirma el Poder Ejecutivo– previo a la ley de flexibilización de las jubilaciones, el BPS había hecho una proyección sobre cuál sería el número de altas incrementales por el efecto de la nueva ley y las mismas rondaban las 37.000 acumuladas desde 2009 a 2015. Sin embargo, en base a la información actualmente disponible las mismas ascenderían a 103.000, quiere decir que son casi tres veces las proyectadas.⁴¹ Destaca, asimismo, que el 20% de las altas de jubilación son por incapacidad física, elevando la participación de esta causal jubilatoria del 12% del total en 2007, al 22 % en 2015.

Conforme surge de los informes anexos a la ley de rendición de cuentas de 2017, el número de jubilaciones de BPS ha tenido un incremento del 23% desde el año 2008. Dicho incremento compensó y superó largamente la contracción derivada de la reforma de 1995; todo como consecuencia de la reforma introducida en el año 2008. El número de jubilaciones servidas por BPS en diciembre de 2008 era de 359.586, el que se elevó a 450.029 en enero

⁴¹ https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/21651/1/capitulo-vii_iv_gasto_publico_seguridad_social.pdf

de 2018 (25% de incremento). Con datos a 2016, el Poder Ejecutivo lo exhibió en la siguiente gráfica.



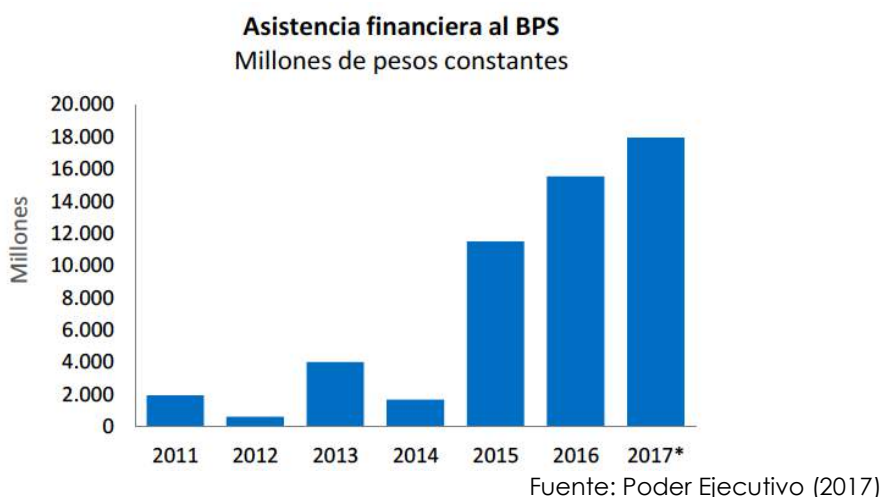
Fuente: MEF. Mensaje a la Asamblea General. Rendición de cuentas 2016.

Este aumento del número de jubilaciones, unido a los criterios de indexación vigentes de 1990 y los decretos de ajuste de la jubilación mínima, más la evolución demográfica, implican el incremento de las erogaciones, visible en el gráfico siguiente.

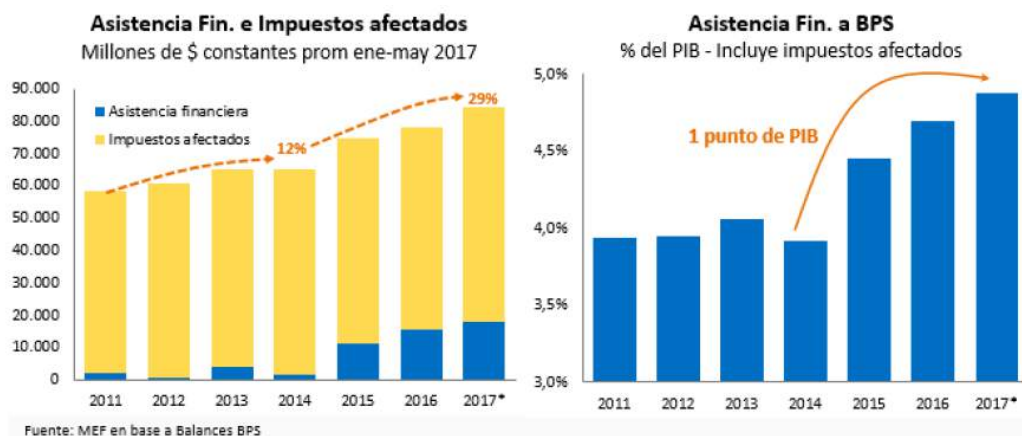


El aumento de los gastos no acompañado de un incremento de los ingresos implicó que en el año 2015 la asistencia financiera de Rentas Generales al

BPS fuera siete veces la de 2014 (Poder Ejecutivo, 2017). Al año siguiente, en 2016, se refuerza esa tendencia y se espera que continúe sistemáticamente al alza en los próximos años.



Destaca el Poder Ejecutivo (2017) que esta transferencia es adicional a otros recursos que el Estado destina al BPS a través de la afectación de impuestos con 7 de los 22 puntos de la tasa básica del IVA, el Impuesto a la Asistencia a la Seguridad Social (IASS), el sustitutivo del COFIS y el impuesto a los premios de loterías.



Con similar y previsible tendencia, el FONASA viene registrando resultados crecientemente negativos, debido a la incorporación de colectivos notoriamente desfinanciados. Este desfinanciamiento está siendo preocupación de las autoridades económicas que han alertado sobre la

necesidad de evitar aumentos insustentables del gasto en salud. El resultado ha tenido la evolución de la que da cuenta el siguiente cuadro:

Evolución del resultado FONASA. Millones de pesos corrientes			
Año	Resultado FONASA	PIB	Res FONASA/PIB
2008	-1.019	636.151	0,16%
2009	-570	714.523	0,08%
2010	-508	808.079	0,06%
2011	-1.261	926.356	0,14%
2012	-3.229	1.041.211	0,31%
2013	-6.048	1.178.332	0,51%
2014	-8.709	1.330.508	0,65%
2015	-10.286	1.455.848	0,71%
2016	-16.808	1.581.115	1,06%

Fuente: MEF. Rendición de cuentas 2016

(ii) Tendencias de mediano y largo plazo.

Los dos principales trabajos, en este horizonte temporal son el de CEPAL-BANCO MUNDIAL (2016) y el de BPS (proyección base 2013). Ninguno de los dos estudios contempla: (i) La dinámica del gasto previsional de los últimos cinco años, marcadamente superior a la proyectada en oportunidad de las reformas de 2008; y (ii) El mayor costo fiscal de la ley de 2017 que habilitó la desafiliación al régimen mixto y el retorno al régimen de reparto exclusivo. Precisamente ese mayor costo fiscal fue el centro del debate entre partidarios y cuestionadores de la iniciativa, incluso dentro del propio Poder Ejecutivo. La solución transaccional alcanzada atenuó la cuantía de ese impacto, pero igualmente presionará al alza la necesidad de nuevos recursos fiscales.

En este sentido, en CEPAL-BANCO MUNDIAL (2016:24) se asumía que, como resultado de la reforma de 1996, era esperable que en las próximas décadas el gasto público previsional se mantuviera en los niveles de los primeros años de la década de 2010 o incluso disminuyera ligeramente. Señalaba el informe que el principal impacto de la reforma fue una transferencia parcial de los mecanismos de financiamiento del sector público al privado. Este estudio señala que, bajo cualquier circunstancia, a partir de la década de 2020 podría comenzar un período donde las exigencias, en términos de gastos, sean crecientes. Ello se encuentra asociado a la finalización del bono demográfico, que de por sí es de poca intensidad, y consecuentemente una superior cantidad de adultos mayores en situación

de retiro del mercado de trabajo en relación a la población adulta joven activa (2016:94).

La realidad ha seguido un camino diverso del que asumía el estudio de referencia. La reforma previsional de 2008 (la llamada “ley de flexibilización”) desanduvo el camino de la reforma de 1995 y superó largamente la contracción del gasto público en jubilaciones y pensiones logrado con esa reforma. Adicionalmente, existe todavía incertidumbre respecto del impacto fiscal de la Ley N° 19.590, sancionada en diciembre de 2017.

Con esta precisión corresponde destacar las principales conclusiones de ambos estudios, teniendo presente que sus metodologías difieren sustancialmente.

De CEPAL-BANCO MUNDIAL (2016:252) consideramos centrales, a efectos del objeto de estudio, las siguientes consideraciones:

- El bono demográfico que experimenta Uruguay tiene una menor duración y cuenta con una menor intensidad que en otros países de referencia.
- El país requeriría de un mayor esfuerzo en términos de generación de ahorro por parte de la población activa a fin de favorecer un mayor nivel de inversión y acumulación de capital físico y humano de manera tal de lograr un incremento de la productividad de la futura fuerza de trabajo y mantener un ritmo de crecimiento del producto per cápita sostenido.
- Desde una perspectiva agregada, Uruguay mantiene una elevada propensión al consumo en todas las edades, lo cual limita la capacidad de generación de ahorro por parte de la población que se encuentra en el ciclo de vida superavitario. Esta debilidad no es una buena noticia en cuanto a la capacidad para aprovechar la ventana de oportunidad.
- Uruguay mantiene el mayor déficit de ciclo de vida (combinando niñez y vejez), equivalente a un 64,8% de los ingresos laborales agregados entre los países considerados. Parte de dicho déficit del ciclo de vida es financiado a través de transferencias públicas.
- Sin embargo, es posible advertir un fuerte sesgo por edad en estas transferencias: Uruguay destina, por cada peso transferido a la niñez, 3 pesos al financiamiento del déficit registrado durante la vejez.

- Más allá de la discusión normativa que explique esta diferencia, resulta necesario considerar los impactos de estas prioridades de transferencias, en términos de promoción de la acumulación de capital humano y desarrollo económico y social. Una transferencia más importante hacia las etapas tempranas del ciclo de vida podría facilitar la acumulación de capital humano mediante, por ejemplo, un mayor gasto en educación, que redundaría en mejores condiciones de vida a lo largo de todo el ciclo y un impacto mayor sobre el crecimiento de la economía.
- Esto toma mayor relevancia si se considera el contexto de avanzada transición demográfica y por tanto de menor tasa de dependencia escolar, ya que ello permite incrementar el nivel de inversión per cápita en educación realizando el mismo esfuerzo fiscal.
- Uruguay, como consecuencia de haber iniciado su transición demográfica tempranamente, cuenta con una tasa de dependencia escolar muy baja (36,24) en relación al resto de los países y a medida que el envejecimiento avance, dicha tasa de dependencia seguirá reduciéndose, lo cual permitiría incrementar el nivel de inversión en educación por estudiante, de manera tal de converger a la elevada relación de generosidad de los países miembros de la OCDE. Ello constituye un claro desafío de corto plazo a fin de fomentar un aumento de la calidad de la fuerza de trabajo y de ese modo hacer frente a la menor dotación de dicho factor productivo vía productividad.
- La disminución en la tasa de dependencia genera así una oportunidad para aumentar la generosidad del sector educación sin agregar presión fiscal.
- En resumen, Uruguay se encuentra en el punto medio de su período de su bono demográfico, pero la oportunidad que este bono brinda a la economía es más limitada que en otros países dado que el bono tendrá una corta duración y una baja intensidad por la historia demográfica del país. Adicionalmente, la propensión al consumo de la población con capacidad de ahorro es particularmente alta, por lo que el espacio para generar un proceso acelerado de acumulación de capital financiado con ahorro doméstico es limitado.

En la última proyección de largo plazo elaborada por los servicios técnicos del BPS (Proyección año base 2013:94) se destaca la existencia de desequilibrios a nivel individual. De mantenerse el nivel de las actuales tasas de reemplazo, el pago de prestaciones por mayores períodos que los

actuales, implicará un costo adicional por afiliado. En consecuencia, para lograr el equilibrio financiero individual, se deberá necesariamente aumentar las tasas de contribuciones correspondientes (o su equivalente en otras fuentes de financiamiento). Una alternativa adicional que permitiría tal equilibrio es mantener el nivel de las tasas de aportes, pero con una disminución importante en el nivel de las tasas de reemplazo. Aun cuando los efectos del envejecimiento demográfico se harán sentir en su real magnitud en el largo plazo, los cambios en todos o algunos de los parámetros actuales del sistema previsional deberían ser encarados prontamente. En tal sentido, es preciso tener en cuenta que en la cobertura de riesgos de largo plazo (Vejez, Invalidez y Sobrevivencia), los cambios que se realicen en el presente tendrán efectos plenos luego del pasaje por el sistema de por lo menos una generación completa de afiliados.

Escenario base en la proyección de BPS

La cantidad de cotizantes crece a la misma tasa de crecimiento de la PEA ocupada (8% acumulado).

Supuestos para calcular PEA ocupada:

- Población en edad de trabajar (14 años y más): se considera crecimiento natural (nacimientos y muertes), se considera saldo migratorio nulo.
- Crecimiento natural masculino (9% acumulado), femenino (6% acumulado).
- PEA: Crecimiento masculino (1,3% acumulado) y femenino (16% acumulado).
- Crecimiento económico: 2% anual crecimiento del PIB.

COTIZANTES EFECTIVOS TOTALES

EDADES	AÑOS									
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065
Menos de 20	30,866	29,157	28,266	27,881	28,184	28,680	30,218	30,844	30,262	29,292
20-24	139,505	132,229	126,151	122,983	124,266	126,863	129,991	134,842	134,905	131,585
25-29	193,166	183,102	174,037	167,052	164,689	167,038	170,360	175,124	179,969	178,952
30-34	208,554	213,133	202,355	192,958	186,457	184,690	187,336	191,493	196,275	200,623
35-39	203,222	221,287	225,355	214,452	205,532	199,584	197,928	201,250	205,512	210,000
40-44	197,042	202,384	220,237	224,357	213,823	205,258	199,499	198,125	201,586	205,873
45-49	170,063	191,831	197,294	214,966	219,233	209,173	201,030	195,593	194,436	198,010
50-54	152,361	162,509	183,624	189,198	206,484	210,881	201,489	193,916	188,904	188,008
55-59	144,392	139,259	148,990	168,682	174,209	190,496	194,844	186,417	179,697	175,303
60-64	71,897	75,338	73,322	78,930	89,217	92,547	101,305	103,447	98,968	95,551
65-69	25,943	28,789	30,290	29,757	32,276	36,531	38,071	41,764	42,639	40,842
70-74	6,254	6,210	6,959	7,393	7,360	8,085	9,186	9,619	10,588	10,822
75-79	2,628	2,332	2,340	2,655	2,863	2,884	3,208	3,685	3,881	4,304
80-84	1,591	1,382	1,155	1,177	1,355	1,488	1,519	1,711	1,992	2,120
85-89	924	909	799	674	703	825	922	954	1,089	1,293
90-94	318	450	443	393	339	363	437	497	527	614
95 Y MÁS	69	88	130	127	113	101	113	140	161	175
TOTALES	1,548,996	1,590,387	1,621,746	1,643,637	1,657,104	1,665,489	1,667,454	1,669,422	1,671,392	1,673,364

1. Análisis de sensibilidad

Escenario "Optimista"

- Crecimiento 4% anual PIB
- Cotizantes: crecimiento adicional anual acumulativo 2,5% hasta 2050, desde ese año crecimiento PEA
- Disminución tasa jubilación 10%
- Tasa mortalidad 10% inferiores a las consideradas en escenario base

Escenario "Pesimista"

- Crecimiento 1% anual PIB
- Cotizantes: Disminución adicional anual acumulativa 5%.
- Aumento tasa de jubilación 10%
- Tasa de mortalidad 10% mayores que las consideradas en escenario base

Resultados en cuanto a puestos de trabajo cotizantes

	2025	2035	2045	2055	2065
Optimista	1.634.674	1.732.120	1.799.523	1.826.433	1.830.747
Base	1.590.387	1.643.637	1.665.489	1.669.422	1.673.364
Pesimista	1.505.070	1.479.417	1.425.795	1.359.291	1.295.888

4.3. Análisis de los factores exógenos

4.3.1. INTRODUCCIÓN

A los retos de la protección social derivados de su propia estructura, o variables básicas, en este momento histórico se adicionan otros factores, asociados a las características del actual cambio tecnológico, que muy probablemente impactarán en los esquemas vigentes y en los diseños alternativos, a corto plazo. No obstante, su carácter endógeno, se espera que algunos de esos cambios impacten en variables claves del sistema, como número de trabajadores cotizantes, masa salarial asociada, longevidad y nuevos requerimientos de prestaciones, por ejemplo.

Más de medio siglo atrás, se mencionaba la revolución cibernética como "el comienzo de una nueva era de producción. Sus principios de organización son tan diferentes de los de la era industrial como los de la era industrial eran diferentes de los agrícolas. La revolución de la cibernética surge por la combinación de la computadora y la máquina automática autorregulada. Esto da como resultado un sistema de capacidad productiva casi ilimitada que requiere progresivamente menos trabajo

humano".⁴² Incluso antes, en el contexto de la crisis de 1929, se atribuía a la tecnología una cuota parte de la responsabilidad en el desempleo de la época.

Sin embargo, la realidad transitó por un camino bien diferente: crecimiento económico constante con tendencia al pleno empleo. No cesó la creación de empleos, en cantidad suficiente para aproximarse al pleno empleo, incluso cuando la generación del *baby boom* de postguerra ingresó a la población económica activa (especialmente en los países que participaron de la conflagración). Precisamente esas cohortes están ahora en edad de retiro, poniendo en jaque la sustentabilidad de los sistemas previsionales en buena parte del planeta.

¿Qué justifica que más de 50 años después volvamos sobre el impacto tecnológico, casi en iguales términos? ¿Algo está hoy justificando que se revivan temores de los inicios de la era cibernética?

La OIT destaca algunos grandes temas derivados de los actuales procesos de incorporación tecnológica: la destrucción y creación de empleos y la transformación de ocupaciones; la demanda y oferta de competencias laborales; la organización del trabajo y la producción; y su impacto en la desigualdad (OIT, 2018:21). Los abordaremos más adelante en detalle.

Martin Ford entiende que hay que tomar en cuenta una serie de tendencias que muestran el verdadero impacto que la tecnología está teniendo en la producción. La primera cuestión es que, a partir de los años 70 en Estados Unidos, el aumento de la productividad dejó de reflejarse en aumento de los salarios y que la participación laboral en el ingreso total ha decaído. Ligado a esto, se ha disminuido el ritmo de creación de empleos, y estos han sido de menor calidad. Proliferan los empleos *part-time* y de bajos salarios, generados en momentos de crisis. Por otra parte, se ha incrementado el fenómeno del desempleo de larga duración. A su vez, la distancia entre los más ricos del mundo con respecto al promedio global se ha acrecentado significativamente en los últimos años (FORD, 2015:37,49). Finalmente, señala este experto en robótica, que si la tendencia desigual y polarizadora del mercado de trabajo se mantiene, solo una élite financiera va a tener las herramientas para hacer valer sus intereses a nivel político, y la clase media va a quedar más relegada en estos términos (FORD, 2015:60). Destaca que entre 1945 y 1973 se vivió una era en la que el progreso tecnológico acompañó al crecimiento del bienestar de los trabajadores. Pero esa época pasó y a partir de 1973 se ingresó a la era de la tecnología de la información. Esta era pautó una polarización del mercado de trabajo, en dónde se rompió la correlación entre la productividad y el ingreso de los

⁴² Ad Hoc Committee on the Triple Revolution, 1964.

trabajadores, como ya fue mencionado. Otros factores que han impactado y cambiado la realidad son la globalización y el sector financiero. La globalización ha actuado como un problema para el empleo ya que ha desmantelado el sector industrial, o al menos eso considera que ha ocurrido en Estados Unidos, ya que las empresas contratan mano de obra en países de menores salarios, implicando una migración de los obreros industriales hacia otros rubros. Por otra parte, los gastos estatales en el sector financiero se han ido incrementando fuertemente, especialmente en Estados Unidos y en cierta medida también en el resto de los países desarrollados. (FORD, 2015:51-56).

Las tendencias que percibe dejan de manifiesto que las consideraciones de los economistas del comité por la Triple Revolución no eran del todo desacertadas, solo que adelantaron. Martin Ford se pregunta si con todas estas tendencias señaladas a la vista, no será hora de revisar aquellos postulados y actuar en consecuencia.

El actual proceso ha merecido diversas denominaciones, tales como "sociedad del conocimiento" o "sociedad post-capitalista" (DRUCKER, 1993), "el fin del trabajo" (RIFKIN, 1996) "la nueva división del trabajo o cómo las computadoras están creando el nuevo mercado de trabajo" (LEVY y MURNANE, 2004), "la segunda era de las máquinas" (BRYNJOLFSSON y McAFFEE, 2016), o "la cuarta revolución industrial" (SCHAWAB, 2016); entre otras.

La expresión "economía del conocimiento" parece ser la más representativa de la esencia del fenómeno, en tanto hace foco en su aspecto central. DRUCKER (1993:8) conceptualiza esta etapa del desarrollo económico como una en la que ya no se denominarán medios de producción a los recursos económicos tradicionales. Estos son el capital, los recursos naturales y la mano de obra. En su lugar, el medio de producción del futuro será el conocimiento, concepto que varió. Dejó de estar ligado a un aspecto interno. La especialización, a través del uso aplicado del conocimiento, pasó a generar poder y a moldear una nueva sociedad (1993:47). Y por tanto el valor del saber también será la herramienta de expansión para los empresarios y trabajadores futuros. Como lo fue el capital, el cual se invertía para generar más riqueza y productividad, el conocimiento será el valor invertido para obtener este mismo fin.

Agrega DRUCKER que la transición de los conceptos de capitalismo y los avances tecnológicos en el sistema capitalista y en la Revolución Industrial fueron dados por su velocidad de expansión y profundización en las distintas sociedades y culturas. Esta transformación implicó un cambio en el concepto de "conocimiento", ya que pasó a de ser un sinónimo de la esencia, un sinónimo de la práctica. Afirma que rápidamente está

eclipsando la relevancia de la mano de obra y el capital, y siendo por primera vez aplicado a la producción directamente. De esta era surgirá la economía del conocimiento como un todo, y sin dudas, considera el autor, se desarrollará en una sociedad post-capitalista (1993:19).

Finalmente, respecto al futuro, aseguraba un cuarto de siglo atrás, que la economía seguirá siendo de mercado y globalizada. Incluso más liberal que el período previo a la primera guerra mundial. El mercado habrá de girar en torno a la información. Este aspecto se ampliará en magnitud en el futuro, afirma, y si no termina cambiando la esencia misma del capitalismo en un sistema post-capitalista, será en última instancia un capitalismo de información. La información pasará a ser el bien central de producción y distribución, superando a las cosas físicas (DRUCKER, 1993:181).

Desde el Foro Económico Mundial, uno de los ámbitos principales de divulgación del concepto y de los retos de la "Cuarta Revolución Industrial", se plantea que el desafío político más notorio tiene que ver con la rapidez en que los Estados deben actuar y del llamado liderazgo sistémico: no es un proceso unilateral, sino un trabajo en equipo entre los distintos intereses que operan en la sociedad, en la búsqueda de consenso para identificar y aplicar soluciones a la nueva forma de civilización que se está gestando. Los gobiernos deben darse cuenta de que en sus manos está la clave para moldear una civilización que no sufra las consecuencias adversas de este proceso y pueda aprovecharlo en su mayor magnitud y disfrutar de una distribución equitativa del bienestar. Los gobernantes deberían replantearse dos perspectivas, se señala. La primera es preguntarse ¿qué gobierno? y ¿por qué? Este cuestionamiento debe despertar el verdadero sentido de responsabilidad que en momentos cruciales como los de un cambio tecnológico ameritan. Y luego de planteada la cuestión, SCHWAB considera que hay ocho preguntas que deben hacerse con respecto al desafío político que implica la revolución tecnológica.

1. ¿Qué mecanismos pueden asegurar que los efectos de una Cuarta Revolución Industrial reduzcan, en lugar de acrecentar, la desigualdad entre los países?
2. ¿Cómo las economías en desarrollo pueden acoplarse a esta incorporación de tecnología de modo que aprovechen su impulso para reducir la brecha internacional con los países desarrollados?
3. ¿Qué tipo de políticas y enfoques son necesarios para abordar y controlar las disrupciones que la revolución tecnológica generará en el mercado laboral?

