Informalidad y políticas para la formalización laboral en Uruguay

2005 / 2016

Aportes desde Uruguay en el centenario de la OIT

OIT 100 1919-2019 JUSTICIA SOCIAL TRABAJO DECENTE

MTSS Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Informalidad y políticas para la formalización laboral en Uruguay (2005-2016)[1]

[1] Juan Pablo Martínez, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Pablo Casalí, Organización Internacional del Trabajo

Coordinadores

PRÓLOGO

El actual gobierno uruguayo ha definido a la **Cultura del Trabajo para el Desarrollo** como la directriz estratégica de largo plazo que lleva adelante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social desde el actual período, para dar continuidad y profundizar lo avanzado en el proceso de Trabajo Decente realizado por nuestro país históricamente y especialmente desde 2005.

Ha implementado, a su vez, el primer **Programa Tripartito de Trabajo Decente** de nuestro país, firmado el 16/12/2015 por gobierno, empresarios, trabajadores y la Organización Internacional del Trabajo, con la presencia del Director General de OIT, Guy Ryder. Compromiso que ha sido fortalecido con la presencia del Presidente de la República en la Conferencia anual de OIT en 2017, realizando allí el discurso inaugural (primer presidente uruguayo en tal instancia). Así como con la presencia nuevamente del director Guy Rider en noviembre del mismo año.

En dicho marco, el presente trabajo avanza en una detallada descripción y análisis sobre el importante proceso de reducción de la informalidad en el trabajo y en el empleo ocurrido desde 2005 en Uruguay, en particular en los sectores más vulnerables, incluyendo un panorama de las políticas públicas implementadas durante los últimos años y realizando evaluaciones de impacto de las políticas sectoriales más relevantes en el período (sectores doméstico y rural), con la intención de contribuir a nivel nacional e internacional en la profundización del combate a la informalidad.

Esto se enmarca en la Recomendación 204 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la transición de la economía informal hacia la economía formal, así como en la agenda de debate mundial sobre el futuro del trabajo que la OIT ha impulsado con motivo de la celebración de su centenario en este año 2019.

Al respecto, desde 2017 se promovió la discusión con base en cuatro ejes temáticos: trabajo y sociedad, un trabajo decente para todos, la producción y la organización del trabajo, la gobernanza del trabajo. Si bien los cuatro ejes temáticos referidos pueden vincularse de manera más o menos directa con la problemática de la informalidad, dos de ellos son los que están más estrechamente relacionados. El primero es el relativo a la producción y organización del trabajo. Partiendo de la premisa de que el trabajo no es una mercancía, en el informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de OIT se señala al problema de la informalidad como una de las características principales del mercado laboral en los países emergentes y en desarrollo (OIT, 2019).

El segundo eje temático que se vincula más estrechamente con la problemática de la informalidad es el relativo a la gobernanza del trabajo, ya que supone, entre otras cosas, preguntarse acerca de si los países hoy cuentan con las herramientas adecuadas para promover una mayor formalización. Así, la discusión implica la evaluación de las actuales instituciones e instrumentos para enfrentar los desafíos del futuro del trabajo, el análisis del rol del Estado, la discusión sobre el papel de los empleadores y trabajadores y sus formas organizativas.

Más allá de las necesarias adaptaciones que cualquier contexto de cambio supone, en el informe inicial de OIT se remarca que el camino del diálogo social, el tripartismo y la negociación colectiva, siguen siendo los instrumentos más adecuados para enfrentar los desafíos que el futuro

del trabajo plantea. Negociación colectiva que en Uruguay incluye sector privado y público y que comprende a casi la totalidad de trabajadores y empresas del país.

A ello se agrega el alto grado de cobertura del sistema de protección social (mayor al 95% en adultos mayores de 65 años) y la mejora en la suficiencia de las prestaciones de seguridad social derivada de la norma constitucional, y de decisiones políticas, que asocia los incrementos a la negociación salarial.

A modo de balance de la trayectoria uruguaya reciente, y de la lectura de los elementos desarrollados en el documento, se desprende que Uruguay tiene muy importantes contribuciones a realizar en el marco de la agenda de problemas que a nivel global se viene planteando desde OIT.

Ernesto Murro
Ministro de Trabajo y Seguridad Social
República Oriental del Uruguay

Fabio Bertranou
Director de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

RESUMEN EJECUTIVO

CAPÍTULO I
Estrategia y políticas para la formalización laboral y la extensión de la protección social a las familias de la economía informal en Uruguay 2005-2017

El 12 de junio de 2015 la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en su 104 reunión, aprobó la Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal hacia la economía formal. Allí se establecen diversas acciones que los Estados miembros deberían impulsar para promover la formalización del empleo y de la actividad económica en general. Dichas acciones, fundadas en un conjunto de principios rectores que las guían, deben propender a que los Estados construyan un marco integrado de políticas de promoción de la formalización.

En los últimos 13 o 14 años los principales indicadores del mercado de trabajo uruguayo han presentado una evolución claramente positiva, en el marco de un muy buen desempeño general de la economía, que registró tasas de crecimiento muy superiores al promedio histórico del Uruguay. Se entiende que la mejora sustancial en la calidad del empleo ocurrida en el país desde 2005 no hubiera sido posible sin la reforma de las relaciones laborales, así como tampoco se hubiese logrado sin otras reformas y políticas implementadas en diversas áreas; considerando que procesos previos de crecimiento económico relativamente similares no tuvieron tales avances en materia de trabajo decente.