4. ¿En qué sentido se deben replantear las habilidades a desarrollar por la masa de trabajadores para asegurar que no sean sustituidos por máquinas y pueda darse la creación de más trabajo? Sumado a eso, ¿cómo rediseñar los sistemas de capacitación para que sean acordes a estas demandas?
5. Dado el empoderamiento que la Cuarta Revolución Industrial dará a los individuos, ¿cómo las sociedades podrán evitar generar un trade-off⁴³ entre la libertad individual y la prosperidad colectiva?
6. ¿Qué normas o regulaciones tomar para evitar que la democracia se vea afectada por los nuevos grupos de poder emergentes dentro de la tecnología?
7. ¿Cómo impactará la Cuarta Revolución Industrial en aquellos grupos minoritarios y que ya hoy en día tienen menos voz, y cómo evitar que esa situación empeore?
8. ¿Cómo puede asegurarse que las personas sigan valorando buscar un propósito común, un significado, una espiritualidad o conexión con otros humanos?

La segunda perspectiva presentada tiene que ver con ir más allá del abstracto “qué” de la gobernanza, para pasar al “cómo”. Y es el desafío de poder incurrir en mecanismos ágiles que permitan una velocidad de respuesta de los Estados con respecto a los problemas que pueda generar la tecnología dentro del mercado laboral. Este objetivo solo puede ser alcanzado a través del liderazgo sistémico. El momento del Estado como único interventor y diseñador de las políticas para una sociedad ya habría pasado, pero su impulso es crucial para convocar a los distintos actores y entre todos trabajar para sacar adelante una mejor sociedad (SCHWAB 2018: 226, 229).

4.3.2 EL DESAFÍO DEL EMPLEO

Tres de los factores que impactan los mercados laborales son el comercio, los imperativos ambientales y la revolución tecnológica (digitalización, automatización, entre otros). Estos tres grandes factores de cambio tienen tres tipos de efectos sobre los empleos: destrucción de ocupaciones con desplazamiento de trabajadores, creación de nuevos empleos y

⁴³ El balance o equilibrio entre dos objetivos deseables, pero en cierta forma incompatibles.

ocupaciones, y transformación acelerada de las ocupaciones existentes. Existen varias estimaciones sobre el efecto destrucción de empleos y desplazamiento de trabajadores para países desarrollados. Hay, sin embargo, gran escasez de estimaciones confiables para países en desarrollo. Pero no cabe duda de que en países de ingreso medio como los de América Latina y el Caribe también habrá destrucción de empleos, aunque tal vez en menor magnitud que en las economías desarrolladas (OIT, 2018:44).

Más enérgica es la alerta de Klaus SCHWAB. Afirma que esta revolución tecnológica será especialmente compleja para sustentar el empleo, los efectos negativos e inmediatos de la robotización pueden ser devastadores y se debe estar atento al fenómeno. Considera que en esta ocasión es una realidad y no así un error de cálculo como en épocas anteriores en que intelectuales y expertos vaticinaron un problema similar que finalmente no se plasmó. Ya que se puede comprobar en esta coyuntura que la velocidad de destrucción de empleo es mucho mayor a la de la creación del mismo. Esto va de la mano con una intensificación de los descubrimientos científicos y avances tecnológicos, que no son acompañados por una capacitación de la mano de obra en igual sentido (SCHWAB, 2016:54).

Por otra parte, los empleos de calidad que se están creando son, en general, empleos que requieren niveles educativos altos y habilidades más avanzadas en comunicación, cognición, trabajo en equipo y socio-emocionales que los empleos que se destruyen. Una proporción importante de las nuevas ocupaciones demandan capacidad de interacción con "máquinas inteligentes" y de procesamiento de datos. Finalmente, hay una tendencia a que las ocupaciones existentes que se están transformando, lo hagan hacia niveles de mayores conocimientos técnicos y habilidades cognitivas y digitales. Entonces, las sociedades van a tener que escoger respuestas ante estos cambios inducidos por la tecnología, los patrones de producción y consumo "verdes" y los impactos continuos de la globalización. Detener estos cambios no parece ser una opción viable ni deseable. La mejor opción es responder proactivamente para facilitar la transición y la adaptación de la fuerza de trabajo a ellos (OIT, 2018:44).

La tecnología está cambiando las habilidades necesarias para el trabajo. La demanda de habilidades menos avanzadas que pueden ser reemplazadas por la tecnología está disminuyendo. Al mismo tiempo, está aumentando la demanda de habilidades cognitivas avanzadas, habilidades socio-conductuales y combinaciones de habilidades asociadas con una mayor adaptabilidad. Estos cambios aparecen no solo a través de nuevos trabajos que reemplazan a los antiguos, sino también a través de los perfiles de habilidades cambiantes de los trabajos existentes (WDR, 2019:6).

En la Conferencia Internacional del Trabajo de 2013 se acordó un marco básico para enfrentar los desafíos de una transición justa y eficiente sobre “Desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes”⁴⁴. Al menos tres de sus lineamientos son especialmente relevantes en el actual contexto de cambio tecnológico y la consiguiente destrucción y creación de empleos:

- desarrollo de competencias con sólida interacción entre el mundo del trabajo y el mundo de la educación y la formación, más un enfoque de aprendizaje permanente;
- el fomento de planes de protección social sólidos y amplios, que apoyen a los trabajadores desplazados y a aquellos afectados por la transición; y
- políticas activas de mercado de trabajo, que incluyan metodologías para prever las demandas para establecer las competencias profesionales que se necesitan en la actualidad.

El primero de dichos lineamientos es fundamental para lograr el objetivo de trabajo decente. Sin las adecuadas competencias y habilidades exigidas por la economía del conocimiento, no parece posible superar las dificultades de empleabilidad que presentan importantes grupos de la población, las que todo indica que ya se están agravando como parte de un proceso que apenas está comenzando.

(a) Las políticas de ingresos personales en entredicho

Las personas obtienen sus ingresos de diferentes formas, en general asociadas a las etapas de su ciclo vital. En la infancia y primera juventud los ingresos provienen de las familias, las que suelen recibir determinados apoyos de la propia sociedad, vía prestaciones en especie o transferencias monetarias de diferente cuantía. Durante la edad económicamente activa, la fuente de ingresos por excelencia es la remuneración por trabajo. En esta etapa los sistemas de protección social apoyan, mediante diferentes tipos de subsidios transitorios a los trabajadores que circunstancialmente pierden su ingreso salarial, por circunstancias tales como el desempleo involuntario, la enfermedad o la maternidad. Luego de determinada etapa de trabajo, gran parte de la población mundial puede acceder a prestaciones que cubren el riesgo de “vejez” a través de los sistemas de pensiones, sin perjuicio de que la frontera entre capacidades laborales y edad vienen corriéndose rápidamente, en un proceso que es esperable sólo se acelere en el futuro próximo.

Los ingresos obtenidos de alguna de esas formas constituyen el medio por el cual el grueso de la población accede a lo necesario para el sustento y

⁴⁴ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_210289.pdf

participa del mejoramiento de los niveles de vida de la sociedad que integran accediendo a más y mejores bienes y servicios.

(b) Empleabilidad, conocimiento y habilidades

Unos veinticinco años atrás se señalaba que la inversión en conocimiento se había vuelto el gasto principal en los países desarrollados, ya que la productividad generada por el conocimiento tendría fuerte repercusión económica y aquellas empresas que lograran incorporar valor en ese sentido, pasarían a dominar el mercado arrastrando a las economías de sus países consigo. Esta inversión y posterior aplicación del conocimiento tiene su aspecto estratégico; no se trata de una disrupción genial, sino de trabajo duro aplicado a mejorar cierta especialidad o cierto aspecto de la producción. (DRUCKER 1993:185,186,191).

Sin embargo, la tecnología no será lo único que va a moldear el trabajo del futuro. SCHWAB (2016:55,64) afirma que otros factores influirán, tales como el crecimiento demográfico, los cambios geopolíticos, y las nuevas normas sociales y culturales. En ese sentido, asegura que el talento y el capital humano serán más importantes que el capital monetario, dejando a aquellos países con menos personal capacitado en la retaguardia de este proceso. Este empuje sustitutivo, afirma, no debe ser visto de modo alarmista, sino que como un impulso para modificar los esquemas educativos en pos de poder aprovechar el aumento de productividad junto con un sostenimiento del empleo.

(...) se plantea necesario comenzar a proporcionar a los trabajadores las nuevas habilidades requeridas para satisfacer las futuras demandas del mercado laboral.

Los investigadores, sin excepción, coinciden en señalar que las ocupaciones de baja calificación que requieren menos educación formal serán las más susceptibles a la automatización, mientras que los trabajos que requieren capacitación profesional o educación terciaria estarán menos amenazados, al menos inicialmente. De cualquier manera, se plantea como necesario comenzar a proporcionar a los trabajadores las nuevas habilidades requeridas para satisfacer las futuras demandas del mercado laboral. Con ese fin, por ejemplo, en Estados Unidos, las empresas, las instituciones educativas, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos estatales han comenzado a reconsiderar las políticas de educación y capacitación. Recientemente se ha señalado que cumplir con el desafío requerirá una reinvención épica del aprendizaje y la

capacitación de la fuerza de trabajo. La respuesta debe ser muy rápida y deberá estar liderada por asociaciones público-privadas.⁴⁵

No pocos predicen que el cambio tecnológico eventualmente creará tantos empleos como destruya. Pero habrá importantes obstáculos en el camino. Tal como están las cosas, demasiados trabajadores podrían carecer de las habilidades necesarias para los trabajos del futuro. Para los trabajadores en todos los niveles educativos, la adquisición de habilidades adicionales para mantenerse al tanto de los cambios ocupacionales impulsados por la tecnología requerirá menos actividades presenciales en las clases tradicionales y formas más dinámicas de capacitación laboral.

Son varios los expertos que intentan vaticinar cómo serán las características del empleo del futuro. Al respecto, LEVY & MURNANE (2004), en conjunto con David AUTOR, han manejado dos habilidades clave que debe tener el trabajador del futuro. La primera es volverse un experto en pensar, es decir, en aumentar la capacidad de la persona de resolver problemas complejos. La segunda es capacitarse en comunicación compleja: será crucial para una persona poder explicar planes, objetivos y, especialmente, generar convencimiento en el público con que esté tratando. Explotar la capacidad de resolver problemas y la comunicacional será lo que habilite al trabajador del futuro a estar mejor adaptado al mercado laboral (LEVY & MURNANE, 2004:48). Esta idea es apoyada por SCHWAB (2016:59) quien afirma que las habilidades para el trabajo del mañana (aquel no automatizable) deben ir por ese camino e incorpora las capacidades sociales y creativas, aclarando que estas últimas, también podrían ser sustituibles en el mediano plazo.

Para sustentar esta visión, LEVY Y MURNANE muestran que son las tareas de comunicación compleja y pensamiento no-rutinario las que han tenido un aumento significativo de la intensidad en el trabajo en las últimas décadas. Esta situación, afirman los autores, está estrictamente ligada a la incorporación de la tecnología de computarización en las empresas (LEVY & MURNANE, 2004:53). A su vez, complementa SCHWAB (2018) que en el pasado fueron los trabajadores industriales quienes resultaron “perdedores” al respecto de las nuevas tecnologías, y muchos de ellos bajaron su nivel de ingreso y aumentaron su precariedad laboral. Resta ver, en esta ocasión, a quiénes beneficia la cuarta revolución industrial y a quienes perjudica (SCHWAB, 2018:61).

BRYNJOLFSSON & McAFEE (2016:131) apoyan la distinción de Autor y Acemoglu, entre las tareas manuales rutinarias y no-rutinarias y las tareas cognitivas rutinarias y no-rutinarias. Entienden que la tendencia es que la intensidad de demanda de tareas rutinarias está decayendo, mientras que

⁴⁵ <https://www.weforum.org/agenda/2018/04/no-worker-left-behind>

aumenta la demanda de las cognitivas no rutinarias, y las manuales no rutinarias se mantienen estables.

BRYNJOLFSSON & McAfee (2016: 176) entienden que la potenciación de las máquinas podría terminar por inutilizar estas competencias. Por lo tanto, reconocen que la capacidad principal que tiene la humanidad para diferenciarse del trabajo robótico es la *ideación*. Esta capacidad se nutre básicamente en la posibilidad de que el ser humano haga preguntas e ingenie cosas nuevas e interesantes. La máquina seguiría siendo un instrumento para generar respuestas, pero no para hacer preguntas, y esto es lo que hace diferencial al ser humano. A su vez, el trabajador deberá acoplar su forma de pensamiento y aplicación para que complemente al de la máquina, de modo que se pueda dar una distribución de tareas que potencie la productividad de ambos actores en conjunto. En el trabajo del mañana otro valor agregado del trabajador será que tan bien trabaje codo a codo con las máquinas (BRYNJOLFSSON & McAfee, 2016:177,179).

Por su parte, SCHWAB (2018:106) considera que las oportunidades más claras irán por el lado de la creatividad y el diseño aplicado a programas. Estas habilidades combinadas con una mayor flexibilidad de las comunicaciones y los medios de interacción laborales podrían convertirse en un fuerte potenciador del empoderamiento económico individual por parte de los trabajadores. Sin embargo, estamos lejos de conocer qué resultado puede deparar este proceso (SCHWAB, 2018:108).

El reciente informe del Director General de la OIT destaca que el acelerado proceso de transformación actual encuentra a la región expuesta a nuevos factores de cambio y a una demanda incierta por ocupaciones inéditas. Por otra parte hay que hacer frente al hecho incontestable de que, por primera vez en mucho tiempo, veremos en el lapso de una generación la obsolescencia masiva de muchas de las habilidades tradicionales. Además, la digitalización de la economía exige un nuevo perfil de trabajador, dotado de las llamadas habilidades del siglo XXI, que incluyen conocimientos técnicos fundamentales y capacidad de lidiar con las "máquinas inteligentes", competencias como pensamiento crítico, creatividad, comunicación, colaboración y trabajo en equipo, y cualidades de carácter como persistencia, adaptabilidad, iniciativa, curiosidad y otras. La región de América Latina y el Caribe cuenta con una larga tradición en la planificación y ejecución de programas de formación profesional. Hay serias dudas sobre si los sistemas de formación profesional se adaptan lo suficiente a los desafíos de la era del conocimiento y de la revolución digital, de la automatización y de la inteligencia artificial, y sobre si los graduados que completan los cursos tienen las características de empleabilidad que demandan las empresas. Esta situación se agudiza en el caso de las mujeres, altamente concentradas en pocas carreras relacionadas con el rol

tradicional que han desempeñado en los hogares, por lo que la mejora de su empleabilidad gracias a la formación para el trabajo se ve muy mermada. Numerosos estudios han mencionado la existencia de importantes brechas cuantitativas y cualitativas de habilidades. Muchas empresas de la región manifiestan dificultades para llenar vacantes y para ubicar personal con la dotación adecuada de competencias técnicas y socioemocionales, lo cual es evidencia de serios desajustes entre demanda y oferta, que también se expresan en los altos niveles de desempleo y subempleo, en particular de los jóvenes. La formación profesional para los empleos verdes sigue siendo un tema pendiente en vistas de la transición hacia modelos productivos que protejan el medio ambiente (OIT, 2018:15).

(c) Reducción de la base tributaria y fuentes alternativas de financiamiento

El problema del empleo impacta directamente en la base tributaria de los programas de protección social que obtienen gran parte de su financiamiento de los impuestos sobre la masa salarial. El desempleo reduciría el número de puestos de trabajo cotizantes y adicionalmente se estaría también ante la reducción de la participación de las remuneraciones en el ingreso total. Como consecuencia de cualquiera de las dos situaciones y más de ambas acumuladas, podría generar una situación de desfinanciamiento.

El recurso a la búsqueda de otras fuentes de financiamiento se presenta como una alternativa. Una primera opción es recurrir al apoyo de ingresos del presupuesto general del Estado. En el caso uruguayo esta alternativa tiene larga trayectoria. Rentas Generales brinda la asistencia financiera necesaria para equilibrar el presupuesto de las entidades previsionales. Luego de un período de significativa reducción de esas transferencias, como consecuencia de la reforma previsional de 1995, se ha iniciado recientemente un período de rápido crecimiento que se estima continuará. Esos traspasos se suman a otros recursos que el Estado destina al BPS a través de la afectación de impuestos como 7 de los 22 puntos de la tasa básica del IVA, el Impuesto a la Asistencia a la Seguridad Social (IASS), el sustitutivo del COFIS y el impuesto a los premios de loterías.

La principal iniciativa sobre fuentes alternativas es las de gravar a los robots. La idea de un impuesto a los robots se planteó en mayo de 2016 en un proyecto al Parlamento Europeo preparado por la eurodiputada Mady Delvaux de la Comisión de Asuntos Jurídicos. Al enfatizar cómo los robots podrían impulsar la desigualdad, el informe propuso que podría existir una *"necesidad de introducir requisitos de informes corporativos sobre el alcance y la proporción de la contribución de la robótica y la inteligencia artificial a los resultados económicos de una empresa a efectos de*

impuestos y contribuciones a la seguridad social". La reacción a la propuesta de Delvaux fue abrumadoramente negativa, con la notable excepción de Bill Gates, que la respaldó. Robert J. SHILLER, profesor de la Universidad de Yale y Premio Nobel en economía de 2013, no descartó la idea. Por el contrario, consideró que la existencia de externalidades negativas justificaría alguna intervención de los gobiernos. Un impuesto moderado sobre los robots –sostuvo– incluso un impuesto temporal que simplemente retrasa la adopción de tecnología disruptiva, parece ser un componente natural de una política para abordar el aumento de la desigualdad. Los ingresos podrían estar dirigidos a ayudar a las personas reemplazadas por nuevas tecnologías a hacer la transición a una carrera diferente.⁴⁶ En esa línea de "impuestos moderados" se orienta alguna iniciativa europea relativa al transporte profesional por carretera mediante vehículos autónomos.

Para realidades como la uruguaya, la introducción de gravámenes sobre la incorporación de tecnología implicaría generar una desventaja competitiva claramente inconveniente. Las actividades que compiten en el mercado internacional se verían muy negativamente impactadas. Por otro lado, la tentación de elevar las alícuotas de aportación sobre salarios, constituiría un desincentivo a la contratación de trabajadores, con lo que se estaría agravando el problema de empleo.

(d) Nuevas modalidades laborales

Los impactos de la revolución tecnológica en el mundo del trabajo plantean al menos cuatro grandes temas: la destrucción y creación de empleos y la transformación de ocupaciones; la demanda y oferta de competencias laborales; la organización del trabajo y la producción; y su impacto en la desigualdad.

La economía digital está generando vínculos laborales que se apartan de los clásicos en diversas dimensiones. El clásico trabajo dependiente, con un horario y lugar de trabajo pre determinado, a cambio de un salario fijo, ha venido cediendo terreno ante modalidades más flexibles, tanto en lo espacial como en la naturaleza del vínculo.

Entre los nuevos fenómenos se encuentra la denominada "*gig economy*", caracterizada por trabajos temporales, flexibles y preferentemente fuera de la relación de dependencia laboral clásica, propia del Derecho Laboral (preferencia por relaciones de trabajo independientes y autónomas). El auge de estas modalidades se aparta de trabajos caracterizados por la

⁴⁶ Robotization without taxation? Proyect Syndicate, 22 de marzo de 2017.

estabilidad, la propensión a la permanencia, preferentemente, en forma vitalicia, en la misma empresa o sector de actividad.

A su vez, la capacitación no irá solo de la mano de las nuevas competencias, sino acompañada de una concepción del trabajo distinta. La naturaleza del mercado laboral del mañana se compondrá, mayormente, de un conjunto de trabajadores expertos en ciertas tareas, que trabajan para varias empresas de forma simultánea, aplicando sus conocimientos a distintos proyectos (SCHWAB, 2016:67). Lo cual conlleva a la necesidad de replantearse el contrato social que hoy en día se mantiene con respecto al trabajo, al pasar a tener un escenario en donde las relaciones laborales sean cambiantes y dinámicas. También está sobre la mesa la discusión de qué lugar tendrá el trabajo como tal dentro de la vida de cada individuo (SCHWAB, 2018:61).

El Director General de la OIT ha señalado recientemente que en los Estados Unidos y Canadá el crecimiento del trabajo independiente asociado con la revolución tecnológica, así como la expectativa de múltiples trabajos a lo largo de la vida, pone el foco de atención en la necesidad de crear portabilidad de los beneficios de la protección social vinculado con los individuos en vez de con los empleos (OIT, 2018:41). En el caso de la legislación uruguaya está prevista una modalidad diferente que implica la totalización de los períodos de cotización o seguro en las diversas entidades gestoras y el pago por cada entidad en proporción al tiempo de cotización o seguro respectivo. El esquema legal vigente merecería algunos ajustes, pero en general permite una cobertura razonablemente adecuada.

Por otra parte, la economía digital habilita el trabajo transnacional sin necesidad de desplazamiento físico. El teletrabajo ocupa a un número crecientes de personas, particularmente en el sector tecnológico. Algunos empresarios del sector de las tecnologías de la información han presentado esa realidad como el “Uber” de la industria del software uruguaya.

(e) Riesgo de infraprotección

Los grupos de trabajadores más expuestos a la precariedad laboral o, peor aún, al desempleo abierto, son las mujeres, los más jóvenes, los trabajadores con menores niveles educativos y menores ingresos.

El informe del Director General de la OIT a la reciente 19ª Reunión Regional Americana (Panamá) indica que alrededor del 80% del total del empleo informal se concentra en categorías ocupacionales como los trabajadores por cuenta propia, los asalariados de empresas de hasta 10 trabajadores y los trabajadores del sector de hogares. Existe una estrecha relación entre

informalidad y desigualdad, ambas representan en dimensiones distintas el mismo fenómeno: la exclusión (OIT 2018:16).

El auge del “cuentapropismo” propio de la “gig economy” o economía colaborativa, podría ser una fuente de infraprotección. Más allá de que algunas legislaciones, como la uruguaya, establezcan mecanismos de formalización de estas categorías e trabajadores, la generación de derechos previsionales de largo plazo es muy reducida dado los bajos niveles de tributación y la consiguiente generación de derechos o acumulación ahorros. Uno de los problemas para estas categorías es la tributación en base a remuneraciones fictas y no reales.⁴⁷

4.3.3. EL DESAFÍO DE LA DESIGUALDAD

Una economía local y global de que “*el ganador se lleva todo*” conduciría a segregaciones dentro del mercado laboral de altas proporciones, generando conflictos sociales de gran magnitud (SCHWAB 2016:66), tanto en el plano local como internacional.

La OIT reconoce que la tecnología es, potencialmente, uno de los principales estímulos para la polarización del empleo y los salarios. Los trabajadores con altas calificaciones y “conectados” tenderían a ganar, y aquellos con bajas calificaciones y “desconectados” tenderían a perder (OIT, 2018:22).

FORD (2015:81) sostiene que será una élite la que controle gran porcentaje del capital producido a través de la mejora de la tecnología. Esto no solo será negativo en términos sociales sino económicos. Una potenciación de la desigualdad podría generar efectos muy corrosivos en varios aspectos. Por tanto, hay que encontrar formas de redistribución más adecuadas. Complementando esta visión, SCHWAB (2016:27) considera que los principales beneficiarios de los avances tecnológicos serán aquellos que provean capital intelectual.

Desde el Foro Económico Mundial se afirma que los mercados laborales, se están decantando por una serie limitada de capacidades técnicas, a la vez que las plataformas digitales conectadas a escala mundial y los mercados

⁴⁷ El artículo 153 de la Ley N° 16.713 establece el concepto general de la materia gravada como todo ingreso que, en forma regular y permanente, sea en dinero o en especie, susceptible de apreciación pecuniaria, perciba el trabajador dependiente o no dependiente, en concepto de retribución y con motivo de su actividad personal. Excepcionalmente, el artículo 154 prevé que cuando el ingreso referido sea de cuantía real sea incierta, el monto a gravar será establecido fictamente por el Poder Ejecutivo, en función de la naturaleza o modalidad de las actividades o formas de retribución. Por ende, podría establecer la aportación sobre los ingresos reales y no sobre fictos.

conceden recompensas descomunales a un pequeño número de "estrellas". Conforme se verifiquen todas estas tendencias, los ganadores serán aquellos capaces de participar plenamente en los ecosistemas basados en la innovación, al proporcionar nuevas ideas, modelos de negocios, productos y servicios, en vez de quienes ofrezcan solo mano de obra poco cualificada o capital corriente. (SCHWAB, 2016:120).

Si las personas sienten que no pueden alcanzar cierto nivel de prosperidad, se pueden generar riesgos sociales, por lo que esta tendencia resulta riesgosa si se traduce en una modificación de expectativas dentro de la población. Los más perjudicados serán aquellos que no puedan adaptarse a las nuevas formas de tecnología, una brecha generacional puede terminar convirtiéndose en una brecha de ingresos, debido a que unos nacieron y convivieron siempre con estas formas de tecnologías, y los otros han tenido que adaptarse luego de haber tenido una trayectoria laboral marcada (SCHWAB, 2016:121,126).

Por el lado empresarial, las tendencias se perciben de forma más clara aún, sostienen BRYNJOLFSSON & McAFEE (2016). Las grandes empresas que manejaban la economía a fines del siglo pasado, están dejando su lugar a otras. Como nunca antes, los avances en tecnología están impulsan una reasignación de riquezas e ingresos. Esta reasignación no se limita tan solo a la interna del mundo empresarial, sino que también está dejando por fuera de esta distribución a los trabajadores. La brecha entre los salarios y la productividad es cada vez mayor, generando que las ganancias resultantes queden reservadas para una élite económica (2016:121-122). Esto genera un gran malestar social que, según los autores, ya se puede percibir en las poblaciones. Esta tendencia no ha encontrado solución en términos de políticas, ya que países con poca desigualdad como los escandinavos también estarían sufriendo del aumento de esta brecha (2014:126). Estos autores traen un concepto denominado *cambio tecnológico sesgado hacia la capacitación* y lo definen como el fenómeno generado a partir de 1973 con respecto al crecimiento de salarios. A partir de la mencionada fecha, los salarios dejaron de subir equitativamente, creándose una brecha significativa entre aquellos trabajadores más calificados y los menos calificados. Estos últimos, incluso, han sufrido un descenso en su ingreso real. Por tanto, se puede apreciar una relación mucho más marcada entre el ingreso y el nivel de capacitación, produciendo una importante desigualdad con respecto a aquellos que no han alcanzado un nivel educativo competitivo (2016:218).

Esta tendencia, que puede convertirse en una gran problemática, genera que se deba replantear el sistema político y económico que, a juicio de algunos expertos, está teniendo inconvenientes para distribuir el bienestar a toda la población (SCHWAB, 2018: 49). La historia ha demostrado que la

inclusión no sucede si no es con intención y acción, afirma SCHWAB. La inactividad frente a esta tendencia a la desigualdad que mantiene el planeta puede terminar obstaculizando el positivo potencial transformador de una cuarta revolución industrial. Y esto es una amenaza especialmente compleja para aquellos países que tengan un capital humano poco capacitado y preparado ya que esos serán los primeros en ser sustituidos por la tecnología, generando una pérdida de generación de riqueza en esas sociedades (SCHWAB, 2018: 54).

La generalización del empleo de robots en el proceso productivo podría estar implicando un cambio relevante en la remuneración de los factores de producción. Podría darse que las ganancias de capital sean significativas (en términos de su participación en el ingreso nacional), mientras que los salarios y otras compensaciones laborales estén a la baja. Entre las muchas causas de la desigualdad de ingresos, podría estar incorporándose una más: la captura de rentabilidad por parte del capital, vía incrementos de productividad robóticos. Hace ya unos años Paul KRUGMAN sugirió una vuelta al conflicto capital vs. trabajo, ahora bajo el ropaje de que la tecnología ha dado un giro que coloca a la mano de obra en desventaja⁴⁸. Sostuvo entonces que no hay duda de que en algunas industrias de alto perfil, la tecnología está desplazando a los trabajadores de todo tipo, o casi todos. Cada vez más -afirmó- las ganancias han aumentado a expensas de los trabajadores en general, incluidos los trabajadores con las habilidades que se suponía que conducirían al éxito en la economía actual.

El Director General de la OIT ha señalado que la decepción de las expectativas de la clase media tiene importantes consecuencias políticas y en la gobernabilidad que se observan a diario en los países. Además, las respuestas políticas de las clases medias se han acelerado y transformado radicalmente con la revolución tecnológica, y en particular con la conectividad y el empoderamiento permitido por las redes sociales. Las clases medias se han vuelto más impacientes que nunca en materia política y social en demanda de servicios de calidad y a precios razonables (educación, salud), así como en materia de protección social y pensiones (OIT, 2018:18).

La generación de oportunidades de trabajo decente es la mejor política para luchar contra la desigualdad. Como sabemos, eso implica abordar una serie de deficiencias en los mercados de trabajo, como la desigualdad de oportunidades, el difícil reto de formalizar la informalidad, el escaso crecimiento de la productividad, e incluso la discriminación laboral. Para reducir la desigualdad es clave que todos tengan oportunidades para

⁴⁸ Robots and Robber Barons. *The New York Times*, 9 de diciembre de 2012

acceder a una educación y formación pertinente y de calidad. A pesar de la mejora en los resultados de la región, las pruebas PISA revelan que han sido insuficientes. Además, la calidad educativa a la que tienen acceso los jóvenes de ingresos bajos es muy diferente a la de los jóvenes de ingresos medios y altos, y esto reduce significativamente las oportunidades de los primeros de ingresar a educación terciaria. Con ello, no es posible escapar del círculo vicioso de la desigualdad y la pobreza (OIT, 2018:19).

4.3.4. NUEVOS MODELOS DE EMPRESA

La tecnología está difuminando los límites de la empresa, como se evidencia en el auge de los negocios de plataformas. Al usar tecnologías digitales, los empresarios están creando negocios basados en plataformas globales que difieren del proceso de producción tradicional en el que los insumos se proporcionan en un extremo y los resultados se entregan en el otro. Las compañías de plataformas a menudo generan valor al crear un efecto de red que conecta a los clientes, productores y proveedores, al tiempo que facilita las interacciones en un modelo de múltiples lados (WDR, 2019:6).

En comparación con las compañías tradicionales, las plataformas digitales escalan vertiginosamente y a bajos costos. IKEA, la compañía sueca fundada en 1943, esperó casi 30 años antes de que comenzara a expandirse en Europa. Después de más de siete décadas, logró ingresos de ventas anuales globales de US\$ 42 mil millones. Utilizando la tecnología digital, el conglomerado chino Alibaba pudo alcanzar 1 millón de usuarios en dos años y acumular más de 9 millones de comerciantes en línea y ventas anuales de \$ 700 mil millones en 15 años (WDR, 2019, loc.cit.).

4.4. Aspectos del mercado de trabajo uruguayo

4.4.1. PARTICIPACIÓN DEL INGRESO LABORAL EN EL INGRESO TOTAL

La participación del ingreso laboral en el ingreso total de las economías ha mostrado una tendencia a la baja en la mayoría de los países a nivel internacional, si bien resulta más pronunciada para las economías desarrolladas.

En línea con lo anterior en los últimos años, la mayoría de los países pertenecientes a la OCDE comparten la misma tendencia, que también parece confirmarse para países en desarrollo y economías emergentes, aunque en menor magnitud que las economías desarrolladas.

De acuerdo a Ford (2015), a partir de la década del 80 la economía norteamericana ha asistido a un incremento significativo de la innovación,

focalizada principalmente en el sector de tecnologías de la información. Según Ford (2015), este tipo de innovación presenta un impacto dispar sobre los trabajadores que las innovaciones precedentes ya que determinados tipos de trabajo están destinados a destruirse completamente. A su vez, la década del 2000, se ha caracterizado por una mayor aceleración de este tipo de innovaciones, lo que ha generado una mayor sustitución de empleo por las nuevas tecnologías. Como consecuencia, a partir del 2000 en la economía americana se observa una persistente baja tanto en la participación de la fuerza laboral, como en el ratio ingreso del trabajo/ingreso nacional.

Figura: Estados Unidos. Participación del Ingreso Laboral en el Ingreso Nacional (1947-2014)



Fuente: Ford (2015:39)

En los años posteriores, la participación del ingreso laboral en Estados Unidos habría venido recuperando participación, pero muy por debajo de los niveles de las décadas de 1960 a 1990, de acuerdo al siguiente gráfico⁴⁹:

⁴⁹ <https://www.bls.gov/opub/mlr/2017/article/estimating-the-us-labor-share.htm>

Participación de la mano de obra en la producción del sector empresarial no agrícola (Primer trimestre 1947-tercer trimestre 2016)



Note: Shaded areas indicate recessions, as determined by the National Bureau of Economic Research.

Fuente: Bureau of Labor Statistics

Para los países en desarrollo la estimación del ratio (ingreso laboral/ingreso nacional) resulta más compleja que en el caso de las economías desarrolladas debido a los mayores índices de informalidad de las primeras. Al analizar la participación laboral en el ingreso total considerando simplemente el cociente entre masa salarial o remuneraciones y el PIB se puede llegar a conclusiones erróneas.

En efecto, la masa salarial o el total de remuneraciones que surgen de los datos de cuentas nacionales, consideran al trabajo dependiente, pero no al independiente, motivo por el cual para realizar una correcta estimación es necesario ajustar la masa salarial por el ingreso total de los trabajadores independientes.

En Uruguay, dicha información no es sencilla de obtener, ya que las estadísticas de la Encuesta Continua de Hogares consideran los ingresos de los trabajadores independientes o por cuenta propia, como ingresos mixtos, es decir que incorporan la remuneración al trabajo, pero también la remuneración al capital involucrado a la actividad, con lo que no se dispone de información separada del rendimiento del capital y trabajo.

El trabajo de ABELES, AMARANTE Y VEGA, (2014) estima la participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina para el período 1999-2010, donde se incluye a Uruguay. El documento considera la estimación de la participación de la masa salarial de trabajadores dependientes sobre el PIB, para luego incorporar el ajuste de los ingresos de los trabajadores independientes bajo dos metodologías diferentes.

La primera (estimación 1), consiste en asumir que todos los trabajadores independientes reciben un ingreso laboral similar al promedio de la economía, mientras que la segunda estimación (estimación 2), considera los datos de la Encuesta Continua de Hogares. A entender de los autores, esta última información resultaría la más confiable.

Para los años 2000 y 2010 en todas las estimaciones realizadas para Uruguay se observa una leve caída de la participación del ingreso laboral en relación al ingreso total, si bien el mayor descenso se da bajo la estimación 2.

Año	Masa salarial/PIB	Ingresos laborales/PIB Estimación 1	Ingresos laborales/PIB Estimación 2
2000	47,4%	63,6%	57,0%
2010	45,8%	62,0%	54,3%

Fuente: Abeles, Amarante y Vega (2014)

Como se comentó anteriormente, si bien esta estimación presenta la ventaja de considerar el ingreso de trabajo informal, debido a la falta de información no se dispone de una serie histórica para realizar un análisis de largo plazo.

Por esta razón, a continuación, se presenta la información que surge del trabajo de ALARCO, (2017) y si bien presenta la restricción de que el ratio ingreso laboral/ingreso total se calcula únicamente considerando la masa salarial de los trabajadores dependientes, presenta la ventaja de elaborar una serie de tiempo anual desde el año 1955, permitiendo analizar la evolución de la masa salarial/PIB.

En este sentido, se concluye que si bien la participación al final de la serie se encuentra en niveles 4 puntos porcentuales por debajo de los registrados al inicio de la serie (1955), la tendencia descendente no resulta tan marcada como la que se presenta en el trabajo de FORD, (2015) para el caso de la economía estadounidense.

En efecto, en Uruguay se confirma una reducción, aunque leve de la participación del ingreso laboral en relación con el PIB al igual que lo sucedido en otros países en desarrollo y en menor magnitud que las economías desarrolladas.

4.4.2. CRECIMIENTO SIN EMPLEO: ¿PROBLEMA COYUNTURAL O ESTRUCTURAL?

Una aproximación a la existencia de la eventual incidencia del proceso de automatización en el mercado de trabajo uruguayo requiere distinguir sectores de actividad, a partir de la constatación de la existencia de un

proceso de crecimiento económico sin recuperación del empleo, en el corto plazo.

DE HAEDO, (2018) ha sostenido que, en los últimos tres años, se perdieron 42 mil puestos de trabajo (33 mil en 2015, 3 mil en 2016 y 6 mil en 2017) y si el desempleo sólo subió desde el 6,7% al 8,5% de la PEA entre los últimos trimestres de 2014 y 2017, fue porque en el trienio hubo 28 mil personas que dejaron el mercado de trabajo, o sea que pasaron de ser activos a inactivos. Si estas personas hubieran seguido buscando trabajo la tasa de desempleo estaría en el entorno del 10% de la PEA.

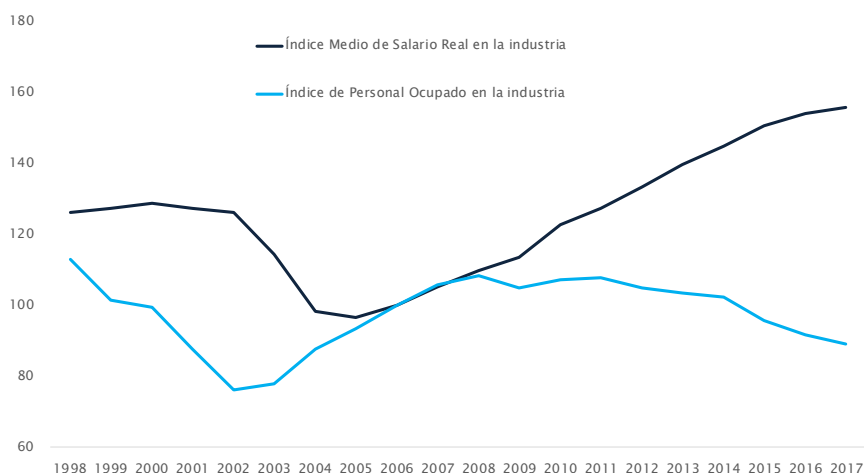
Existen razones coyunturales que explican parcialmente esa tendencia, asociadas a la evolución del salario, fundamentalmente. En 2015 el PIB subió 0,4%, los salarios reales privados 1,9% y el empleo cayó 1,7%; al año siguiente el PIB subió 1,5%, los salarios 1,4% y el empleo cayó 0,3%; y el año pasado el PIB habría crecido en torno a 3%, con los salarios subiendo 3,5% (más 1% por el efecto del mayor IRPF) y el empleo cayó 0,4%. Es decir que en 2015-2017 el salario real se llevó más que el total del aumento del PIB y no dejó espacio para el aumento de los puestos de trabajo, sino que coadyuvó a su reducción. (DE HAEDO, 2018).

Con directa vinculación con el objeto de este estudio, investigaciones sobre la industria manufacturera parecen estar indicando la existencia de un cierto proceso de sustitución de mano de obra por equipamiento. Las razones de ese proceso no necesariamente se deben en su totalidad a la innovación tecnológica, sino que actúan otras causas, asociadas por ejemplo a las relaciones laborales o la relación entre la evolución salarial y el tipo de cambio, así como a cambios más estructurales dentro del sector manufacturero.

El llamado stock de capital fijo en maquinaria y equipos del sector industrial no ha dejado de crecer en los últimos diez años, tal como muestra el siguiente gráfico, mientras que el empleo en la industria ha mostrado una trayectoria descendente desde el año 2012 e incluso en 2017, donde la producción del núcleo³ industrial retomó su senda de crecimiento.

Esta contracción del empleo se dio en un contexto de incremento sostenido del salario real industrial, con lo que el ajuste se realizó únicamente vía empleo. A modo de ejemplo, considerando los datos del Banco de Previsión Social (solo incluye empleo formal), al día de hoy se registran en el entorno de 17.000 cotizantes menos que en 2012.

Evolución del empleo y salario en la industria (Base 2006=100)



Fuente: CIU (2018)

El aumento de los costos laborales, así como las mayores dificultades que enfrentaron las empresas a nivel de la conflictividad laboral, parecería haber confluído en un cierto “efecto de sustitución” de mano de obra por maquinaria en el sector. En efecto, la contracción a la pérdida de puestos de trabajo en la industria ha sido en parte un aumento de la inversión.

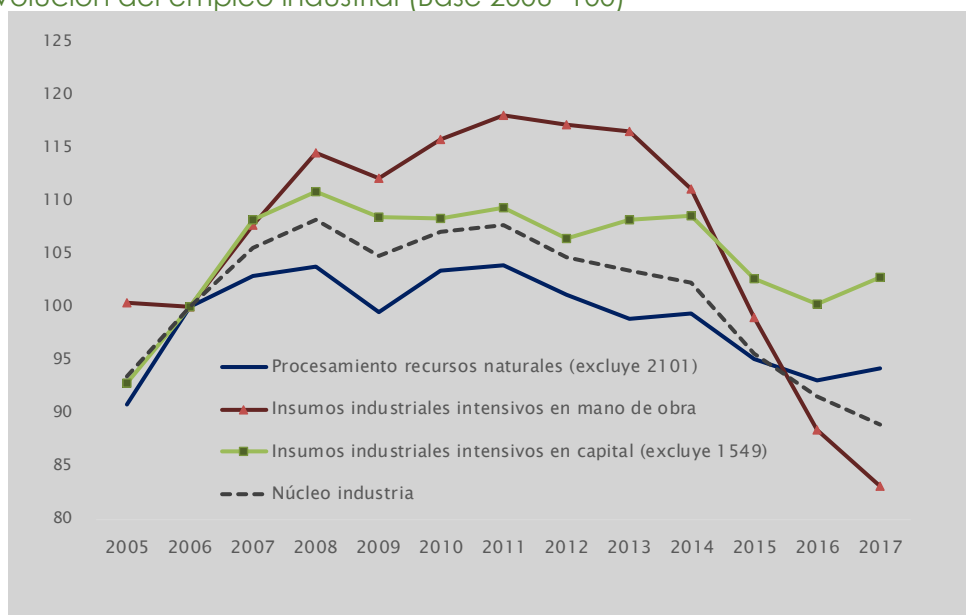
La persistencia de la inversión en maquinarias y equipos por parte de las empresas manufactureras, y por ende, el aumento del parque industrial, aún en épocas de caída o de bajos niveles de producción, es consistente con el clima de negocios de nuestro país. Por un lado, desde hace ya varios años se viene transitado por un escenario de disminución del tipo de cambio real que en términos relativos encarece el factor trabajo con relación a la incorporación de capital. En otras palabras, el costo en dólares de la maquinaria se abarató con un dólar bajo, con lo que se viene observando un proceso de sustitución de mano de obra por tecnología. Producto de la misma causa, los sectores con mayores descensos en sus niveles de producción han sido los más intensivos en mano de obra. Por el contrario, varios sectores intensivos en capital tuvieron mejor desempeño, favoreciendo la importación de maquinarias y equipos, y apuntalando el crecimiento del stock de capital. (CIU, 2017). Este fenómeno produce que al mismo tiempo que aumenta el parque de maquinarias, el empleo en la industria continúa descendiendo, con una caída acumulada del 18% entre 2008 y 2017.

En cuanto a la administración de los recursos humanos - el informe referido de la CIU (2017) - indica que se ha vuelto compleja, en virtud de normas que quitan flexibilidad a la gestión, y la evolución de los costos de la mano de

obra no depende únicamente de cada empresa, perjudicando particularmente a las Pymes y a las empresas de baja productividad. Lo anterior, en términos relativos, también favorece a las actividades intensivas en el uso de maquinarias, incentivando su mayor incorporación.

Otro reciente estudio efectuado en el ámbito de la Cámara de Industrias del Uruguay (CANTERA, 2018) indica que, en 2017, las industrias procesadoras de recursos naturales ⁵⁰ mostraron en promedio una aceleración en su crecimiento, manteniendo su tendencia creciente. Por el contrario, aquellos sectores que procesan insumos industriales y que se caracterizan por ser intensivos en mano de obra⁵¹ volvieron a registrar una nueva contracción en 2017, confirmando la tendencia descendente que comenzó a mediados de 2012 y ubicándose en niveles muy deprimidos en la comparación histórica.

Evolución del empleo industrial (Base 2006=100)



Fuente: CIU (2018)

Varios factores explican este fenómeno, señala el informe. Por un lado, factores estructurales a nivel mundial que implicaron un cambio en la distribución de la producción, centralizándose principalmente en países con abundancia de mano de obra de bajo costo, como es el caso de China y otros países asiáticos. A su vez, para el caso particular de las actividades

⁵⁰ Excluye Zonas Francas (incluye frigoríficos, lácteos, molinos de arroz, entre otros.)

⁵¹ Incluye fabricación de textiles, confección de prendas, calzado, actividades de impresión, entre otros.

relacionadas a la impresión, los cambios tecnológicos impactaron también negativamente en la demanda de este tipo de productos. Por otro lado, factores coyunturales a nivel interno profundizaron aún más las dificultades que enfrentaban este tipo de sectores. El incremento sostenido de los costos de la mano por encima de las posibilidades de absorción de las empresas aceleró el deterioro de estos, provocando una persistente contracción de la actividad, así como el cese de actividad de varias empresas.

A pesar de que el incremento de los costos laborales implicó un mayor impacto en los sectores más intensivos en mano de obra debido a la mayor participación en el total de costos de producción de las empresas, no fue menor en aquellos sectores menos intensivos en mano de obra, ya que todas las agrupaciones verificaron una caída en el nivel de empleo e incluso en aquellos sectores procesadores de recursos naturales que se mostraron muy dinámicos en lo que refiere a la actividad. Si bien el "efecto sustitución" explicaría parcialmente la caída del empleo en la industria, el hecho de que hayan sido los sectores más intensivos en mano de obra aquellos que presentaran las peores performances en la actividad industrial explica también la importante pérdida de puestos de trabajo que está asistiendo la industria manufacturera.

En ese sentido, desde una visión más coyuntural, de HAEDO ha señalado con relación a las industrias manufactureras que es notorio que en los últimos años registraron un proceso de sustitución de mano de obra por máquinas y equipos de modo de aumentar su productividad ante los crecientes costos de la mano de obra. Desde 2008, el stock de capital fijo en maquinaria y equipos de ese sector subió casi 80%, mientras que el índice de horas trabajadas (sin refinería) cayó más de 20%. Lo que está detrás de los números de los últimos años es una "cuenta" muy sencilla: el crecimiento del PIB acompaña al de la masa salarial y ésta evoluciona con el salario y el empleo, o sea precio y cantidad. Si el salario se lleva todo el aumento del producto, nada queda para el empleo (de HAEDO, 2018).

4.5. Cambios y desafíos de mediano plazo⁵²

La literatura sobre las fuentes de crecimiento económico es amplia e identifica con claridad los posibles determinantes del nivel de producción en una sociedad. El crecimiento económico depende, fundamentalmente, del crecimiento en la dotación de los factores de producción (esto es, trabajo y capital) y de cambios en la forma como esta producción se organiza, es decir, de la productividad total de los factores, que representa la utilización más o menos eficiente de los mismos.

⁵² Basado en CEPAL-BANCO MUNDIAL (2016.31-34).

El análisis muestra que, aún con posibles diferencias en función de la incorporación de sectores de la sociedad que en la actualidad no participan del mismo y podrían hacerlo de existir las condiciones adecuadas, es esperable que se registre en Uruguay una tendencia a la baja en el número de trabajadores respecto a la población total. En consecuencia, el desafío principal para la macroeconomía parece ser encontrar mecanismos que aseguren un crecimiento sostenido de la dotación de capital físico y humano (mediante mejoras en la educación) y de la productividad total de factores, de forma de contrarrestar la inevitable caída en la dotación de trabajo, consecuencia directa de la dinámica demográfica.

En este contexto, el desafío de mediano plazo consiste en generar las condiciones necesarias que incentiven un mayor nivel de inversión tanto en capital humano como en investigación y desarrollo, que permita lograr mejoras constantes en el proceso de organización de los factores productivos. De hecho, la innovación tecnológica, a través de la generación de procesos productivos mecanizados y el conocimiento, suele ser contemplada como un factor productivo adicional. El avance en esta dirección no implica solamente la generación genuina de nuevo conocimiento, sino que también admite la adopción y adaptación de cambios tecnológicos originados en países desarrollados. En efecto, en una primera etapa del proceso de fortalecimiento del sistema de innovación, se destacan las actividades asociadas con la innovación imitativa y de ingeniería inversa de los inventos realizados en los países centrales. Tal es el caso de Corea del Sur, que comenzó siendo más activa en la adaptación de tecnologías extranjeras.

Para ello, es necesario que el sector productivo, con apoyo del Estado, realice esfuerzos de inversión más intensivos en el desarrollo de capacidades tecnológicas locales, sobre todo a través de licencias tecnológicas y acuerdos de transferencia de saberes técnicos (*know-how*) con las empresas multinacionales que se encuentren radicadas en el país.

El desarrollo efectivo de estas actividades se encuentra sujeta a la disponibilidad de recursos complementarios clave, tales como el capital humano y las instituciones, y por tal motivo resulta necesaria la realización de inversiones locales en aprendizaje e innovación, tanto a través del sistema formal de educación como a través de los programas de formación continua.

El análisis de la dinámica demográfica reciente y esperada para las próximas décadas en Uruguay muestra con claridad el efecto de la transición que se inició en el siglo pasado y aún continúa: un sostenido proceso de envejecimiento de la población, con creciente participación

de los adultos mayores, y una tendencia a la estabilización y lenta declinación en la población total. Estos cambios son claramente positivos en tanto se generan por dos fenómenos que muestran el progreso en las condiciones sociales y materiales de vida de la población: la caída en los niveles de mortalidad (generada a su vez por mejores condiciones de salud a lo largo de la vida) y en los niveles de fecundidad, resultado de la progresiva integración de las mujeres a los mercados de trabajo en condiciones de creciente equidad y a la capacidad de las familias de controlar su fecundidad en forma efectiva. Sin embargo, estos cambios tienen impactos importantes sobre distintas políticas públicas que requieren ser revisadas, además de impactar sobre las tendencias macroeconómicas demandando el desarrollo de estrategias alternativas de crecimiento.

Los cambios demográficos esperados seguramente generarán presiones fiscales adicionales en áreas como salud y protección social, aunque en niveles que, como se discute en los capítulos correspondientes, deberían ser sostenibles si se gestionan adecuadamente. Por otro lado, en el área de educación se producirá un fenómeno particular: la disminución en la población de niños y jóvenes en edad escolar (que ya está ocurriendo desde mediados principios de este siglo) resultará en menores demandas al fisco, por lo que parte de estos recursos podrían bien destinarse a mejorar la calidad del sistema educativo y aumentar la acumulación de capital humano por parte de las nuevas generaciones, o a financiar otras áreas prioritarias.

El principal desafío para la sociedad uruguaya será mantener una senda de crecimiento económico sostenido en el tiempo, en un marco de reducción de la población en edad de trabajar. Esto podrá compensarse parcialmente mediante la profundización de la participación económica de las mujeres, un proceso que se ha iniciado hace varias décadas, así como una progresiva postergación en el retiro de la actividad por parte de adultos mayores. Sin embargo, parece imprescindible asegurar que quienes participen en la actividad económica mantengan un ritmo de incremento en su productividad significativo, lo que sólo podrá lograrse mediante una dinámica de capitalización de la economía (lo que requiere niveles sostenidos de inversión y, por consiguiente, de ahorro por parte de los hogares) y la incorporación de innovaciones y desarrollos tecnológicos que faciliten una mayor producción de bienes y servicios para toda la población.

El análisis de las repercusiones sobre el gasto social y de crecimiento económico de la transición demográfica debe contemplar un eslabón importante entre ambas dimensiones: la recaudación fiscal. Los ingresos públicos no quedan exentos de los efectos del envejecimiento poblacional.

4.6. La restricción del capital humano

El concepto de capital humano y su impacto en el desarrollo económico fue el objeto de investigación que valió el Premio Nobel de Economía a Gary S. Becker.⁵³

El capital humano de las sociedades es el conocimiento y las habilidades que forman parte de las personas, su salud, la calidad de sus hábitos de trabajo y sus entornos familiares, incluyendo aspectos tan concretos como la puntualidad y otros tan básicos como la honestidad. La educación y la capacitación son las más importantes inversiones en capital humano. Muchos estudios demuestran que la educación secundaria y universitaria incrementan el ingreso personal, incluso después de descontar los costos directos e indirectos de la educación, y de ajustar los resultados a los diferentes entornos familiares. Los jóvenes que no logran educación (y especialmente universitaria), no están preparados adecuadamente para trabajar en las economías modernas, ya sea que ello se deba a problemas de las propias instituciones educativas, inestabilidad familiar o de otra naturaleza. El análisis de capital humano asume que la escolarización aumenta las ganancias y la productividad, principalmente al proporcionar conocimiento, habilidades y capacidad de analizar problemas (1993 3er Ed:18-19).

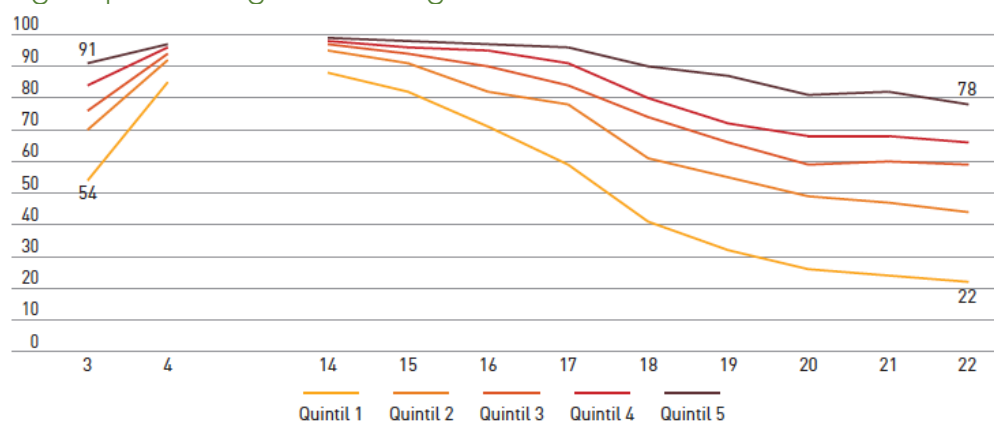
La aplicación sistemática del conocimiento científico a la producción y la capacitación en el trabajo, a medida que el crecimiento del conocimiento se ha materializado en personas -en científicos, académicos, técnicos, gerentes y otros colaboradores para producir resultados. Está claro que todos los países que han logrado un crecimiento persistente de los ingresos también han tenido grandes aumentos en la educación y la capacitación de sus fuerzas de trabajo. En primer lugar, la educación primaria se convierte en universal, luego la educación secundaria se propaga rápidamente y, finalmente, los niños de familias de ingresos medios y pobres van a la universidad (BECKER, 1993 3er Ed:24).

Hoy, la evidencia empírica uruguaya muestra que el principal componente del capital humano, el conocimiento y competencias de las personas está en proceso de deterioro, producto de los pobrísimos e inequitativos resultados educativos. El contexto socio económicos de nuestros niños y jóvenes condiciona de manera especialísima los logros, tanto en acceso como resultados. Estas duras valoraciones surgen explícitamente de los informes sobre el estado de la educación elaborados por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd).

⁵³ Human Capital, A Theoretical and empirical Analysis with Special Reference to Education, The University of Chicago Press, 1964.

Al considerar el acceso por quintiles de ingreso (gráfico a continuación), en educación inicial las diferencias son muy relevantes a los 3 años, pero se reducen de forma importante a los 4. En el caso de la educación media, el acceso varía notablemente de acuerdo a los ingresos de los hogares. En la última edad teórica para el ciclo obligatorio (17 años) el 96% de los adolescentes pertenecientes a los hogares de mayores ingresos (quintil 5) accedía al sistema educativo obligatorio frente al 59% de los pertenecientes a los hogares de menores ingresos (quintil 1), lo que supone una diferencia de 37 puntos porcentuales. Esta diferencia alcanza los 49 puntos entre los adolescentes de 18 años. A dicha edad, entre los adolescentes de los hogares del quintil más favorecido el acceso al ciclo obligatorio llega al 90%, mientras que en el quintil más desfavorecido desciende al 41%. Esta información señala una muy clara desigualdad en el acceso a la educación en función de las condiciones socioeconómicas de los hogares. Más aún cuando se toma en cuenta que en el 20% de hogares de menores ingresos vive el 48% de los niños de 3 a 5 años y el 46% de los adolescentes de 12 a 17 años. Por lo tanto, ese patrón de desigualdad afecta negativamente a los hogares en donde se encuentra una proporción muy importante de los sujetos del derecho a la educación.

Porcentaje de niños, adolescentes y jóvenes que acceden (asisten o finalizaron) a la educación obligatoria por edades simples (3 a 4 y 14 a 22) según quintil de ingresos del hogar - Período 2013-2015



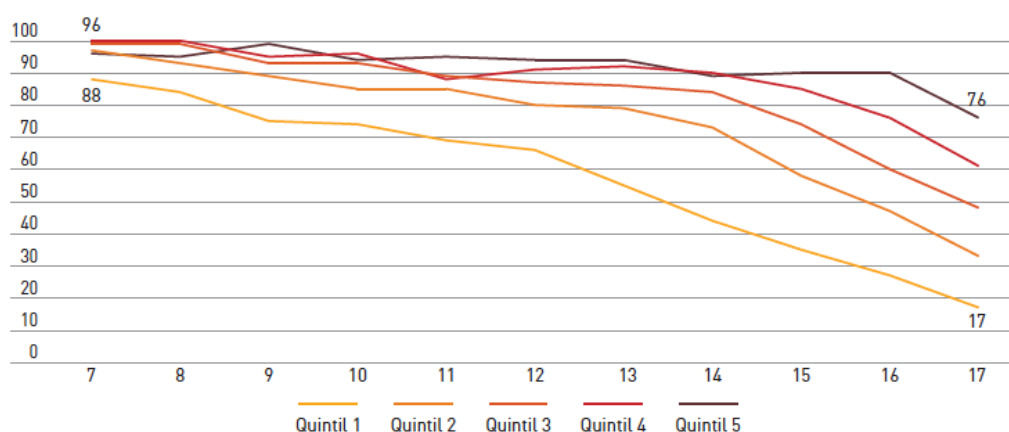
Fuente: INEEd, 2016

Tomando los adolescentes de 17 años, sólo el 34% cursa el grado esperado, el 39% está rezagado y el 27% no estudia (INEEd:2017:36).

La desigualdad respecto a la asistencia en edad oportuna según el ingreso de los hogares va aumentando a medida que lo hace la edad de los niños, adolescentes y jóvenes. A los 17 años el 76% de los adolescentes que residen en hogares del quintil más alto asiste sin rezago. Este porcentaje desciende

59 puntos porcentuales, hasta ubicarse en un mero 17% entre quienes provienen de los hogares con menores ingresos (gráfico 1.10). El hecho de que la asistencia sin rezago se encuentre atravesada por una importante desigualdad socioeconómica constituye un aspecto de particular relevancia para el diseño de estrategias políticas orientadas a garantizar un acceso igualitario a la educación entre todos los estudiantes. Estas no deben desconocer que en el 20% de los hogares de menores ingresos vive casi la mitad de los niños, adolescentes y jóvenes uruguayos (INNEd:2017:39).

Porcentaje de asistentes a educación obligatoria en edad oportuna, por edades simples (7 a 17) según quintil de ingresos de hogar de pertenencia
Período 2013-2015



Nota: Porcentajes sobre el total de la población en cada edad (asistentes actuales y no asistentes) | Fuente: INEEd (2016)

Ya sea que se considere el egreso en la edad oportuna o con rezago, se observa un claro escalonamiento que se produce entre los distintos ciclos educativos. Primaria presenta un egreso casi universal, en ciclo básico el egreso desciende al 70% (aun cuando se consideran tres años de rezago), mientras que en la educación media superior solo un 40% logra terminar seis años después de la edad teórica. Sin duda, esta situación plantea un problema crítico para el país, ya que a los 24 años un 60% de la población no ha logrado culminar la educación obligatoria (gráfico 1.11).

La desigualdad en el egreso según los quintiles de ingreso de los hogares es muy marcada y va aumentando en los ciclos superiores del sistema educativo. Mientras en primaria el egreso —aunque sea con rezago— es prácticamente universal, independientemente de los ingresos de los hogares, en la educación media básica se observa una diferencia relevante, que asciende aún más en media superior:

- a los 19 años egresa de media básica un 95% de quienes residen en los hogares de mayores ingresos, mientras que solamente egresa un 50% de quienes viven en los hogares con menores ingresos;
- a los 22 años el egreso de la educación media superior presenta diferencias aún más marcadas, ya que egresa el 71% de los jóvenes de hogares más favorecidos, mientras que solo egresa un 15% de los jóvenes que pertenecen a los hogares más desfavorecidos.

Los alumnos de nivel socioeconómico muy desfavorable suelen lograr niveles de desempeño considerablemente inferiores a los de nivel socioeconómico alto, en todas las áreas de conocimiento, tanto en educación primaria como en media. Sin embargo, aunque las condiciones socioeconómicas de los estudiantes influyen de forma importante sobre sus aprendizajes, una proporción importante de alumnos de contexto socioeconómico desfavorable logra buenos desempeños. Se considera oportuno el estudio profundo de estos casos para identificar los procesos subyacentes a su éxito educativo, a la vez de destacar que las condiciones socioeconómicas del alumnado no impiden el logro de aprendizajes significativos, siempre y cuando haya políticas y prácticas educativas que los promuevan. Más allá de plantear la necesidad de formular e implementar políticas sociales y educativas integrales y consistentes para reducir la inequidad observada, los datos sugieren la necesidad de acciones que permitan implementar expectativas de logro uniformes para todos los estudiantes que faciliten la mejora en los desempeños a través de todo el sistema educativo.

Las condiciones socioeconómicas del alumnado resultan un factor que influye sobre las interacciones que ocurren dentro del aula: hay un mejor clima de aula en los centros principalmente compuestos por alumnos de familias de nivel socioeconómico favorable y muy favorable. A pesar de esta situación general, un mejor clima de aula se asocia con mejores desempeños, independientemente de las condiciones socioeconómicas de los alumnos. Esto implica que las relaciones en el aula y la organización de la clase poseen un poderoso potencial para fomentar aprendizajes en todos nuestros alumnos, lo que implica una oportunidad para lograr desempeños más equitativos.

En relación a la familia, BECKER señala que ninguna discusión sobre capital humano puede omitir la influencia de las familias sobre la educación, las habilidades, valores y hábitos de sus hijos, incluso una pequeña diferencia es frecuentemente multiplicada con el paso del tiempo. El mercado laboral no puede hacer mucho por los desertores escolares que apenas pueden leer y nunca desarrollan buenos hábitos de trabajo (1993 3er Ed:21).

Medidos a lo largo de dos décadas, los desempeños en matemática y lectura al culminar sexto año de educación primaria muestran una situación estable en lectura, con un descenso relevante en 2013, y una mejora en matemática hasta 2002, que comienza a revertirse hasta 2009 y se pronuncia en 2013. (INEEd: 2017:114).

El panorama educativo reseñado es una fuerte restricción para el imprescindible aumento de la productividad de los trabajadores, por un lado, y para su adecuación al entorno laboral inminente, crecientemente determinado por niveles cada vez más exigentes de capacitación. Es unánime la opinión de los expertos de que la productividad del trabajo requiere personas más educadas y que la distribución del trabajo entre personas y máquinas (ya hoy y más aún en el futuro próximo), exigirá sistemáticamente mayores niveles de formación. Las limitaciones sobre el capital educativo de nuestros jóvenes que evidencia de los estudios de evaluación educativa, ponen fuertemente en tela de juicio que Uruguay pueda lograr los niveles de productividad del factor trabajo necesario, entre otras cosas, para sostener los programas de protección social.

Adicionalmente debe tenerse presente que es un fenómeno de larga data⁵⁴, con lo cual las cohortes que han venido incorporándose a la población en edad de trabajar y las que lo harán en el futuro tienen y tendrán un número significativo de miembros (tal vez mayoritario), con baja calificación, en un contexto donde los puestos de trabajo para personas de baja calificación están en proceso de extinción; mientras que los que se generan requieren niveles educativos de tipo terciario.

El capital humano de nuestra sociedad no puede sino estar fuertemente impactado por los magros y particularmente inequitativos resultados de los procesos educativos, lo que pone en jaque la sustentabilidad de los programas de protección social tal como los conocemos hoy, al tiempo que genera una fuerte limitante para aprovechar las oportunidades productivas que presenta el proceso de digitalización de la economía.

Esos mismos resultados, además, signados por fuerte segmentación según quintiles de ingresos, reproduce o incrementa la desigualdad social. Hacia mediados del siglo pasado el sistema educativo era el gran impulsor de la integración y promoción social de los hijos de las familias de menores

⁵⁴ Los años promedio de escolaridad, entre jóvenes de 20 a 24 años, se mantienen prácticamente estables en las últimas tres décadas (INEEd, 2017:49). En el caso de Uruguay, la evolución estuvo lejos de mejorar desde la recuperación de la democracia en 1985 y hasta el año 2010: el incremento del promedio de años de estudio de los jóvenes uruguayos en esa etapa fue de tan solo medio punto, y alcanzó los 9 años. Este valor ubica a Uruguay muy por debajo de los logros alcanzados por otros países de la región (INEEd:2017:51).

recursos. Terminando la segunda década del siglo XXI, los resultados del proceso educativo, por el contrario, reproducen o incrementan la desigualdad social. Este es un proceso muy riesgoso para cualquier sociedad y claramente contrario a la imagen con la que los uruguayos hemos querido identificarnos desde hace más de cien años.

Los incrementos potenciales de cobertura educativa podrían reducir la incidencia de la pobreza y de la desigualdad del ingreso, en tanto una más amplia y prolongada participación de los quintiles más bajos de ingresos en el sistema formal de educación, incrementaría su productividad futura y por tanto su nivel de ingreso laboral potencial. Una distribución más igualitaria en términos de los niveles de capital humano acumulado, permitiría una distribución más equitativa del ingreso (CEPAL-BANCO MUNDIAL: 2016:27). Sin embargo, la evidencia de la evaluación educativa parece orientarse en un sentido muy diferente.

Un buen resumen del desafío lo hizo el presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim el 22 de marzo de 2017: el país tendría un futuro brillante si los uruguayos sintieran tanta pasión por la educación como con el fútbol.⁵⁵

La evidencia empírica indica que no se ha logrado todavía aumentar el nivel educativo de la población activa, el que se considera (CEPAL-BANCO MUNDIAL:2016:192) variable clave para la productividad del trabajo. Las tasas de actividad crecen sustancialmente con el nivel educativo, al igual que los ingresos laborales, pero los logros en materia educativa de la población uruguaya son aún bajos en comparación con países desarrollados, e inclusive cuando se los compara con los de los países de la región.

4.7. ¿Una nueva dinámica del cambio? La disrupción

Los trabajos prospectivos de tipo cuantitativo que soportan la toma de decisiones de los diferentes actores involucrados en el diseño de políticas públicas actúan en base a un conjunto de supuestos que recogen, en forma más o menos lineal, la experiencia pasada. En general esos estudios, si bien incorporaran análisis de sensibilidad, no son un instrumento adecuado para contemplar cambios drásticos en el curso de la experiencia pasada.

El principal componente del esquema de protección social uruguayo es el sistema contributivo administrado por el Banco de Previsión Social. Sus

⁵⁵ <https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/entrevista-cotelo/jim-yong-kim-uruguay-tendria-un-futuro-brillante-si-los-uruguayos-sintieran-tanta-pasion-por-la-educacion-como-con-el-futbol/>

proyecciones financieras de largo plazo cubren el período 2020 – 2065 (BPS, 2017) y fueron elaboradas tomando como año base 2013. Ya de por sí ese año base es en 2018 una limitación fuerte debido a que no contempla dos hechos posteriores muy relevantes: la evidencia de un incremento del costo marcadamente por encima de las previsiones en los años siguientes y la ley que permite la desafiliación del Régimen Mixto a las personas obligatoriamente comprendidas en el mismo que tuvieron 50 años y más al 1° de abril de 2016.

Los supuestos centrales de la referida proyección fueron los siguientes:

- A efectos de proyectar los cotizantes, jubilados y pensionistas, se estimó la población por año, edad simple y sexo a partir de los datos del censo 2011 revisión 2013 proporcionados por el INE, proyectando hasta el año 2100. Al proyectar se consideró sólo el crecimiento natural, o sea, el crecimiento y/o decrecimiento por nacimientos y muertes, suponiendo el saldo migratorio nulo.
- La proyección tomó, para el mediano y largo plazo, un incremento anual del 2%. La elección de persistencia del crecimiento anual del producto en 2% surgió de un supuesto conservador. Si bien al observar la evolución desde el año 1994 al 2014 encontramos un crecimiento promedio mayor al 3%, el mismo es consecuencia de los crecimientos excepcionales que se han dado en los últimos 11 años, por lo cual se optó por mantener el crecimiento observado de la evolución histórica durante los años que van de 1983 a 2004. El promedio anual de crecimiento en ese período fue de 2.4%.
- La proyección de la población económicamente activa surge de aplicar la tasa de actividad por sexo y edad estimada por CELADE, a la Población en edad de trabajar estimada en la proyección de población realizada por la Asesoría Económica y Actuarial del BPS. Se estima que la población económicamente activa masculina crecería desde el año 2020 hasta el año 2065 un 1.3% acumulado, lo que implica una variación promedio anual de 0.03%. Por otra parte, la población económicamente activa de las mujeres crecería en dicho período un 16% acumulado, lo que implica una variación promedio anual de 0.32%.

Ray KURZWEIL (2005, 97-98), uno de los líderes de los nuevos procesos científicos y tecnológicos, ha sostenido que todos los modelos económicos usados por las agencias gubernamentales que diseñan política económica son fundamentalmente débiles en su visión de las tendencias de largo plazo. Se debe a que se basan en una visión lineal de la historia (la asunción de que el ritmo del cambio continuará a las tasas pasadas), más que una visión

exponencial basada sobre la experiencia histórica. En los comienzos – sostiene- las tendencias exponenciales parecen lineales, pero cuando esos cambios superan las etapas iniciales, los modelos lineales no dan una respuesta adecuada. En relación a las proyecciones aplicadas a programas de seguridad social, señaló que utilizan lapsos de tiempo inusualmente extensos. Las predicciones basadas en modelos lineales de incrementos de longevidad y crecimiento económico son altamente irreales. El incremento de la longevidad va a superar ampliamente las modestas expectativas oficiales y –agrega- las personas no van a querer retirarse a los sesenta y cinco años cuando tienen físicos y cerebros de treintañeros (2005, 97-98).

En el futuro próximo es altamente probable que haya una relevante alteración en la dinámica demográfica, en el sentido de acelerar el proceso de envejecimiento poblacional más allá de las actuales proyecciones. Ninguno de los escenarios demográficos proyectados contempla hipótesis de esa naturaleza. Sin embargo, las innovaciones en el campo biológico (especialmente, en la genética) son impresionantes. Tal tendencia hace pensar que, dejando de lado los aspectos éticos que eso plantea, se podría dar una revolución en términos de sanidad, que cambie el paradigma no solo de la duración de la vida, sino también de la producción alimentaria (SCHWAB, 2016: 38). Esto traerá en el futuro importantes discusiones sobre cómo manejar estos nuevos alcances de la ciencia biológica en términos de normas sociales y éticas. A su vez, pone en tela de juicio la validez de las proyecciones demográficas (SCHWAB, 2016:40).

Sin embargo, esto aún no es algo certero que permita desprendernos de las mediciones. En los hechos la tendencia demográfica apunta hacia un envejecimiento general de la población y esto no solo ocurre en los países ricos, sino que en muchas partes del mundo (SCHWAB, 2016: 48). Esto irremediablemente llevaría a que la economía del futuro crezca más lentamente, en la medida en que la población en edad de trabajar descienda y la anciana aumente. Aunque esto podría verse contrarrestado con un posible aumento de la productividad, lo cual balancearía el sistema (SCHWAB, 2016:49). Pero más allá de esos factores, se debe replantear la idea de cómo se lleva a cabo un proyecto personal de vida, afirma el autor, y si los pasos que se van dando en el recorrido social y laboral de una persona son los adecuados o habría que empezar a pensar en otros diseños. En suma, sugiere que habría que volver a pensar qué significa ser humano (SCHWAB, 2016:127). El empuje que la biotecnología y la inteligencia artificial están teniendo sobre la longevidad de la capacidad cognitiva humana implica que se deben replantear una larga cuestión de aspectos éticos que en la sociedad hoy en día no aparecen como discutibles, entre ellos la posibilidad de la prolongación de la vida, la extracción de memoria, los bebés de diseño, etc. Cómo regular jurídica y socialmente estas cuestiones, son parte de los desafíos de las tendencias tecnológicas. La

tecnología no solo cambiará la forma en que vivimos, sino que cambiará nuestra esencia como seres humanos (SCHWAB, 2018:157).

Volviendo al Uruguay, en las proyecciones del BPS se previene que las hipótesis demográficas y económicas utilizadas se basan en la consideración de algunos escenarios posibles, por lo que las estimaciones resultantes deben ser interpretadas teniendo en cuenta dicho contexto. No pretenden ser predicciones específicas del estado financiero futuro del programa, sino indicadores de tendencias esperadas dentro de un rango razonable y bajo una serie plausible de condiciones demográficas y económicas (BPS, 2017:12).

Esos propios cambios podrían tener significativo impacto en aspectos centrales de la cohesión social, como la polarización de ingresos e incluso la seguridad pública. Estas preocupaciones suelen ser compartidas, pero se está muy lejos consensos.

Expertos en diferentes áreas del conocimiento plantean que hemos ingresado o estamos ingresando en un momento histórico de cambios de tal magnitud, alcance y velocidad, que marcan o habrán de marcar un quiebre brusco con las trayectorias históricas de variables clave en los esquemas de protección social, tales como productividad, esperanza de vida, estructura del empleo, por ejemplo. Para referirse a estas características de los nuevos procesos de cambio se ha generalizado el concepto de disrupción, entendiéndose por tal aquel cambio que, precisamente, por su magnitud, alcance y velocidad, “lo cambia todo” o, dicho más precisamente tienen gran impacto en las prácticas, conductas y todo tipo de relaciones, económicas o humanas. Pensemos, por ejemplo, en el cambio que ha significado internet, las llamadas redes sociales o los teléfonos inteligentes.

En el futuro próximo muchos fenómenos, en particular la inteligencia artificial en sus diferentes aspectos, pueden cambiarlo todo, de una manera mucho más profunda. Hoy no es posible prever ni la entidad ni la velocidad de sus impactos; pero sí que cambiarían fuertemente la organización social y económica que hemos conocido.

5 | Opciones en torno al debate sobre las políticas de protección social y sus alternativas a futuro

5.1. Introducción

La protección social involucra a toda la población del país y es una de las políticas públicas más sensibles para todos los actores. Las propuestas que se plantean son un aporte para el debate que debería dar la sociedad uruguaya sin dramatismos, ni dilaciones. En un régimen democrático, procesar este tipo de asuntos lleva siempre mucho tiempo y las visiones suelen estar condicionadas por intereses sectoriales de diferente naturaleza, económicos, políticos e incluso a partir de posicionamientos filosóficos.

En la actual coyuntura, es particularmente complejo el diseño de alternativas, dada la presencia de un conjunto de incertidumbres sobre aspectos clave. Por ejemplo, no es evidente si la economía podrá o no generar puestos de trabajo en cantidad y calidad adecuados, ni cómo será el tipo de vínculos laborales que se generen, ni si la incorporación de tecnología logrará incrementar la productividad del trabajo lo suficiente, como para sustentar los programas de protección social. Tampoco puede asegurarse que el proceso de envejecimiento seguirá su actual tendencia o si la acentuará, producto de la innovación científica, biológica y tecnológica. Según como se diluciden estas incertidumbres, tal vez sea necesario, diseñar vías alternativas de financiamiento.

En el presente documento, se sistematizan alternativas que actualmente se encuentran en el debate a nivel nacional e internacional en relación a los cambios a transitar en los sistemas de protección social y sin tomar postura se entiende que las mismas deben ser consideradas y analizadas al momento de visualizar problemáticas y opciones a futuro. Políticas de la complejidad que tiene la protección social requieren de un profundo análisis y de revisión de todas las alternativas que puedan estar sobre la mesa, así como procesos de participación de todos los actores involucrados.

Las opciones que se analizan, nos enfrentan a dos diferentes problemáticas que fueron detalladas a lo largo del documento. Una es la propia de la protección social preexistente a cualquier efecto que pudieran tener los cambios en el mundo del trabajo. La otra problemática está asociada al futuro del trabajo y el impacto del nuevo ritmo y características de los avances tecnológicos en curso.

La experiencia nacional e internacional sugiere que los procesos de reforma de la seguridad social, en medio ambiente democrático, deben procesarse con el mayor grado de información, rigor técnico y consenso político. De esta manera se agrega un tercer nivel en materia de aspectos a tener en consideración que refiere a los instrumentos y procesos relevantes a los efectos de concretar reformar y procesar cambios a las políticas de protección social.

5.2. Alternativas para abordar la problemática propia de la protección social uruguaya

Como fue detallado, las principales problemáticas en materia de protección social refieren a la sustentabilidad del sistema tanto a mediano como largo plazo, a las tendencias demográficas, a las necesidades de cuidados y a las debilidades en términos fiscales de los sistemas (procíclico, informalidad del 25 %, exigencias de aportación al límite de la capacidad contributiva, entre otros). Todos estos elementos en su conjunto generan importantes dificultades en términos de la viabilidad y futuro del sistema. A continuación, se resumen las diferentes problemáticas que ya fueron detalladas en capítulos anteriores, para posteriormente desarrollar las alternativas y temas que podrían considerarse.

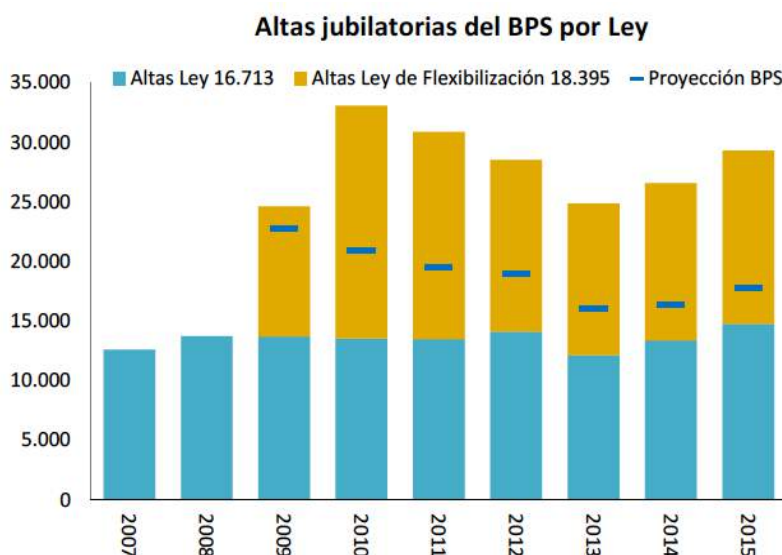
5.2.1. PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS PARA ABORDAR

(i) Sustentabilidad de mediano y largo plazo

Se agotó la descompresión fiscal que generó la reforma previsional de 1995 con la creación del régimen mixto, producto de cambios legislativos (ley de flexibilización, reforma para el cálculo del básico jubilatorio de los trabajadores de la construcción, servicios bonificados en la pesca y otros) y prácticas administrativas de las últimas décadas (resoluciones para reconocer años de servicios como la RD 43-1/2006, no notificación con

efectos legales de la historia laboral, computo del trabajador a la orden, así como del trabajo parcial de varias actividades) . Los efectos fiscales de la contracción del régimen IVS/BPS fueron absorbidos como resultado del conjunto de políticas aplicadas en el siglo XXI. La presión sobre la sustentabilidad económica de los programas de financiación del consumo de la población adulta mayor ha vuelto a ser un problema prioritario. En consecuencia, el objetivo de restar presión financiera en el mediano y largo plazo de la reforma de 1995, que se entendía plausible hace unos años (CEPAL-BANCO MUNDIAL, 2016:94), dejó de serlo. La contracción proyectada en el gasto público social es poco probable que ocurra en realidad, ya que este tipo de programa presenta un conjunto de rigideces para desarticularse una vez establecido. Por el contrario, es probable que se adelante la presión fiscal que se esperaba hacia la segunda mitad del presente siglo, como consecuencia del avance de la transición demográfica (CEPAL-BANCO MUNDIAL, 2016:249).

Entre otros aspectos, el Poder Ejecutivo destaca que se subvaloró el impacto de la reforma de 2008 en las condiciones de elegibilidad, ya que se flexibilizaron los requisitos de acceso en el régimen IVS/BPS. Esto se evidencia en el siguiente cuadro incluido en los anexos de la rendición de cuentas de 2017:



Fuente: MEF. Rendición de cuentas 2016

En cuanto a los demás programas de cobertura IVS (bancarios, profesionales universitarios, notarios, policías y militares) presentan desequilibrios de diferente magnitud que también podrían comprometer su viabilidad en el mediano y largo plazo.

(ii) Alta presión fiscal y debilidades de diseño del financiamiento a través de tributos sobre el trabajo

En Uruguay tenemos una alta presión fiscal tanto a nivel de las personas físicas como de las empresas, por lo que no hay margen para subir los impuestos. Si bien esto es una consideración de carácter general, es una realidad que existe un conjunto de exoneraciones de aporte patronal jubilatorio (salud, transporte, deporte, cooperativas de producción, entre otros) y sistemas contributivos especiales (cooperativas sociales, monotributo social) que sería necesario revisar a los efectos de mejorar la captación de recursos, pero también la asignación de estos, acotando las inequidades que se hayan podido ir generando. Si bien algunas tienen base constitucional, la mayoría han sido creadas por actos legislativos que habría que revisar previo a encarar cualquier debate.

(iii) Escasa duración y profundidad del bono demográfico

Este problema fue analizado con adecuado detalle, en concreto el bono demográfico que experimenta Uruguay tiene una menor duración y cuenta con una menor intensidad que en otros países de referencia. De esta forma, el país requeriría de un mayor esfuerzo en términos de generación de ahorro por parte de la población activa, a fin de favorecer un mayor nivel de inversión y acumulación de capital físico y humano de manera tal de lograr un incremento de la productividad de la futura fuerza de trabajo y mantener un ritmo de crecimiento del producto per cápita sostenido.

(iv) Envejecimiento poblacional

Uruguay es uno de los países a nivel de la región que tiene mayor expectativa de vida y proporción de adultos mayores. A esta realidad, producto de una primera transición demográfica que ha tenido el país, se suma un conjunto de indicadores de calidad de vida en el marco del sistema de seguridad social. Debemos considerar que es uno de los países de la región con menor edad de retiro. De esta forma, nos encontramos ante un cúmulo de elementos que afectan los equilibrios necesarios del sistema. Esta situación descrita puede verse en el siguiente cuadro.

Países de América- Expectativa de vida - edad jubilatoria y porcentaje de población mayor

País	Expectativa de vida	Edad jubilatoria hombre	Edad jubilatoria mujer	% por mayor de 65 años
ARGENTINA	76,33	65	60	10,60 %
BOLIVIA	68,74	58	58	4,60 %
BRASIL	74,68	65	60	7,00 %
CHILE	81,79	65	60	9,90 %
COLOMBIA	74,18	62	57	6,30 %
ECUADOR	76,1	60	60	6,90 %
PARAGUAY	73,03	60	60	6,60 %
PERÚ	74,78	65	65	6,10 %
URUGUAY	77,14	60	60	13,80 %
VENEZUELA	74,41	60	55	5,60 %

FUENTE: Representación empresarial en BPS. Javier Verdino

(v) Requerimiento de servicios de cuidados

La necesidad de cuidados no familiares para personas en situación de dependencia (niños, ciertos discapacitados y personas mayores) es un imperativo asociado, entre otros, a la dinámica demográfica tal como se planteó. Avanzar en el desarrollo de un sistema de cuidados es un paso importante, pero plantea grandes desafíos en materia de programas a desarrollar y sobre su gestión, pero fundamentalmente sus fuentes de financiamiento parecen constituir hoy, las mayores dificultades para su avance.

(vi) **Sesgo generacional**

Existe la idea de que el esquema de protección social y el gasto público social tienen un sesgo generacional marcadamente favorables para las personas mayores (Cepal-Banco Mundial 2016:252). A pesar de que en la actualidad hay un abanico de prestaciones orientadas a la población más joven, en realidad estos últimos son los que presentan peores indicadores en términos de calidad de vida y pobreza. Esta situación representa un grave problema ante la necesidad de promover al máximo el capital humano, tanto por razones filosóficas, como incluso económicas. El problema se agrava en el contexto de la economía del conocimiento y con la irrupción tecnológica. Si bien estos aspectos cumplirían un rol decisivo en el aumento de la productividad del trabajo no es nada evidente que la dotación de mano de obra disponible en el futuro inmediato y mediano esté en condiciones de obtener un adecuado aprovechamiento de ese potencial.

(vii) **Necesidad de reforzar la alineación y organización de las instituciones de protección social y contribuir al fortalecimiento de la gestión**

Actualmente se presenta un conjunto de instituciones y programas coexistiendo en términos de protección y seguridad social. En los últimos años, se han generado, de acuerdo con las tendencias internacionales y la realidad a nivel de la población, una amplia gama de prestaciones que hacen a la red de protección social donde el Banco de Previsión Social por sus características y naturaleza ha cobrado un rol protagónico. Estos últimos desarrollos en materia de protección y seguridad social han sido acompañados con una cantidad de herramientas de gestión, tanto a nivel de recursos humanos como de tecnologías de la información, así como de medios para el acercamiento a los potenciales beneficiarios.

**SECCION XI - DE LOS ENTES
AUTONOMOS Y DE LOS SERVICIOS
DESCENTRALIZADOS**

CAPITULO I

Artículo 195

Créase el Banco de Previsión Social, con carácter de ente autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social, ajustándose dentro de las normas que establecerá la ley que deberá dictarse en el plazo de un año.

Sus directores no podrán ser candidatos a ningún cargo electivo hasta transcurrido un período de gobierno desde su cese, siendo de aplicación para el caso lo dispuesto por el artículo 201, inciso tercero.

Se han generado importantes capacidades en un continuo de crecimiento tanto en materia de prestaciones como de dispositivos para concretar las mismas. Un adecuado funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos que hacen al sistema en su conjunto, así como a las prestaciones puntuales, requieren de un proceso de revisión permanente y de definiciones aún más estrictas en términos de la conducción política de los programas, donde prime siempre la visión de mediano y largo plazo.

Las decisiones actuales en materia de protección social tienen no solo efectos presentes, sino y fundamentalmente a futuro, por lo que deben necesariamente contar con un abordaje integral e imparcial, buscando al máximo el uso eficiente de los recursos y apelando a las buenas prácticas de gestión como herramienta indispensable. En este sentido resulta fundamental apelar a la búsqueda de alternativas que permitan mejorar los sistemas tanto en su administración como en el contralor, aprovechando las capacidades ya instaladas. La gestión administrativa posee elementos inconvenientes de dispersión, con riesgos significativos de disparidad de criterios.

En otros casos puede percibirse un posible riesgo de fraude o la posibilidad de alejamientos del cumplimiento normativo, como consecuencia principalmente de debilidades administrativas.

5.2.2. PRINCIPIOS ORIENTADORES

Es de destacar que cualquier proyecto de reforma en la materia debe contemplar un conjunto de principios orientadores que ofrezcan garantías tanto a los procesos como a las definiciones a acordar o consensuar. Atender este conjunto de principios en temas que hacen a la seguridad social se vuelve sumamente relevante a los efectos de garantizar la transparencia, equidad y sustentabilidad de los sistemas.

Principio 1. Autonomía de intereses políticos y corporativos.

Principio 2. La protección social es una responsabilidad compartida entre el Estado, organizaciones intermedias y las personas; no es responsabilidad exclusiva del Estado ni de los individuos.

Principio 3. La sustentabilidad de largo plazo sin comprometer la potencialidad de las futuras generaciones. En tal sentido el conjunto de propuestas deberá ser objeto de estimación económica, financiera y actuarial, con la finalidad de apreciar su impacto global.

Principio 4. Respeto de los derechos adquiridos.

Los que se suman a los Principios de la Seguridad Social en Uruguay definidos por el Acto Institucional N° 9:

1. Legalidad
2. Solidaridad
3. Universalidad subjetiva
4. Obligatoriedad de afiliación
5. Universalidad objetiva
6. Igualdad
7. Integralidad o suficiencia
8. Territorialidad

5.2.3. ALGUNAS PROPUESTAS A EVALUAR AL RÉGIMEN IVS

(i) Alcance subjetivo del nuevo régimen IVS

Con relación al alcance del régimen jubilatorio y pensionario es necesario evaluar la pertinencia de mantener la diversidad de regímenes o transitar hacia un único régimen, con criterios de acceso uniforme. Si en el futuro se van produciendo problemas en la sostenibilidad de esos sistemas se deberían ir revisando.

Incluir una posible fórmula de transición. De ser necesario un régimen único, la transición de los regímenes actuales se debería sustentar en el reconocimiento de los derechos en curso de adquisición sobre la base de la regla prorrata tempore. Las prestaciones de los diferentes colectivos tendrían dos componentes: uno de reconocimiento de los derechos en curso de adquisición, en proporción al tiempo de amparo en los regímenes que se sustituyen, y otro por el régimen nuevo.

(ii) Estructura multipilar

Otra dimensión para considerar debe ser en relación a los pilares, existen quienes defienden volver a un régimen de reparto, otros que entienden mejor mantener el sistema mixto y también se manejan propuestas de incorporar un tercer pilar de carácter complementario.

Se cuestiona el pilar de reparto como si su naturaleza fuera la fuente de las debilidades financieras de los sistemas. A nivel internacional, existen sistemas de reparto que se han mantenido en el tiempo y donde se pueden visualizar que las principales debilidades están asociadas a la falta de rentabilidad en las inversiones. El reparto en sí mismo no es la razón del déficit de los sistemas, sino la relación en términos de los aportes, prestaciones y la administración que tienen que ver con el diseño de los sistemas. Se entiende que es posible un único régimen de reparto pero que el mismo requiere un relevante

proceso de revisión, atendiendo tanto a los criterios de solidaridad como a los equilibrios y administración que le den sustentabilidad al sistema.

En lo que refiere al segundo pilar, la concreción de este ha tenido un conjunto de dificultades que ha llevado a ajustes en la normativa, por ejemplo, en las condiciones para realizar inversiones y en el cobro de comisiones, entre otras. En la actualidad existe un conjunto de temas para incorporar en la agenda para revisar el diseño de este pilar.

Se presenta la posibilidad de un tercer pilar para cubrir aquellos que tienen ingresos más altos, esto podría considerarse como una alternativa siempre y cuando se contemple un porcentaje de aportación para el régimen de reparto y de esta forma se contemple un diseño que atienda los principios de solidaridad y sustentabilidad que son fundamento del sistema uruguayo.

También está planteada la posibilidad de un pilar para los afiliados más jóvenes, que contemple la posibilidad de asumir riesgos mayores en el portafolio de inversiones.

(iii) Adecuaciones al actual primer pilar

Un aspecto que está planteado a nivel del debate público tiene que ver con el ajuste de parámetros del sistema, modificaciones que van de la mano con el envejecimiento de la población y las tendencias de los principales indicadores poblacionales.

1. Edades mínimas de retiro y tasa de reemplazo

Acorde al ajuste de edades mínimas de retiro algunas estimaciones proponen que luego de un período de transición la edad mínima de retiro debería ubicarse por encima de la actual, adecuando la tabla de tasas de reemplazo. De futuro debería adecuarse al aumento de la esperanza de vida en virtud de las proyecciones poblacionales oficiales y sería necesario un estímulo económico mayor para aquellas personas que difieren el retiro.

2. Años y cómputo de servicio

La Ley N° 18.395 bajó de 35 a 30 el mínimo de años de servicios para acceder a la jubilación común. Consideramos que a la luz de los resultados que esto tuvo en la financiación del sistema, debería reestudiarse su viabilidad o volver a los 35 originales y dejar 30 solo para algunos tipos de actividades a determinar.

También habría que evaluar la forma en que se computan los servicios ya que actualmente en algunas actividades, trabajando un

día a la semana o permaneciendo declarado “a la orden”, se obtiene el cómputo de tiempo completo, lo que no condice con los aportes realizados.

Otro proceso para integrar es la Revisión integral de los procedimientos de reconocimiento de servicios vigentes, con particular orientación a consolidar los registros de Historia Laboral y limitar a lo imprescindible los medios alternativos de prueba, en particular la prueba testimonial.

3. Sueldo básico jubilatorio

Es necesario evaluar las referencias en parámetros de aportación y se deberían estudiar algunas alternativas como, por ejemplo:

- i. Sustituir las actuales referencias a los 10 últimos años de aportación por los últimos 20 años de aportación.
- ii. Sustituir las actuales referencias a los 20 mejores años de aportación por los 30 mejores años de aportación.
- iii. Actualizar por IPC, en lugar de por IMS o una media entre ambos indicadores.
- iv. Los sueldos anteriores a abril de 1996 se computarán solo si hubo aportación efectiva acreditada documentalmente. Consideramos que seguir incumpliendo con la Ley N° 16.713 que obliga al BPS a notificar la Historia Laboral, no solo es un error, sino una ilegalidad inadmisibles en un Instituto de Seguridad Social de la importancia y trayectoria del BPS.

4. Jubilación por discapacidad y STIP.

- i. Las prestaciones por incapacidad (subsidio y jubilación) tendrían una asignación igual a la prevista para la causal común con los requisitos mínimos aplicables de edad y tiempo de trabajo computable, siendo causal común la primera a aplicarse en los casos que corresponda ya que de no ser así se establecería un incentivo negativo.
- ii. Se analizarían y revisarían los factores complementarios, los que solo deberían aplicarse en aquellos casos donde hay riesgo de pérdida del empleo.
- iii. Se debería reestudiar el decreto que establece la asignación de baremo a la luz de la realidad actual, dado que la farmacología permite minimizar el

impacto de determinadas patologías frente a la real imposibilidad de trabajar.

5. Historia laboral

- i. Comunicación formal periódica (puesta a disposición vía web). Revisión del régimen de notificación previsto en la Ley N° 16.713 y modificativas.
- ii. Confección y cierre de la pre-Historia Laboral. Citación, reconocimiento y notificación.
- iii. Derogación de la R.D. N° 43-1/2006.
- iv. Admisión de todos los medios de prueba admitidos por el derecho para la objeción de los registros de la Historia Laboral dentro de los plazos previstos en la ley vigente, luego de puesta a disposición formal.

6. Mínimos jubilatorios

Hay que considerar que el complemento necesario para alcanzar los montos mínimos jubilatorios se financiará con un fondo específico previsto presupuestalmente y se registrarán por separado a todos los efectos, incluso en los correspondientes recibos de pago. Esto permitirá transparentar si el acceso al derecho jubilatorio es por aportación real o subsidiado.

7. Compatibilización de jubilación y actividad remunerada

- i. La percepción de jubilación común de dependientes y no dependientes debería ser compatible con el desarrollo de actividad remunerada, siempre y cuando no afecte significativamente el mercado de empleo.
- ii. Quien incluya servicios bonificados en su pasividad no podrá reintegrarse a actividades de similares características.
La Ley N° 19.160 que reglamenta la jubilación parcial debería amparar también a trabajadores no dependientes y no limitar a poder reintegrarse solamente dentro de los 3 años, sino que en cualquier momento.

8. Revisión de todos los regímenes de bonificación de servicios.

En la actualidad existe una variedad de regímenes de bonificación que en la lógica de unificar criterios se deberían revisar, buscando generar la mayor equidad y regularizar el otorgamiento de los mismos.

No nos debemos olvidar que la mayoría de las bonificaciones de servicios vienen de un decreto del año 1982 y la realidad del trabajo de hoy es diferente a la de hace 35 años. Por otra parte, no hay una explicación actuarial respecto a los coeficientes de cálculo aplicables para su liquidación.

Deben evitarse las presiones corporativas que pretendan mantener o incluir a determinados colectivos y otorgarse solamente ante evidencia científica clara y demostrable que generan perjuicio a la salud.

Un ejemplo claro de disfuncionalidad del sistema es el caso de los servicios bonificados de la pesca, que, si bien se suspendió el pago de aportes por ese concepto, se están otorgando todos los beneficios como si los pagos se efectuaran. No hay dudas que deben ser eliminados a los efectos del cómputo de servicio, hasta la efectiva aportación de los mismos.

Eliminar los servicios bonificados de la pesca que se encuentran en aplicación suspendida.

(v) Adecuaciones al segundo pilar

Con relación al pilar de capitalización individual algunas de las opciones a analizar son: (i) Establecer la opción de retiro programado; (ii) Cobro del capital cuando la renta vitalicia sea muy baja; (iii) Decisión individual de hacer generar o no beneficios de sobrevivencia al comprar la renta vitalicia (salvo que existieran hijos menores); (iv) Posibilidad de prever un esquema de renta a término con seguro de longevidad. v) Creación de un fondo de mayor riesgo para menores de 40 años. VI) Analizar la forma en que las AFAP cobran las comisiones, estableciendo que el riesgo de la rentabilidad del fondo sea compartido entre el afiliado y la administradora.

Otro aspecto a analizar del segundo pilar es la administración del capital y la introducción de cambios que están todavía siendo objeto de análisis.

En la actualidad está a cargo de sociedades anónimas de objeto exclusivo (AFAP) que compiten por la captación de cotizantes. Su actividad de administración se remunera mediante comisiones cobradas sobre cada

aporte mensual, independientemente de la rentabilidad obtenida y del valor del fondo de ahorro previsional gestionado. En caso de traspaso de la administradora, la nueva administrará sin contraprestación el fondo traspasado y percibirá la comisión sobre los nuevos aportes mensuales. Las rentabilidades obtenidas se trasladan en su totalidad a las cuentas personales.

Los estados de resultados de estas entidades indican que han tenido significativas utilidades, en un contexto de fuerte dispersión de comisiones. Importantes sectores aspirarían a establecer un esquema menos costoso de administración, teniendo presente que este se detrae del aporte mensual, afectando el ahorro propiamente.

No obstante, deber tenerse presente la necesidad de preservar la integridad de los fondos de ahorro previsional administrados, así como el rol de las entidades que los administran como inversores institucionales. Es de particular importancia asegurar institucionalmente la independencia y rigor profesional de los actores encargados de la administración de estos fondos, conforme su objetivo.

(vi) Sistema de cuidados

Como fue mencionado, seguir avanzando en el sistema de cuidados es una necesidad, pero esto no debe suponer una mayor presión tributaria, sino que su financiamiento que es uno de los mayores desafíos de esta política requiere de búsqueda de mayores eficiencias en la gestión y de una asignación diferente de recursos. Se debería estimular al sector privado para que incurra con mayor interés en el mercado de cuidados.

5.3. Opciones de Política asociadas a la Economía del Conocimiento

El futuro del trabajo está signado por más incertidumbres que certezas. Sin embargo, es posible señalar algunos aspectos que tienen amplio consenso respecto al trabajo del futuro. En este sentido destacamos que las nuevas tecnologías tendrán un impacto significativo en el empleo, pero la dimensión y alcance del impacto solo podrá conocerse sobre la marcha. Sin embargo, es posible desde ya identificar fortalezas y debilidades, amenazas y oportunidades. Es de suponer que un seguimiento atento permitirá la adopción y revisión temprana de estrategias que se muestren disfuncionales con la imagen objetivo que se procure o, dicho de otra manera, el o los objetivos que quieran obtenerse.

La imagen objetivo que razonablemente habría que procurar podría resumirse de la siguiente manera: aprovechar, como oportunidad

excepcional, el proceso de incorporación de tecnología disruptiva, de manera tal que:

- a) mejore la productividad del trabajo uruguayo
- b) con estabilidad política
- c) con cohesión social
- d) como forma de lograr una mejor calidad de vida de la población
- e) sean sustentables los programas de protección o bienestar social

Las opciones de políticas dependen del horizonte temporal que se considere y la velocidad de incorporación de tecnología, así como el impacto diferencial en los diferentes sectores. De estos elementos la evaluación de alternativas requiere de la conformación de escenarios futuros. De esta forma los temas que cobran relevancia tienen que ver con la incorporación de tecnología, la educación en sus diferentes niveles, las relaciones laborales.

Los temas relevantes por abordar tienen que ver con las opciones a futuro en materia de incorporación tecnológica y sus efectos sobre los puestos de trabajo y los requerimientos específicos de la mano de obra, lo que implica asuntos vinculados a la formación en las diferentes etapas de las personas infancia, secundaria y terciario, así como las políticas de formación continua.

Teniendo presente las características de este trabajo, podría pensarse en un horizonte de mediano plazo que nos ubique entre diez y quince años por delante, por ejemplo, en el entorno del año 2030.

Más allá de los desafíos propios de la protección social, pensar esos impactos futuros se facilita a través de la estructuración de posibles escenarios. A lo largo de este trabajo se ha ido identificando una línea de base, a partir de la cual construir esos escenarios. Estos se definen con algunas variables, presentes o ausentes o con diferentes comportamientos. Teniendo presente el objeto de este trabajo proponemos estructurar los escenarios sobre la base de:

a) Carácter y velocidad de la innovación disruptiva

- Inexistente. Descartamos que pueda ser un curso de acción posible. Entre las pocas certezas es que habrá impacto en el empleo, sus características y probablemente su disponibilidad.
- ¿Sectorizada o masiva? El impacto se limitaría, por lo menos en el horizonte previsible, a sectores de actividad o determinados

procesos y no impactaría en forma masiva en todos los sectores de la economía y sus procesos productivos. La experiencia pasada –si se siguiera el mismo ritmo- indica que así sería.

- i. Lenta: en esta hipótesis la incorporación tecnológica tendría efectos significativos en un mediano plazo, debido a un ritmo de incorporación pausado.
- ii. Rápida: la rapidez podría estar asociada a diversos factores, tales como incremento de la disponibilidad, accesibilidad asociada a reducción de costos, potenciación de la productividad de los diferentes procesos, conveniencia en términos comparativos a otros factores de producción, como el empleo de personas.

La situación de base constatable indica la existencia de una tendencia a la incorporación sectorial de tecnología sustitutiva de empleo, con perspectiva de velocidad creciente.

Sin embargo, no se percibe que Uruguay esté viviendo un ritmo de incorporación tecnológica que justifique incluir en la agenda de corto y mediano plazo propuestas de reducción de la jornada de trabajo, del estilo de las que se han sugerido en otros contextos. En el caso uruguayo, por lo pronto, existe un coeficiente de pluriempleo significativo (1,145) conforme la estimación para el año 2016. El reconocimiento de esta realidad del mercado de trabajo llevó en el año 2008 (Ley N° 18.399, de 28 de octubre de 2008) a que se diera cobertura por desempleo a quien tuviera una reducción del total de horas trabajadas en el día, en un porcentaje de un 25% o más del habitual en épocas normales, como consecuencia del despido o suspensión total en un empleo, cuando se desempeñare más de uno de éstos. Este fenómeno -económico y social- ha sorteado incluso una barrera legal altamente valorada por los uruguayos, la centenaria ley de 8 horas. En efecto, su artículo 5, nunca derogado (aunque sistemáticamente ignorado) prevé que “ninguna fábrica, taller, etc., se servirá de obreros que trabajen en otro establecimiento el máximo de horas autorizado por esta ley; pero cuando un obrero trabaje en un establecimiento un número de horas menor que el autorizado podrá trabajar en otros las horas complementarias”. Un importante sector de actividad, altamente intensivo en mano de obra –la salud- hace ya décadas, redujo por acuerdo de Consejo de Salarios a seis las horas de trabajo de parte importante de sus categorías laborales. Uno de los principales resultados fue el incremento del número de horas trabajadas por los beneficiarios de esa reducción, los que pasaron a caracterizar el sector como uno de los típicamente reconocidos por el pluriempleo. Ha habido otras experiencias de reducción de la carga semanal de horas de trabajo sin que se cuente con información desagregada sobre el impacto de estas medidas.

b) Contexto laboral

Las relaciones laborales, individuales y colectivas, tanto en su regulación como en su praxis, podrían estar condicionando o condicionar a futuro, la valoración sobre las preferencias empresariales hacia el recurso tecnológico o hacia el recurso humano. Esas preferencias podrían estar asociadas tanto a aspectos relativos a costos (niveles salariales y tributarios asociados) como relacionales (calidad de las relaciones de trabajo).

- Costos directos. Un incremento sostenido de los niveles salariales, incluso menor al que se ha registrado en la última década, tiene efectos sectoriales disímiles. En los sectores asociados al consumo interno el efecto podría ser positivo, especialmente en contextos cambiarios de valorización de la moneda nacional.
- Costos tributarios. La tributación sobre los ingresos laborales es un factor de encarecimiento del empleo.
- Relaciones y regulaciones laborales. Tienen impacto significativo en el empleo. En algunos casos pueden ser un factor de desincentivo para la contratación de personal y estímulo para la sustitución por tecnología.
 - i. De disputa abierta: en algunos momentos del pasado reciente y en algunos sectores de actividad hubo conflictividad irreflexiva que desbordó los canales regulares.
 - ii. De disputa reglada: entre trabajadores organizados y empleadores es normal que existan conflictos de intereses. Esos conflictos deberían seguir ciertas pautas, legales o convencionales, con medidas de prevención y resolución reglados.
 - iii. De cooperación: podría ser altamente conveniente que en algunas áreas clave pudieran alinearse las visiones y objetivos entre trabajadores y empleadores.
 - iv. Regulación de la negociación colectiva: la normativa vigente ha sido cuestionada por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, sin que haya habido avances en la introducción de las modificaciones correspondientes.
 - v. Regulación de las relaciones individuales: la legislación nacional tiene regulaciones detalladas y con escaso margen para la autonomía de la voluntad de las partes.

La situación de base constatable se caracteriza por un sostenido aumento del salario real y, en moneda extranjera dada la evolución del tipo de

cambio en un extenso lapso. Desde el punto de vista tributario, luego de la reforma vigente desde el año 2007 no se han registrado modificaciones de significación. Por su parte, la conflictividad sindical está siempre presente, en forma real o potencial.

c) Contexto del capital humano

El capital humano se expresa en multiplicidad de habilidades y competencias pertinentes, obtenidas del sistema educativo y de los entornos familiares, incluyendo valores tales como honestidad y cultura trabajo. La formación del capital humano de una nación es una tarea acumulativa, generación tras generación. Así como mejora, también puede deteriorarse.

- Bajo: sería un capital humano con bajas o inadecuadas calificaciones inadecuadas para el proceso de cambio tecnológico en curso.
- Alto: sería un capital humano con altas y adecuadas calificaciones para dicho proceso.
- Segmentado: sería una situación en que el capital humano estuviera fuertemente diferenciado entre niveles socioeconómicos, con personas con baja dotación y personas con alta dotación.

La situación de base constatable es la de un capital humano segmentado, con un número amplio de personas en edad activa o ingresando a ella con una dotación muy acotada de capital humano, mientras que un número minoritario con alta dotación. La explicación de la segmentación surge del diferente entorno socio económico de las personas y sus generaciones anteriores. Algunas experiencias evidencian que con acciones adecuadas es posible promover a personas de baja dotación a niveles superiores con cierta rapidez.

d) Contexto fiscal (gasto público social)

El gasto público en Uruguay y su financiamiento implican una fuerte presión fiscal sobre la actividad económica y la población, en general. El financiamiento de ese gasto público tiene un déficit sistémico, incluso luego de más de una década de bonanza inusitada. A efectos de cubrir el déficit fiscal se ha recurrido a un creciente endeudamiento que deberá ser asumido por las actuales y próximas generaciones. El principal componente del gasto público es el gasto público social y dentro de éste el relativo a jubilaciones y pensiones.

- Tendencial: en este posible comportamiento, el gasto público social tendría un comportamiento acorde a la tendencia más reciente,

que es francamente al alza. A la fecha del presente informe no hay proyecciones disponibles que contemplen un año base próximo, en lo que se ha presentado un alza fuerte del presupuesto de pasividades, debido a la reforma de 2008. Se ha agotado y revertido rápidamente el proceso de contracción del presupuesto de pasividades generado por la reforma de 1995, lo que demandará mayor esfuerzo financiero al proyectado hasta el presente.

- **Expansivo:** en este posible comportamiento, además del crecimiento derivado de la tendencia, podría haber otras presiones expansivas, como las asociadas a la legislación dictada en el año 2017 que amplió el componente del sistema con financiamiento fiscal y redujo el componente de ahorro para los nacidos con anterioridad a abril de 1966, con efectos a partir de los próximos años.
- **Contraído:** Sería un comportamiento contractivo del gasto público social, que requeriría el dictado de normativa funcional a dicho comportamiento.
- **Reorientado:** como se analizó en su momento el gasto público social tiene un sesgo orientado a los ingresos monetarios de las personas de mayor edad. Una alternativa podría estar en reorientar parte de ese gasto hacia niños, jóvenes y requerimientos de formación de capital humano.

La situación de inicio es de una tendencia creciente del gasto público social, con sesgo generacional marcado en favor de las personas mayores, altamente condicionado por el presupuesto del BPS y particularmente los programas jubilatorios y pensionarios. El carácter expansivo del gasto público social se ha adelantado en relación al proyectado, por efecto del temprano agotamiento de los efectos contractivos de la reforma de 1995.

La amplitud de la cobertura de los programas de protección social uruguayo, su arraigo social, el contexto fiscal y la tendencia de incremento del presupuesto asociado, no crean un marco proclive a incluir en la agenda de sugerencias de política el concepto de renta básica universal (RBU), en el horizonte temporal de este trabajo. Desde el punto de vista conceptual, la RBU, en cualquiera de sus dos principales expresiones, la transferencia monetaria directa y el impuesto negativo a la renta, es una política sustitutiva de los demás programas de protección social. Como política sustitutiva se presenta como de muy difícil aceptación social y si se la propusiera como aditiva debería enfrentar una restricción fiscal que parece insalvable. Por esas razones no se incorpora como sugerencia de política en ninguno de los escenarios planteados. La modalidad de universalismo progresivo que está actualmente proponiendo el Banco

Mundial como alternativa (2018:120) tampoco resulta atractiva en el entorno nacional y por las mismas razones. Sin embargo, dado los objetivos de las políticas universales e incondicionadas de transferencias, así como el renovado énfasis de la discusión internacional a su respecto, se justifica un detallado examen de las propuestas en debate a nivel comparado, así como la recopilación y análisis de todos los antecedentes disponibles sobre las experiencias concretas de implementación, caracterizadas por su limitado alcance temporal y poblacional.

e) Envejecimiento

- Inercial: es el que surge de las proyecciones conocidas, con cierto ritmo de crecimiento de la población mayor y la disminución de la población joven.
- Potenciado: es un escenario probable, de mayor envejecimiento que el proyectado debido a una disminución de la tasa de natalidad mayor o al incremento de la longevidad, lo que puede ocurrir como consecuencia del avance científico y tecnológico.

La línea de base se caracteriza por un comportamiento inercial ya marcado por el proceso de envejecimiento población, el cual muestra signos de potenciación, dado el descenso del número de nacimientos, en comparación con el año previo y los valores proyectados.

f) Liderazgo político y social

Comprende a los partidos políticos, organizaciones gremiales, empresarios y demás grupos con incidencia social.

- De perfil histórico: es aquel que se mantiene sosteniendo la agenda y postulados habituales en las décadas pasadas y de los intereses que representa (políticos, empresariales, sindicales, etcétera), sin abordar explícitamente los desafíos del nuevo escenario tecnológico.
- Prospectivo: es el liderazgo orientado al futuro caracterizado por una política de cooperación, estrategias de largo alcance acordadas, acciones concertadas, evaluación y monitoreo sistemático, comunicación hacia la población, identificación temprana de impactos sectoriales y acciones de atenuación.

Como situación de inicio, corresponde indicar que se percibe alguna preocupación de carácter prospectivo, pero con un nivel de reflexión y diálogo todavía muy acotado y lejos de la posibilidad de generar una acción de cooperación propias de una política de Estado. La agenda política no está incluyendo la discusión de estrategias de mediano y largo plazo en relación al objeto de estudio.

g) Inserción internacional

El destino de la producción nacional es relevante a estos efectos, en tanto implica introducir nuestros productos en mercados internacionales. Junto con los bienes o servicios que se exportan, van nuestras eficiencias e ineficiencias. Asimismo, los sectores de actividad productores de bienes transables reciben los impactos de manera diferente de los sectores productores de bienes para el mercado local exclusivamente, así como están expuestos a pautas competitivas diferentes. A este respecto, esta variable podría reconocer, por ejemplo, dos comportamientos:

- Mantenimiento de las características actuales de la inserción internacional.
- Ampliación de la integración al comercio global, vía acuerdos bilaterales o multilaterales.

Uruguay mantiene una cierta estabilidad en el número de países con los que comercia. Con parte importante de esos países se mantienen relaciones comerciales sin tratados ni acuerdos arancelarios. El contexto internacional en el momento actual muestra avances del proteccionismo (Estados Unidos, por ejemplo) y conflictos comerciales de especial relevancia (Estados Unidos y China). Por otra parte, algunos acuerdos comerciales requerirían atención para no perder oportunidades o afectar líneas comerciales en curso, especialmente el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica y el Acuerdo Internacional sobre Comercio de Servicios (TISA por sus siglas en inglés).

ESCENARIOS

Esas siete variables actúan en un medio ambiente con características específicas.

Para el caso en examen y teniendo presente las particularidades de los procesos asociados a la economía del conocimiento hay dos factores francamente positivos para aprovechar las oportunidades que presenta el nuevo perfil de los puestos de trabajo:

- Por un lado, el Plan Ceibal, que ha familiarizado decididamente a todos los niños y jóvenes prácticamente sin excepción, con el manejo cotidiano de herramientas tecnológicas.
- Por otro lado, la infraestructura digital uruguaya destaca por su penetración y calidad no solo en la región, sino en la comparación con muchos países desarrollados. Son dos fortalezas con las que el país cuenta al momento de afrontar estos desafíos.

Adicionalmente, el hecho de que la población en edad de trabajar se prevé que tenga una persistente tendencia a la baja, elimina un factor de stress en el mercado de trabajo, el cual no tiene que estar necesariamente creando nuevos puestos. Una de las preocupaciones centrales de la primera ola de temores sobre el impacto del mundo cibernético, hacia mediados de la década de 1960 en los Estados Unidos de Norteamérica, era que simultáneamente con la esperada pérdida de puestos de trabajo sustituidos por tecnología, se iniciaba la incorporación al mundo del trabajo de las primeras cohortes del llamado baby boom (como se conoce la explosión de la natalidad ocurrida en los EE.UU., producto del marcado incremento de la tasa de fecundidad luego de la II Guerra Mundial). Sin embargo, como contrapartida, cada joven y cada niño, integran un activo escaso a cuidar y promover, en tanto productor como ciudadano (capital humano).

Sobre estas bases se entiende adecuado pensar el impacto de los cambios del mundo del trabajo en cuatro escenarios.

ESCENARIO TENDENCIAL

Este es un escenario en el que se mantiene la inercia actual. En consecuencia:

- a) La innovación tecnológica tendría impacto sectorizado, moderado, con un ritmo de incorporación lento o intermedio; con efectos positivos en la productividad, pero acotados.
- b) El contexto laboral mantendría costos relativamente altos.
- c) No se revertiría la tendencia hacia la disminución del capital humano, registrándose una segmentación social de características significativas.
- d) El gasto público seguiría un comportamiento al alza, producto del agotamiento de los efectos de la reforma previsional de 1995 y la nueva normativa dictada en los años recientes.
- e) El sesgo pro adulto mayor se mantendría y se iría incrementando, a medida que se reducen los niños y se incrementan los mayores de 65 años.
- f) El liderazgo político y social podría dar crecientes muestras de preocupación sobre el futuro. No obstante, las acciones de cooperación o concertación podrían seguir encontrando obstáculos relevantes.

- g) La no diversificación del comercio internacional y el auto marginamiento de los procesos de acuerdos comerciales dificultaría la colocación de la producción nacional.

Situación resultante

- En este escenario no habría un mayor impacto de sustitución de trabajo humano por trabajo de máquinas, por lo que la problemática a afrontar en el corto plazo sería la específica del sistema de protección social ya señalada.
- Se mantendría tasas de empleo relativamente bajas, incompatibles con la imagen objetivo.
- La desigualdad laboral y social podría crecer como consecuencia de la segmentación en la adquisición de los elementos propios del capital humano.
- Simultáneamente es previsible la agudización de los problemas de financiamiento de gasto público social, como consecuencia del progresivo envejecimiento poblacional, la disminución de la dotación de trabajadores inherente a la dinámica demográfica proyectada y las limitaciones en el incremento de la productividad producto a la baja calificación de los recursos humanos y los limitados efectos de la introducción de tecnología.
- Eventualmente esta situación podría agravarse en el caso de que los actuales conflictos comerciales internacionales se decanten hacia mayores niveles de apertura, vía acuerdos bilaterales o multilaterales.

Sugerencias de política

- Implementación de las medidas de política reseñadas al considerar los desafíos clásicos de la protección social.
- El liderazgo político y social se vería expuesto a una exigencia de revisión de su perfil histórico, orientándose hacia un estilo prospectivo y cooperativo.
- Fuerte foco en la mejora del capital humano:
 - ✓ Fortalecimiento de la educación formal de manera de asegurar el mayor porcentaje de egreso de educación media en tiempos razonables y con las habilidades y competencias adecuadas.
 - ✓ La misión de INEFOP debería potenciarse sustancialmente, en particular en cuanto a:

- ▪ Desarrollar acciones de formación profesional alineadas con la estrategia país.
 - ▪ Ofrecer orientación y capacitación laboral, especialmente a las poblaciones con mayor vulnerabilidad frente al desempleo, estén activos o no.
 - ▪ Brindar asistencia técnica para la creación y desarrollo de las empresas, considerando los intereses de empresarios y trabajadores.
 - ▪ Investigar y difundir estudios prospectivos sobre el mercado de trabajo.
- Priorizar o condicionar el seguro por desempleo al cumplimiento de acciones de capacitación, aplicando estrictamente la ley.
 - En relación al gasto, aplicación de regla fiscal.

Probable trayectoria

La inercia de la situación actual no permitiría afrontar eficientemente los desafíos del sistema de protección social. Podría afectarse la estabilidad política y social a mediano y largo plazo, ya que se generarían tensiones que ineludiblemente deberían resolverse. En consecuencia, pesa sobre el liderazgo político y social el mantenimiento o la reorientación del curso de los hechos.

ESCENARIO CONVERGENTE

En este escenario, el liderazgo político y social tempranamente advertiría el potencial del cambio tecnológico que se avizora y adecua los diversos factores involucrados de manera funcional con el logro de la imagen objetivo.

A tales efectos:

- a) Se procesaría una rápida introducción de tecnología, en muchos sectores de actividad, con un incremento significativo de la productividad. Este cambio podría ser procesado sin desplazamiento significativo de trabajadores, en tanto estos habrían logrado las habilidades y competencias necesarias por aprovechar esas oportunidades,
- b) Los costos laborales se mantendrían, sin que se registren incrementos que agraven la decisión de contratar o no contratar personal y la competitividad del comercio internacional. El contexto laboral se caracterizaría por el tránsito hacia un modelo de relaciones de trabajo no confrontativo, en el que ambas partes de las relaciones colectivas de trabajo adecuan sus discursos y posturas clásicas.

c) Se lograría el objetivo de retención en la educación media de gran parte del alumnado, mejorando los desempeños en competencias claves. Las instituciones educativas y de formación mejorarían sustancialmente su performance y, a nivel social, se establecería referentes relevantes para la promoción de valores de responsabilidad, honestidad y otros asociados al desarrollo del capital humano. Progresivamente se iría acortando la brecha derivada de los entornos socio económicos.

d) El gasto público social iría progresivamente atenuándose, al trasladar parte del peso de las prestaciones de jubilación y pensión hacia regímenes de ahorro plenamente capitalizados. Al mismo tiempo habría una modificación en el sesgo generacional del mismo, reforzándose el gasto social asociado a infancia y juventud. Se daría una progresiva contracción y reorientación.

e) El envejecimiento poblacional seguiría su curso o, incluso, se potenciaría producto de mejoras en la calidad de vida y descubrimientos científicos y tecnológicos. Ese mayor envejecimiento implicaría ajustes relevantes en las prácticas de retiro de la actividad, tanto para las personas como para los empleadores. Probablemente la baja dotación de población en edad de trabajar que se proyecta permita incrementar las tasas de actividad de los adultos mayores, de manera voluntaria.

f) El liderazgo político y social ha logrado mecanismos de cooperación en aspectos clave para el desarrollo económico y social, lográndose acuerdos estables de largo alcance.

g) La inserción internacional se ha adecuando a los lineamientos y prácticas del comercio internacional, a partir de la visión compartida de aprovechar al máximo las oportunidades comerciales.

Situación resultante

En este escenario, las diferentes fuerzas y políticas se orientan hacia el logro de la imagen objetivo.

Sugerencias de política

- Implementación de las medidas de política reseñadas al considerar los desafíos clásicos de la protección social.
- Observar la evolución del mercado de trabajo y de los programas de protección social.

Probable trayectoria

Uruguay podría lograr un nivel de desarrollo económico y social sin precedentes y destacado a nivel internacional.

ESCENARIO FRICCIONAL

En este escenario las variables que lo conforman tienen desajustes transitorios, luego de los cuales se logra un alineamiento funcional con el logro de la imagen objetivo.

- a) Se daría una incorporación de tecnología rápida, probablemente sectorizada, pero de amplio alcance que desplazaría trabajadores de manera significativa.
- b) El contexto laboral mantendría inicialmente las características de la línea de base. Sin embargo, a medida que los liderazgos van asumiendo los términos del dilema nacional, van reorientando sus actitudes hacia modalidades de mayor concertación y cooperación.
- c) El sistema educativo no lograría revertir en el corto plazo los magros resultados existentes y el capital humano continuaría el proceso de deterioro y segmentación.
- d) El gasto público social mantendría las características de la situación de inicio, la cual comenzaría a revertirse paulatinamente, como resultado de los cambios en el liderazgo político y social
- e) El proceso de envejecimiento seguiría el curso proyectado. Si el mismo se potenciara por efecto de menores tasas de natalidad o ganancia de esperanza de vida, seguramente genere presión sobre el gasto público y la sostenibilidad.
- f) El liderazgo político y social adoptaría una visión prospectiva y desarrollaría estrategias de cooperación y concertación con la finalidad de revertir los efectos adversos.
- g) Como consecuencia de lo anterior, se adoptarían las decisiones de política comercial internacional funcionales al objetivo de expandir el acceso a mercados.

Situación resultante

- Tasas de desempleo elevadas y persistentes.
- Posible incremento de situaciones de marginalidad y pobreza.
- Riesgo de incremento de la desigualdad y fractura social.
- Dificultades de sustentabilidad del gasto público fiscal.

Sugerencias de política

- Implementación de las medidas de política reseñadas al considerar los desafíos clásicos de la protección social.
- Medidas similares a las del escenario tendencial, pero con mayor urgencia y profundidad en su implementación.
- Adicionalmente cabría prever opciones de ampliación del subsidio de desempleo, probablemente asociadas a actividades específicas de recapacitación.

Probable trayectoria

Este escenario puede derivar hacia uno convergente o hacia uno divergente, según el éxito de las políticas para controlar y revertir los efectos adversos en tiempos razonables. Seguramente deberá reestablecerse un clima de estabilidad política y social afectado por las tensiones sociales y financieras propias del escenario.

ESCENARIO DIVERGENTE

En este escenario las variables que lo conforman tienen desajustes estructurales, que no logran alinearse adecuadamente para el logro de la imagen objetivo.

- a) En este escenario se daría una rápida incorporación de tecnología, probablemente de amplio alcance, que desplazaría trabajadores de manera significativa.
- b) El contexto laboral mantendría las características de la línea de base.
- c) El capital humano continuaría una línea descendente y de segmentación.
- d) El gasto público social tendría un comportamiento tendencial, con problemas de sustentabilidad debido al incremento de las tasas de desempleo.
- e) El envejecimiento mantendría su evolución inercial, sin perjuicio de que los sectores de mayor nivel socio-económico puedan beneficiarse de ganancias de esperanza y calidad de vida debidas al desarrollo científico y tecnológico.
- f) El liderazgo político mantiene el perfil histórico.
- g) La inserción internacional del país mantendría las actuales características.

Situación resultante

- Elevado desempleo
- Imposibilidad de financiamiento genuino del esquema de protección social
- Alteración de los equilibrios básicos de la economía
- Incremento sostenido de la desigualdad
- Probable incremento significativo de las situaciones de marginación y pobreza
- Inestabilidad social y política

Sugerencias de política

No es posible en el actual estadio de la evolución económica y social del país siquiera esbozar una aproximación a políticas para enfrentar un escenario de estas características. Es un escenario crítico, al que no se llega inadvertidamente, sino producto de la inacción o de acciones equivocadas, en forma persistente. Es la hipótesis de máximo desafío para los liderazgos políticos y sociales.

EL FUTURO DEL TRABAJO Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD SOCIAL

V	Variable	Tendencial	Convergente	Friccional	Divergente
v1	Carácter y velocidad de la innovación disruptiva	La innovación tecnológica tendría impacto sectorizado, moderado, con un ritmo de incorporación lento o intermedio; con efectos positivos en la productividad, pero acotados.	Se procesaría una rápida introducción de tecnología, en muchos sectores de actividad, con un incremento significativo de la productividad. Este cambio podría ser procesado sin desplazamiento significativo de trabajadores, en tanto estos habrían logrado las habilidades y competencias necesarias por aprovechar esas oportunidades,	Se daría una incorporación de tecnología rápida, probablemente sectorizada pero de amplio alcance, que desplazaría trabajadores de manera significativa.	En este escenario se daría una rápida incorporación de tecnología, probablemente de amplio alcance, que desplazaría trabajadores de manera significativa.
v2	Contexto laboral	Costos altos	Los costos laborales se mantendrían, sin que se registren incrementos que agraven la decisión de contratar o no contratar personal y la competitividad del comercio internacional.	El contexto laboral mantendría inicialmente las características de la línea de base. Sin embargo, a medida que los liderazgos van asumiendo los términos del dilema nacional, van reorientando sus actitudes hacia modalidades de mayor concertación y cooperación.	El contexto laboral mantendría las características de la línea de base.
v3	Contexto capital humano	No se revertiría la tendencia hacia la disminución del capital humano, registrándose una segmentación social de características significativas	El contexto laboral se caracterizaría por el tránsito hacia un modelo de relaciones de trabajo no confrontativo, en el que ambas partes de las relaciones colectivas de trabajo adecuan sus discursos y posturas clásicas.	El sistema educativo no lograría revertir en el corto plazo los magros resultados existentes y el capital humano continuaría el proceso de deterioro y segmentación.	El capital humano continuaría una línea descendente y de segmentación.
v4	Contexto fiscal (Gasto Público Social)	gasto público seguiría un comportamiento al alza, producto del agotamiento de los efectos de la reforma previsional de 1995 y la nueva normativa dictada en los años recientes	Se lograría el objetivo de retención en la educación media de gran parte del alumnado, mejorando los desempeños en competencias claves. Las instituciones educativas y de formación mejorarían sustancialmente su performance y, a nivel social, se establecería referentes relevantes para la promoción de valores de responsabilidad, honestidad y otros asociados al desarrollo del capital humano. Progresivamente se iría acortando la brecha derivada de los entornos socio económicos.	El gasto público social mantendría las características de la situación de inicio, la cual comenzaría a revertirse paulatinamente, como resultado del cambio de los cambios en el liderazgo político y social	El gasto público social tendría un comportamiento tendencial, con problemas de sustentabilidad debido al incremento de las tasas de desempleo.
v5	Envejecimiento	sesgo pro adulto mayor se mantendría y se iría incrementando, a medida que se reducen los niños y se incrementan los mayores de 65 años	El gasto público social iría progresivamente atenuándose, al trasladar parte del peso de las prestaciones de jubilación y pensión hacia regímenes de ahorro plenamente capitalizados. Al mismo tiempo habría una modificación en el sesgo generacional del mismo, reforzándose el gasto social asociado a infancia y juventud. Se daría una progresiva contracción y reorientación.	El proceso de envejecimiento seguiría el curso proyectado. Si el mismo se potenciara por efecto de menores tasas de natalidad o ganancia de esperanza de vida, seguramente genere presión sobre el gasto público y la sostenibilidad.	El envejecimiento mantendría su evolución inercial, sin perjuicio de que los sectores de mayor nivel socio-económico puedan beneficiarse de ganancias de esperanza y calidad de vida debidas al desarrollo científico y tecnológico.
v6	Liderazgo político nacional	liderazgo político y social podría dar crecientes muestras de preocupación sobre el futuro. No obstante, las acciones de cooperación o concertación podrían seguir encontrando obstáculos relevantes	El envejecimiento poblacional seguiría su curso o, incluso, se potenciaría producto de mejoras en la calidad de vida y descubrimientos científicos y tecnológicos.	El liderazgo político y social adoptaría una visión prospectiva y desarrollaría estrategias de cooperación y concertación con la finalidad de revertir los efectos adversos.	El liderazgo político mantiene el perfil histórico.
v7	Inserción internacional	La no diversificación del comercio internacional y el auto marginamiento de los procesos de acuerdos comerciales dificultaría la colocación de la producción nacional.	Ese mayor envejecimiento de la población implicaría ajustes relevantes en las prácticas de retiro de la actividad, tanto para las personas como para los empleadores. Probablemente la baja dotación de población en edad de trabajar que se proyecta, permita incrementar las tasas de actividad de los adultos mayores, de manera voluntaria.	Como consecuencia de lo anterior, se adoptarían las decisiones de política comercial internacional funcionales al objetivo de expandir el acceso a mercados.	La inserción internacional del país mantendría las actuales características.

5.4. Instrumentos a los efectos de llevar adelante los procesos

En este apartado nos referiremos a algunas características e instrumentos necesarios a los efectos de concretar los procesos de cambio y modificaciones que se estuvieron desarrollando. Primero nos referiremos a lo que hace al abordaje de un proceso de modificaciones o cambios en seguridad social para luego mencionar algún instrumento necesario a los efectos de dar seguimiento a los cambios tecnológicos y su impacto a nivel del empleo.

No podemos dejar de destacar la utilidad que puede revestir revisar la experiencia internacional en materia de procesos de reforma, donde a través de la legislación comparada es posible conocer y pesar que factores son relevantes para considerar y pueden ser clave a los efectos del éxito o fracaso o qué tipo de instrumentos es posible pensar en concordancia con nuestra realidad.

Cualquier proceso de cambio en la materia que nos compete requiere de un fuerte involucramiento y participación de los diferentes actores sociales, a la vez que objetivos y rigurosos análisis cuantitativos. Un adecuado logro de consensos es fundamental para poder concretar cualquier modificación o reforma y que la misma redunde en beneficios para la población en su conjunto.

5.4.1. PROCESO PARA LLEVAR ADELANTE CAMBIOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL.

Los abordajes de los sistemas de seguridad social son de suma complejidad en la medida que afectan significativamente a las personas, implican un efecto en la asignación de recursos tanto entre las generaciones actuales, como en futuras, y se definen políticas que tienen efectos con posterioridad en el tiempo. En este sentido, son de suma relevancia los análisis en profundidad de forma sistemática, con proyecciones de futuro objetivas y desde una perspectiva multidisciplinaria y de múltiples actores.

Es de destacar, que cobra relevancia el proceso a través del cual se realizan los análisis, se definen alternativas de políticas y se lleva adelante la concreción de los mismos. Cualquier proceso de revisión de la seguridad social, elaboración de propuestas y gestión de reforma requiere de una importante participación social que se concrete con un equipo de trabajo técnico (expertos) y con amplio consenso social, conocimiento del sistema y de las necesidades tanto a nivel de la población, como en términos fiscales.

Uruguay presenta una institucionalidad que tiene mucho para aportar en este sentido y que con conocimiento y experiencia puede ser el actor clave para garantizar la participación y con esto la legitimidad de las propuestas, así como la pertinencia y adecuación de las mismas en lo que refiere a las problemáticas y requerimientos de un régimen adecuado de seguridad social en términos de derechos humanos, legalidad, economía, articulación trabajo y capital, activos-pasivos y otros colectivos. Esta institucionalidad está en la conformación del propio BPS que define la integración social del directorio del organismo como un mandato constitucional. El mismo está compuesto por cuatro miembros designados por el Poder Ejecutivo, uno electo por los afiliados activos, uno electo por los afiliados pasivos y uno electo por las empresas contribuyentes. Fue recién en el año 1992 cuando el Directorio se integra de forma completa por primera vez, y en 2006 cuando se cumple íntegramente la disposición constitucional con el ingreso de los primeros Directores Sociales, electos por votación directa de sus representados. Esta conformación posibilita la elaboración de políticas participativas a nivel institucional, generando legitimidad y confianza y permitiendo el contralor de la gestión.

El rol de las representaciones sociales es clave a la hora de garantizar a los diferentes colectivos una participación en la toma de decisiones a nivel del BPS y por lo tanto en la construcción y concreción de las políticas de seguridad social. Éstas representan a sus electores y a las diferentes instituciones involucradas como ser gremiales y asociaciones, individuos, entre otros. A su vez, ya transcurrimos 26 años de los directores sociales y 12 años de ocupar los cargos mediante la realización periódica de elecciones (desde el año 2006), lo que de esta forma ha generado una acumulación de experiencia en la gestión y en el conocimiento de la materia. Destacamos que la institucionalidad existente brinda condiciones para conducir en forma participativa pudiendo en un ámbito reducido garantizar una amplia representación de los involucrados. Esto no significa que no deben incorporarse otros ámbitos que integren a otros organismos, a algún colectivo que pueda no estar representado, y obviamente al sistema político, entre otros.

5.4.2. OBSERVATORIO PERMANENTE SOBRE TECNOLOGÍA Y EMPLEO

Una década atrás el iPhone apenas había salido de la creatividad de los equipos de Cupertino. Google se conoció tres años después de la reforma previsional de 1995. La versión de Facebook en español tiene once años de existencia. WhatsApp tiene menos de una década. Hace quince años los futurólogos decían que el reconocimiento facial y los vehículos autónomos eran capacidades inaccesibles para las máquinas; hoy controlan el acceso a espectáculos públicos y circulan en muchas ciudades. Tecnologías hoy cotidianas, poco tiempo atrás eran dominio de la ciencia ficción. Uno de

los más sólidos consensos es que, en el futuro, los cambios serán más profundos y más rápidos.

No es posible prever hoy lo que nos depara el futuro tecnológico y su impacto en el trabajo; sólo es posible estar atentos. Es necesaria una metodología que permita contar con conocimiento e información oportuna para evaluar el impacto y alternativas de los procesos en curso. Proponemos para eso la creación de un observatorio permanente sobre tecnología, economía y sociedad.

6 | Desde el Futuro del Trabajo al abordaje de la Seguridad Social. Aportes desde la experiencia de la representación empresarial.

Este documento es un primer paso hacia la reflexión que requiere nuestro Sistema de Protección Social y nos sugiere un enfoque para avanzar en posibles caminos a explorar en términos del régimen actual y del futuro de la seguridad social. En los tiempos que corren es común hablar sobre la necesidad de reformar la seguridad social. En ese sentido, y a partir de la investigación realizada y de la experiencia de la representación empresarial en el BPS, planteamos algunos aspectos relevantes a considerar en este debate.

En primer lugar, los temas que hacen a la seguridad social requieren siempre de un adecuado equilibrio entre lo económico y lo social, así como entre el presente y el futuro. Esta sencilla afirmación posee múltiples complejidades que resulta relevante destacar, especialmente hacer coincidir los objetivos e instrumentos acertados para lograrlos en contextos cambiantes y con factores muchas veces fuera de control. Un sistema de protección social requiere contar con los recursos necesarios para poder financiarse, debe optimizar el uso de los recursos, contribuir a la cobertura de riesgos y a la vez generar justicia en términos de proteger a los grupos con mayores riesgos, al mismo tiempo que atender a los contribuyentes moderando la presión fiscal, se debe generar confianza en el largo plazo.

En el mediano plazo no es pensable un sistema de seguridad social que no demande más recursos de los que se le asignan para sostenerse, sobre todo si atendemos las tendencias que se dan a nivel demográfico, los desafíos en términos del mundo del trabajo y las debilidades que presentan economías como las nuestras, con ciclos económicos en los cuales en tiempo de crisis es necesario hacer uso del sistema de prestaciones como forma de atender situaciones de desempleo, pobreza y falta de ingresos, entre otros.

En este sentido, destacamos que es tan importante poder ampliar la cobertura como adaptar y adecuar el sistema para que puedan generarse los recursos destinados a financiar las prestaciones, porque las mismas no

pueden caer como un peso para las arcas del Estado y para la sociedad en su conjunto, comprometiendo al resto de las políticas públicas y las posibilidades de crecimiento del país así como el imprescindible desarrollo de las empresas privadas. Un sistema de seguridad social saludable y sostenible es clave para atender los tiempos de crisis, los riesgos que presentan los diferentes grupos demográficos, así como generar incentivos positivos para la economía y el mercado de trabajo. La buena gestión es clave para alcanzar ese imperativo.

En este contexto es indudable que la seguridad social requiere de diversos ajustes, trascendentes para la sustentabilidad de largo plazo y llegar a sentar las bases de una reforma, en tanto que otros deberán ser más de corto plazo, atinentes a la imprescindible mejora de la gestión y al ajuste del sistema actual, que puedan convertirse en antecedentes de posibles reformas en el futuro.

Estamos cerrando un periodo de gestión y tenemos tiempos políticos que condicionan el accionar, pero no son un impedimento para el cambio, sino que por el contrario pueden ser vistos como una gran oportunidad para generar mejoras en el sistema, como por ejemplo corregir errores de cálculo en la aplicación de las prestaciones a nivel informático, así como plantear propuestas al ejecutivo para minimizar o eliminar las disfuncionalidades constatadas en la aplicación de normas de reciente aprobación.

En estos últimos 20 años, se han producido importantes avances en la protección social en Uruguay y en particular en el BPS. En primer lugar, hemos podido ampliar las prestaciones existentes e incluir riesgos anteriormente no atendidos, hemos sido innovadores para avanzar en el sistema de cuidados, se ha logrado ampliar los niveles de cobertura, y se han instalado un número significativo de plataformas y sistemas informáticos que, gracias al avance de la tecnología, permiten facilitar y acelerar tramites, haciendo posible acceder a la información desde cualquier rincón del país. Asimismo, existe un conjunto de instituciones que se articulan y comparten recursos, información, sistemas y coordinan prestaciones, como ser el MIDES, DGI y otros.

Entendemos que la representación ha sido un instrumento a los efectos de generar logros en términos de los derechos de los empresarios, quienes muchas veces no son vistos como sujetos de derecho en la seguridad social. También ha sido el ámbito para poder opinar y ser parte de procesos de decisión tanto en el consenso como en el disenso. En numerosas ocasiones no fuimos escuchados, pero estaríamos en peores condiciones, si no hubiéramos sido parte de los procesos de decisión.

Nuestro trabajo constó de varias etapas. En un principio estuvimos dedicados a concretar las reivindicaciones en lo que refiere a la seguridad social para los empresarios, luego a la generación de opinión y a realizar

aportes en todos los procesos más recientes de la seguridad social y en la adecuación de la institucionalidad del BPS, siempre desde una lógica que apunta a maximizar la eficiencia, la transparencia y la asignación correcta de los recursos. Hoy, nos preocupa especialmente la optimización de la gestión y la mejora de los resultados económicos financieros de la institución, pensando en la seguridad social del futuro, en concordancia con las necesidades de la población y en los cambios que ya se vienen dando a nivel tecnológico en el mundo del trabajo.

En este marco, nos planteamos al menos tres niveles estratégicos para pensar la seguridad social. En el primer escalón, al que denominamos mejora o avances de la gestión. Promovemos una revisión, esto implica aprovechar las capacidades instaladas, así como los resultados de auditoría mejorando el alcance de los niveles de control sobre el otorgamiento y pago de prestaciones, todo esto se debe complementar con una fiscalización sobre las nuevas formas de desarrollar actividades empresariales (plataformas digitales y otros), para disminuir la informalidad, que perjudica las finanzas del BPS y afecta la competitividad de las empresas formales por la vía de la competencia desleal. Un segundo nivel refiere a los ajustes en el sistema actual, propuestas que se presentarán en un próximo documento. Atravesamos una reforma de la seguridad social en el año 1996 por la cual se cambió de un sistema de reparto a un sistema mixto y que fue acompañada con múltiples instrumentos. Se llevó a cabo a través de un incremento considerable de los programas de prestaciones a partir del año 2005, que en parte atendieron una situación social compleja resultante de la crisis, y en parte situaciones que identificadas como riesgos fueron atendidas. Finalmente, y una vez transitados por los niveles uno y dos estaremos en condiciones de tener una posición concreta sobre la necesidad o no de diagramar posibles reformas estructurales o paramétricas del sistema que atiendan a la mejora sustancial del mismo, a los desafíos demográficos y que aseguren que Uruguay siga siendo ejemplo internacional en materia de Protección social.

Un concepto no menor, que hace al equilibrio económico y social antes mencionado, tiene que ver con la existencia de una mirada de la seguridad social por encima de los diferentes regímenes existentes. A pesar de que en la reforma del año 1996 existió un compromiso de unificar los sistemas, en los hechos no se han logrado avances. Nuestra posición, es que existe necesidad de una mirada global que signifique un trato más equitativo en términos de los diferentes colectivos, como aportantes al sistema y beneficiarios. Pueden coexistir múltiples sistemas, pero deben garantizar la igualdad de oportunidades y de derechos, y atender a las diferentes necesidades que se dan en cada tipo de actividad, lugar de residencia, género y situación particular.

El nivel de avances en la gestión es entendido como lo más urgente y necesario. Nos encontramos en el momento más propicio ya que el 2019 es un año electoral y no hay posibilidades de modificación del sistema, pero sí de hacer un mejor uso de sus capacidades y volverlo más eficiente. En este sentido, hoy contamos con un Banco de Previsión Social con excelentes capacidades instaladas en términos de tecnologías de la Información, sistemas informáticos y recursos humanos, con presencia en todo el país y que brinda una gran cantidad de prestaciones, incluso en el área de la salud, lo que no sería de su competencia.

La gestión debe abordarse en al menos tres dimensiones: 1) mejorar la eficiencia, cumplir las recomendaciones de auditoría interna en lo relacionado con las fórmulas de cálculo para las liquidaciones a través de los sistemas informáticos, disponer de un Sistema de Control de fraude de Prestaciones activas (subsidio de enfermedad y de desempleo, maternidad y cuidados parentales, entre otras); lograr un mayor aprovechamiento de los sistemas informáticos, la inclusión financiera y la trazabilidad de la información para fiscalizar las actividades de la economía digital muchas de ellas realizadas en la total ilegalidad; potenciar instrumentos como la historia laboral, cumpliendo con la notificación con efectos legales como lo establece la Ley N° 16.713. 2) revisar la normativa, tanto en lo que refiere al no cumplimiento de normas aprobadas y vigentes, como al otorgamiento de prestaciones sin norma habilitante (ayex, prótesis, órtesis), como a decisiones de aspectos tributarios definidos - a nuestro juicio incorrectamente- a nivel de los consejos de salarios o acuerdos laborales, análisis de las fórmulas actuariales aplicables para el cálculo de servicios bonificados, 3) Establecer controles para eliminar la duplicación de prestaciones así como analizar la superposición de beneficios que son cubiertos con nuevas prestaciones (BPS – MIDES).

El otro nivel que se mencionó tiene que ver con los ajustes necesarios al sistema actual. La última reforma de la seguridad social recién está comenzando a tener efectos en términos de sus impactos, ya que actualmente se tienen las primeras cohortes del régimen mixto. A su vez, durante estos últimos 20 años, se han generado una cantidad de nuevas disposiciones, con impactos que deben ser evaluados. En este sentido, cabe una revisión global a partir de la experiencia y de la evaluación que se pueda realizar del actual régimen modificado, así como del conjunto de programas que existen en pos de corregir posibles desajustes del sistema.

Nos comprometemos desde la representación empresarial a generar un conjunto de instancias de análisis que contribuya a definir propuestas y procesos para debatirlas y analizarlas. En esta mirada, nuestro principal aporte es poder avanzar en una lógica de consenso, identificando una agenda que sea un ganar-ganar para todos los que nos encontramos comprometidos con la importancia de tener un sistema de seguridad social

económica y socialmente sostenible, bien administrado y eficiente, y que minimice los riesgos de fraude por prestaciones mal asignadas, como por ocultación o sub-declaración de actividades. Nos proponemos respaldar estas consignas con programas bien definidos en función de las necesidades de la población, de los trabajadores y de las empresas.

7 | Principales conclusiones

1. El trabajo como actividad humana ha estado en permanente proceso de transformación desde siempre. Sin embargo, el empleo como medio de subsistencia (y realización) es una categoría histórica reciente que va camino a cumplir apenas tres siglos de existencia en la historia de la humanidad. En ese lapso, el mismo se ha visto modificado de manera radical para la gran mayoría de las personas, de la labor en los campos a las oficinas, del uso de las manos y músculos a la incorporación de las máquinas. Todos esos cambios estuvieron signados por el temor a perder la fuente de ingresos de los trabajadores y sus familias. Desde mediados del siglo pasado la automatización y digitalización han hecho resurgir los temores. Numerosos investigadores consideran que al finalizar la segunda década del siglo XXI se estará en un punto de inflexión tan crucial como el que generó la Primera Revolución Industrial, basada en la máquina de vapor y otras innovaciones puestas al servicio de la producción. Las empresas cambiaron radicalmente la fuente de su valor, trasladándose de la rotundidad de las grandes fábricas a la sutilidad del software, de las plantas industriales a las plataformas, de lo tangible a lo incorporal.

2. Así como la primera Revolución Industrial trajo consigo enormes problemas sociales (explotación, trabajo infantil, etcétera) y ambientales (contaminación), la nueva revolución productiva podría estar acompañada por diversos efectos nocivos como desempleo, desigualdad creciente y resquebrajamiento de la cohesión social mínima para la vida en comunidad. No está claro cuán profundas y duraderas podrían resultar esas externalidades negativas, incluso si son coyunturales, circunstanciales o si, por el contrario, van a dibujar de manera persistente una nueva relación de las personas, del trabajo y de las formas y fuentes de obtener los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades personales.

3. Por lo pronto, los expertos y empresarios consultados para esta investigación coinciden en señalar algunas características del nuevo mundo del trabajo:

- a) las ocupaciones de baja calificación que requieren menos educación formal serán las más susceptibles a la automatización, mientras que los trabajos que requieren capacitación profesional o

educación terciaria estarán menos amenazados, al menos inicialmente.

- b) el trabajador de la nueva economía deberá tener habilidades y competencias para resolver problemas complejos, comunicacionales y creativos. El talento y el capital humano serán más importantes que el capital tradicional, dejando a aquellos países con menos personal capacitado en la retaguardia de este proceso.
- c) El trabajo asalariado clásico podría perder predominancia en relación al trabajo independiente, tele-trabajo, free lance, para multiplicidad de clientes y otros.

4. Este escenario interroga sobre la probable afectación de derechos laborales y de protección social.

- a) El lugar del trabajo (más específicamente del empleo) en la vida de cada persona y en la seguridad social podría variar, afectando la centralidad que esta representación empresarial ha defendido y que ha tenido en los últimos siglos, en los dos ámbitos.
- b) Los sistemas de protección social no son ajenos a este proceso y los impactos sobre los mismos pueden ser muy significativos. Los sistemas ya sea de base bismarckiana (como el uruguayo), o beveridgiana (como los de la órbita del Commonwealth) han sido diseñados pensando en la sociedad industrial clásica, derivada de la Primera Revolución Industrial y caracterizada por la existencia de un trabajador asalariado. El conjunto de transformaciones en proceso pone hoy en entredicho ese diseño, tanto en términos de prestaciones como de financiamiento.

5. El sistema de protección social en Uruguay requiere de una revisión sin dilación, en virtud de los problemas ya mencionados propios de su diseño y evolución, que se deben transparentar. Las opciones que se analizan nos enfrentan a dos diferentes problemáticas la propia de la protección social, preexistente a cualquier efecto que pudieran tener los cambios en el mundo del trabajo y al futuro del trabajo y el impacto del nuevo ritmo y características de los avances tecnológicos en curso. El análisis no se agota en este libro, sino que va a requerir de varios trabajos posteriores. Un aspecto fundamental a tener en cuenta es que la experiencia nacional e internacional sugiere que los procesos de reforma de la seguridad social, en medio ambiente democrático, deben procesarse con el mayor grado de información, rigor técnico y consenso político.

6. Las principales problemáticas en materia de protección social refieren a la sustentabilidad del sistema tanto a mediano como largo plazo, a las tendencias demográficas, a las necesidades de cuidados y a las debilidades en clave fiscal y de gestión de los sistemas, la informalidad, y los errores de diseño que alimentan el fraude. Todos elementos que en su conjunto generan importantes dificultades en términos de la viabilidad y futuro del sistema.

7. El futuro del trabajo está signado por más incertidumbres que certezas. Sin embargo, es posible señalar algunos aspectos que tienen amplio consenso, como por ejemplo que las nuevas tecnologías tendrán un impacto significativo en el empleo, pero la dimensión y alcance del impacto solo podrá conocerse sobre la marcha. Es posible desde ya identificar fortalezas y debilidades, amenazas y oportunidades. Por lo que se trabajó a partir de una imagen objetivo en el planteamiento de escenarios que nos podrán aportar capacidad de análisis y alternativas ante diferentes situaciones de factores claves que impacten en el mundo del trabajo y la seguridad social.

8. El capital humano de nuestra sociedad está impactado por los magros e inequitativos resultados de los procesos educativos que evidencian las evaluaciones oficiales. Ello cuestiona la capacidad de sustentabilidad de los programas de protección social tal como los conocemos hoy, al tiempo que genera una fuerte limitante para aprovechar las oportunidades productivas que presenta el proceso de digitalización de la economía. El sistema educativo ha dejado de cumplir el rol de impulsor de la integración y promoción social de los hijos de las familias de menores recursos. Actualmente, los resultados del proceso educativo, por el contrario, reproducen o incrementan la desigualdad social. Este es una tendencia muy riesgosa para cualquier sociedad, y claramente contrario a la imagen con la que los uruguayos hemos venido identificándonos desde hace más de cien años. Este problema ya está presente, no obstante, los recientes flujos migratorios hacia nuestro país, han minimizado el impacto sobre las empresas.

9. Numerosos expertos y empresarios entrevistados, así como la literatura sobre el tema señalan que se crearán tantas ocupaciones como las que desaparecerán, pero ninguno vaticina que coincidirán las respectivas velocidades, por lo que es altamente probable que surjan o se acentúen los problemas de empleo. Tampoco es posible asegurar que la velocidad de adquisición de las nuevas habilidades y competencias se acompañe con la masiva incorporación de tecnologías disruptivas, por lo que la no coincidencia de la demanda y oferta de mano de obra podrían ser responsables de mayor severidad en los problemas de empleo, con repercusiones en la protección social. Fundamentalmente, porque aquellos que no logren insertarse en el mundo laboral, buscarán las ya conocidas

disfuncionalidades de los sub-sistemas, para lograr vivir del Estado, o presionarán al sistema político para ser incluidos en nuevas prestaciones de carácter no contributivo, lo que generará enormes problemas de financiamiento. El déficit financiero existente, así como las nuevas propuestas en protección deberán disociarse de los aportes sobre el empleo.

10. Algunos autores y organismos internacionales plantean la necesidad de generar un nuevo contrato social, que contemple redefiniciones de gran magnitud en las relaciones y regulaciones laborales, las políticas de ingresos y la fiscalidad. Entre las propuestas que insistentemente se sugieren y no tienen eco a nivel empresarial, está la redefinición del tiempo de trabajo, el establecimiento de una renta básica universal o similar, ya sea vía una erogación monetaria directa o bajo modalidad de impuesto negativo a la renta, así como formas alternativas de captar tributos de una economía crecientemente automatizada (tributación sobre la actividad de robots), economía colaborativa digital (tributación de las diferentes plataformas), actividad financiera (tributación sobre transacciones bancarias), entre otros.

11. Estos escenarios futuros nos interpelan y nos demuestran que deberemos adoptar posiciones flexibles. Tenemos importantes desafíos como país y como sociedad de afrontar los cambios necesarios en nuestro sistema laboral y de protección social, más allá de los intereses corporativos, ideológicos y particulares, atendiendo a la eficacia, eficiencia, sustentabilidad y equidad del sistema y generando las condiciones para ir adecuándolo a la realidad de nuestra población envejecida, procurando lograr el imprescindible salto cualitativo, que incremente la productividad y como consecuencia mejore la calidad de vida de la gente.

12. Desde la representación empresarial existe un compromiso para generar propuestas sustentables en materia de protección social. Considerando que las mismas requieren siempre de un adecuado equilibrio entre lo económico y lo social, así como entre lo presente y futuro. Es en este sentido, que esta investigación pretende aportar la generación de conocimiento desde diferentes perspectivas, de acuerdo a los lineamientos en la materia de la OIT. Se contó con el aporte de expertos y referentes del sector empresarial, académicos, del gobierno, de la seguridad social, así como desde el acumulado de la gestión de la Dirección empresarial en el BPS.

**La mejor seguridad social es el trabajo y
el país necesita tanta seguridad social como sea posible y sustentable,
sin comprometer la imprescindible creación de trabajo formal.**

Bibliografía consultada

ABELES, AMARANTE Y VEGA (2014), "Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010".

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/37435-participacion-ingreso-laboral-ingreso-total-america-latina-1990-2010>

ABOAL, D. Y ZUNINO, G. "Innovación y habilidades en América Latina". Centro de Investigaciones económicas. 2017.

ACEMOGLU, D. Y RESTREPO, P. "Robots and jobs: Evidence from US labor markets". Working paper, National Bureau of Economic Research. 2017.

ACEMOGLU, D. Y AUTOR, D. "Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings". Handbook of Labor Economics - Volumen 4, capítulo 12. 2010.

AISS (2016). Asociación Internacional de Seguridad Social. Diez desafíos Mundiales para la Seguridad Social. Ginebra.

ACKERMAN, Bruce, ALSTOTT, Anne (1999). *The Stakeholder Society*. Yale University Press. New Haven

ALARCO (2017), "Ciclos distributivos y crecimiento económico en América Latina" <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/65819>

APELLA, I. Y ZUNINO, G. "Cambio tecnológico y el mercado de trabajo en Argentina y Uruguay. Un análisis desde el enfoque de tareas". Serie de informes técnicos del Banco Mundial en Argentina, Paraguay y Uruguay, N° 11. 2017.

ARNTZ, M., GREGORY, T. Y ZIERAHN, U. "The risk of automation for Jobs in OECD Countries. A comparative analysis". OECD. 2016.

AUTOR, D. "POLANYI'S PARADOX and the Shape of Employment Growth". Working paper, National Bureau of Economic Research. 2014.

Autor, D. "The "Task Approach" to Labor Markets: An Overview". Working paper, National Bureau of Economic Research. 2013.

Banco Mundial. 2018 *World Development Report 2019: THE CHANGING NATURE OF WORK*. Working Draft.

BARRAN Y NAHUM (1981). *Battle, los estancieros y el Imperio Británico*. Tomo 2. EBO, Montevideo

BARR, Nicholas (2004). *Economics of the Welfare State*. 4th Edition. Oxford University Press, New York

BARR, Nicholas – DIAMOND, Peter (2008). *Reforming Pensions. Principles and Policy Choices*. Oxford University Press, New York

BATTHYÁNY, Karina (s/f). Cuidado de personas dependientes y género. Proyecto "Uso del tiempo y trabajo no remunerado de las mujeres en Uruguay" (2007-2008).

BECK, Ulrich (2000). *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Paidós, Barcelona.

BELIZ, G. "Un contrato social tecnológico para América Latina". *Robotlucion: El futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina*. BID. 2017.

BERTOCCCHI, Marida, SCHWARTZ, Sandra L., ZIEMBA, William T. Ed. (2010). *Optimizing the Aging, Retirement and Pensions Dilema*. Wiley Finance, New Jersey

BERTRANOU, F. "El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo". Informes técnicos OIT. 2017.

BEVERIDGE, William (1942). *Social Insurance and Allied Services*. The Macmillan Company, New York

BPS. Proyección financiera del sistema previsional contributivo administrado por el Banco de Previsión Social. Año base 2013.

<http://www.bps.gub.uy/bps/file/10952/1/proyeccion-financiera-del-sistema-contributivo-administrado-por-el-banco-de-prevision-social-ano-base-2013.pdf>

BREGMAN, RUTGER. 2016 *Utopía para realistas*. Salamandra

BRYNJOLFSSON, Erik y McAfee, Andrew (2016). *La Segunda Era de las Máquinas*. Ed. Temas. Buenos Aires

BPS-AGSS. Particularidades del Financiamiento del Sistema Previsional Uruguayo. Banco de Previsión Social. Montevideo <https://www.bps.gub.uy/bps/file/6206/1/3brovia.pdf>

CIU (2017). CÁMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY. Índice de Stock de Capital Fijo de Maquinaria y Equipos en la Industria. Informe anual. Año 6– N°6.

CASTELLS, M. Prólogo "La red y el yo". *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Siglo XXI. 1996.

CAIN, G. G., & WISSOKER, D. A. (1988). *Marital breakups in the Seattle-Denver income maintenance experiment: a different conclusion* (No. 88). University of Wisconsin--Madison.

CEPAL-BANCO MUNDIAL (2016). Editores: ROFMAN, Rafael, AMARANTE, Verónica, APELLA, Ignacio. *Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI*. Naciones Unidas, Santiago de Chile

CLARK, Gordon L., MUNNELL, Alicia H., ORSZAG, J. Michael (2006). *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*. New York

COMISIÓN EUROPEA (2018). COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO. Es el momento de instaurar un marco fiscal moderno, justo y eficaz para la economía digital.

CORIAT, B. "El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa". Siglo XXI. 1993

CUNLIFFE, John and ERREYGER, Guido, Ed. (2004). *The Origins of Universal Grants. An Anthology of Historical Writings on Basic Capital and Basic Income*. Palgrave Macmillan, New York

DAVIS, Robert H. 1966. *The advance of Cybernation: 1965 - 1985*. Dentro de: Theobald, Robert. 1966 *The guaranteed income. Next Step in socioeconomic evolution?* Anchor

de HAEDO, JAVIER (2018). "¿Volverá a crearse empleo?" Suplemento Economía y Mercado. Diario *El País*. Montevideo, 2 de abril de 2018.

DRUCKER, Peter F (1993). *Post-Capitalist Society*. HarperBusiness, New York

DURAND, Paul (1991). *La política contemporánea de seguridad social*. Madrid

ENGLER, Tomás y PELÁEZ, Martha B. Ed. (2002). *MÁS VALE POR VIEJO. Lecciones de longevidad de un estudio en el Cono Sur*. Banco Interamericano de Desarrollo - Organización Panamericana de la Salud. Washington DC.

European Parliament. "Resolution with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics". Committee on Legal Affairs. 2016.

FROMM, Erich. 1966. *The psychological aspects of the guaranteed income*. In: Theobald, Robert. 1966 *The guaranteed income. Next Step in socioeconomic evolution?* Anchor.

FRANCÉS, Anuar (1983). Seguridad Social. In: *El Ocaso del Estado Benefactor*. El Uruguay de nuestro tiempo. N° 10, CLAEH, Montevideo

FORD, M. "Rise of the robots. Technology and the threat of a jobless future". 2015.

FORGET, E. L. (2008). *The town with no poverty: A history of the North American guaranteed annual income social experiments*. University of Manitoba, Canada.

FORGET, E. L. (2011). *The town with no poverty: The health effects of a Canadian guaranteed annual income field experiment*. Canadian Public Policy, 37(3), 283-305.

FREEMAN, C. Y LOUÇÃ, F. "As Time Goes By. From the Industrial Revolutions to the Information Revolution". Oxford University Press. 2001.

FREY, C. Y OSBORNE, M. "The future of employment; how susceptible are Jobs to computerization?". Working paper, University of Oxford. 2013.

FUENMAYOR FERNÁNDEZ, A., & GRANELL PÉREZ, R. (2017). *Implantación de un Impuesto Negativo sobre la Renta. Microsimulación de su coste neto y efectos sobre la pobreza y la desigualdad*. Papeles de trabajo-Instituto de Estudios Fiscales, 2017, vol. 2017, número 1, p. 1-44.

GIANOLA MARTEGANI, Ariel (1983). Nuevas estrategias para el estudio de la seguridad social. In: Cuadernos N° 26. CLAEH, Montevideo.

GONZÁLEZ, Luis Eduardo (1986). *Los partidos y la redemocratización en Uruguay*. In: Cuadernos N° 26. CLAEH, Montevideo

GROMPONE, Juan (2014). *La danza de Shiva. La construcción del futuro*. Fin de Siglo. Montevideo

International Monetary Fund (IMF). 2017. *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Washington, October.

HARDY, W., KEISTER, R. Y LEWANDOWSKI, P. "Technology or Upskilling? Trends in the Task Composition of Jobs in Central and Eastern Europe". Working paper, IBS. 2016.

HAYEK, Friedrich (2014). *Derecho, Legislación y Libertad*. 2ª Ed. Unión Editorial. Madrid.

HOPENHAYN, Martín (2001). *Repensar el trabajo. Historia, profusión y perspectivas de un concepto*. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires

INEEd (2017). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016. INEED, Montevideo
<https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2015-2016.pdf>

KEYNES, John Maynard (1930). *Economic Possibilities for our Grandchildren*
<http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf>

HUNNICUTT, Benjamin Kline. 1988. *Work Without End. Abandoning Shorter Hours for the Right to Work*. Temple University Press Philadelphia

HUNNICUTT, Benjamin Kline. 1996. *Kellogg's six-hour day*. Temple University Press Philadelphia

KURZWEIL, Ray (1999) *The age of spiritual machines. When computers exceed human intelligence*. Penguin Book, New York

KURZWEIL, Ray (2005). *The Singularity is Near*. Penguin Books. New York.

KURZWEIL, Ray (2012). *How to Create a Mind. The Secret of Human Thought Revealed*. Viking Penguin. New York

LARRAÑAGA, Osvaldo y AZÓCAR, Irene (2008). El nuevo escenario. Cambio demográfico, incorporación de la mujer y diversificación de la familia. In *Redes, Estado y Mercados. Soportes de la cohesión social latinoamericana*. Uzbar Editores, Santiago de Chile.

MCKINSEY Global Institute. "A future that works: automation, employment, and productivity". 2017.

MCKINSEY Global Institute. "Jobs lost, Jobs gained: workforce transitions in a time of automation". 2017.

MCKINSEY Global Institute. "Technology, jobs and the future of work". Briefing note. 2017.

MCCLOSKEY, Deirdre Nansen (2017). The Myth of Technological Unemployment.
<http://reason.com/archives/2017/07/11/the-myth-of-technological-unem>

MALLOY, James M. (1986). Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de América Latina y los Estados Unidos. In: *Crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud*. (Carmelo Mesa-Lago Ed.), Fundación de Cultura Económica, México

MÉDA, Dominique (1998). *El trabajo. Un valor en peligro de extinción*. Gedisa editorial. Barcelona

MÉDA, Dominique (2016). *The future of work: The meaning and value of work in Europe*. International Labor Office. Research Paper N° 18.

MESA-LAGO, Carmelo (1977). *Modelos de Seguridad Social en América Latina*. Ediciones SIAP, Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social. 2008 *Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Versión impresa.

MISHEL, L. Y BIVENS, J. (2017) "The zombie robot argument lurches on. There is no evidence that automation leads to joblessness or inequality". Economic Policy Institute.

MUNYO, I. (2016) "¿Y por casa cómo andamos?". IEEM.

NAAM, Ramez (2013). *The Infinite Resource. The Power of Ideas on a Finite Planet*. University Press of New England.

NATIONAL COMMISSION ON TECHNOLOGY, AUTOMATION, AND ECONOMIC PROGRESS. Reporte. BOWEN, Howard R. (Chairman) et al. Washington D.C., 1966

OCDE (2014). *Cómo abordar los desafíos fiscales de la Economía Digital* (Versión preliminar)

ODDONE PARÍS, Gabriel (2010). *El Declive. Una mirada de la economía de Uruguay en el siglo XX*. Linardi y Risso / CINVE. Montevideo.

OIT (1964). Informe al Gobierno de la República Oriental del Uruguay sobre Seguridad Social. Programa Ampliado de Asistencia Técnica. OIT/TAP/Uruguay. R.5. Ginebra. Mimeo

OIT (2009). Trabajo. La revista de la OIT N° 67. Ginebra

OPP (2017a). OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO, Presidencia de la República. "Automatización y empleo en Uruguay. Una mirada en perspectiva y en prospectiva". Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050. Serie de divulgación - Volumen II. 2017.

OPP (2017b). OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO, Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Hacia una estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050. Serie de Divulgación, Volumen III. Escenarios Demográficos Uruguay 2050. Mimeo, Montevideo

PAPADOPULUS, Jorge (1992). *Seguridad Social y Política en el Uruguay*. CIESU, Montevideo.

PÉREZ, C. "Technological revolutions and techno-economic paradigms". Cambridge Journal of Economics - Volumen 34, páginas 185- 202. 2010.

PÉREZ, C. "The double bubble at the turn of the century: technological roots and structural implications". Cambridge Journal of Economics - Volumen 33, páginas 779 - 805. 2009.

PERKIÖ, J. "Basic Income Proposals in Finland, Germany and Spain". Discussion Paper N° 2, Transform! 2013.

PODER EJECUTIVO (2017). Mensaje y proyecto de ley Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2016. Informe Económico Financiero. Capítulo VII. Gasto Público Social.

<https://www.mef.gub.uy/21787/1/mef/informe-economico-financiero-y-exposicion-de-motivos.html>

PUGLIESE, Leticia (2008). *Las transformaciones familiares vistas a través de algunos indicadores de adultos mayores*. Comentarios de Seguridad Social N° 26, ene-mar/2008. <http://bps.gub.uy>

PwC. "The future of work - A journey to 2022". 2014.

RALUY ALONSO, Angel (2011) Las palabras trabajar y trabajo en español peninsular e inglés americano: dos visiones cultural, etimológica y semánticamente diferentes. Revista Electrónica de Estudios Filológicos. N° 21. <https://www.um.es/tonosdigital/znum21/secciones/estudios-25-trabajar.htm>.

RASO DELGUE, Juan (1983). *La desocupación y el seguro de desempleo (Con comentarios de la Ley N° 15.180)*, Montevideo, Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernández, Montevideo.

RYDER, G. Conferencia del director general de la OIT. 2017

RIFKIN, Jeremy (1996). *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Paidós, Buenos Aires

RIFKIN, Jeremy (2014). *La sociedad del coste marginal cero*. Paidós, Buenos Aires
Robinson, S. (2012). *Bring back the 40-hour work week*. Salon. com.

RODRÍGUEZ, Federico y ROSSEL, Cecilia. Coord. (2010). *Panorama de la vejez en Uruguay*. IPES/Universidad Católica. UNFPA.

ROSEN, Sherwin (1981). The Economics of Superstars. The American Economic Review, Vol. 71, No. 5. (Dec. 1981), pp. 845-858.

SALAZAR, J. "La metamorfosis del trabajo". *Robolution: El futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina*. BID, 2017

SALDAIN, Rodolfo (1995). *Reforma jubilatoria. El nuevo modelo previsional*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

SACHWAB, Klaus (2016). *La cuarta revolución industrial*. Ed. Debate / Penguin Random House Grupo Editorial. Barcelona

SCHLUDI, Martin (2005). *The Reform of Bismarckian Pension Systems*. Amsterdam University Press, Amsterdam

SCHWAB, Klaus et al. (2018). *Shaping the Fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum, Geneva

TALEB, Nassim Nicholas (2009). *El Cisne Negro. El impacto de los altamente improbable*. Paidós, Buenos Aires

TALVI, Ernesto (2017). *¿Qué hay detrás de la recuperación sin empleo en América Latina?* Projet Syndicate

THANE, Pat. The History of Retirement. In: BERTOCCCHI, Marida, SCHWARTZ, Sandra L., ZIEMBA, William T. Ed. (2010). *Optimizing the Aging, Retirement and Pensions Dilemma*. Wiley Finance, New Jersey

THE AD HOC COMMITTEE ON THE TRIPLE REVOLUTION (1964). The Triple Revolution.
THEOBALD, Robert. 1966 *The guaranteed income. Next Step in socioeconomic evolution?*

VAN PARIJS, Phillipe. 1992. "Competing Justifications of Basic Income". Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform. Verso. 1992.

VAN PARIJS, Phillipe. 1996. *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*. Paidós Estado y Sociedad.

VARELA, José Pedro (1876) *La legislación escolar*. Primera parte: De nuestro estado actual y sus causas.

Victorian Council of Social Service. "Income Support in an Open Economy: Basic Income Revisited". 1995

VOLTES, Pedro (2004). *Bismarck*. Palabra. Madrid

WHITE, Stuart (2003). *The Civic Minimum*. Oxford University Press, New York

World Bank Group. "Digital dividends". World development report. 2016

World Economic Forum. "The Inclusive Growth and Development Report". 2017