Dentro de las grandes reformas implementadas desde 2005 debe destacarse la regulación de las relaciones laborales. En efecto, una de las primeras medidas que tomó el gobierno nacional en 2005 fue la reinstalación de la negociación colectiva en el marco de los Consejos de Salarios. En 2009 se promulgan las leyes de negociación colectiva para el sector privado (ley N.° 18566) y el sector público (ley N.° 18508).

Transcurridos más de diez años y seis rondas de negociación desde la reinstalación de la negociación colectiva, puede realizarse un balance positivo de sus resultados y de su funcionamiento. En las diferentes rondas de negociación la cifra de acuerdos tripartitos en el sector privado fue siempre superior al 60% (sexta ronda) y si se consideran los acuerdos alcanzados entre empleadores y trabajadores (con y sin apoyo del Poder Ejecutivo) éstos han superado siempre el 84%.

En segundo lugar, de manera conjunta a la reforma de la regulación de las relaciones laborales, durante el primer gobierno del fa se promovió el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, ámbito participativo de debate del cual surgieron insumos para una batería de medidas que fueron gradualmente implementadas. Entre las más importantes se encuentran: la introducción de algunos cambios paramétricos para flexibilizar el acceso al sistema jubilatorio, la reforma del subsidio de desempleo, el cómputo de un año de trabajo adicional para las mujeres por cada hijo (con un máximo de cinco años adicionales), la ampliación de licencias especiales (maternidad, paternidad y estudio entre las más relevantes) para trabajadores privados, entre otras. El vínculo entre estas políticas y la formalización del empleo es estrecho, ya que, en su gran mayoría, las prestaciones de la seguridad social en Uruguay están asociadas al estatus formal en el mercado de trabajo.

En tercer lugar, otra de las grandes reformas que ha jugado un rol fundamental en la formalización del empleo es creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). El mecanismo por el cual la reforma de la salud favorece la formalización del trabajo es que el acceso al SNIS está ligado a la registración de la persona como empleado, titular de unipersonal o pasivo (formalidad en el trabajo).

En cuarto lugar, la reforma tributaria aprobada en diciembre del año 2006, junto a la política de promoción de inversiones, también introdujo cambios relevantes que han promovido la formalización del trabajo. En otras palabras, los beneficios fiscales a los emprendimientos que generan empleo formal, la menor carga tributaria a los ingresos laborales que supuso la reforma, junto con las modificaciones del régimen de monotributo, han sido los vectores más importantes a través de los cuales el sistema tributario ha promovido la formalización en el empleo (Amarante y Gómez, 2016).

Otra de las grandes reformas llevadas adelante desde 2005 fue la del componente asistencial de la matriz de protección social. Se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y se pone en marcha del Plan Nacional a la Emergencia Social (PANES), cuyo objetivo fue satisfacer las necesidades básicas de los hogares pertenecientes al extremo inferior de la estructura socioeconómica del país (alrededor del 8% de la población).

Durante el período 2005-2017 han existido también diversas políticas específicas directamente vinculadas con la problemática de la formalización del empleo. Dentro de este conjunto de medidas de corte más focalizado deben resaltarse en primer lugar, por su trascendencia, las relativas a los sectores de trabajo rural y doméstico, dos de los sectores donde la informalidad ha tenido históricamente una incidencia muy importante en el Uruguay y que en la última década han mejorado considerablemente sus niveles de formalización.

Además de las medidas de corte sectorial, se implementó un conjunto importante de medidas legislativas, administrativas y campañas de difusión de derechos que han impulsado la formalización desde diversos ángulos. Cabe mencionar en este marco, mecanismos de regularización de empresas deudoras al bps; exigencias y controles de aportes a la seguridad social a las empresas que se presentan a licitaciones estatales; regulación de las tercerizaciones y responsabilidad social empresarial; beneficios fiscales y de aportación a la seguridad social para las pequeñas empresas; entre otras.

Interesa también destacara aquí las vinculadas al fortalecimiento institucional y a las mejoras de gestión de los organismos estatales competentes en la materia, en particular aquellos que deben promover, regular y fiscalizar la actividad económica y del trabajo.

A nivel del MTSS, desde 2005 se lleva adelante en la Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (IGTSS), mejoras en la gestión de los recursos humanos (con dedicación exclusiva de los inspectores de trabajo desde 2007 y de los asesores jurídicos desde 2016), actualización normativa en varios planos de actuación del organismo y se realizó la unificación con BPS de la Planilla de Trabajo. En el Banco de Previsión Social (BPS), al mismo tiempo que se llegó a un récord histórico de cotizantes a la seguridad social, se impulsaron importantes mejoras, fundamentalmente las asociadas a los recursos humanos y a la incorporación de tecnologías, que van desde el aumento de las inspecciones a la instalación de la ventanilla única con DGI y la mayor cantidad de trámites por Internet, lo que facilitó la gestión de trabajadores y empresarios y mejoró la calidad de la información disponible. En la Dirección General Impositiva (DGI), con el objetivo de mejorar la eficacia y la eficiencia en su gestión, se han desarrollado diversas acciones para combatir el fraude y la evasión fiscal.

CAPÍTULO II
Evolución del aporte a la seguridad social de los asalariados privados entre 2006 y 2016 y variables que influyen en el empleo informal

La evolución favorable que ha tenido el mercado laboral en la última década se ha visto reflejada no solo en el aumento de las tasas de empleo y descenso del desempleo, sino también en la muy importante caída de la informalidad (medida a través del no aporte a la seguridad social).

La tasa de no registro a la seguridad social disminuyó cerca de 10 puntos porcentuales para el total de los ocupados. Pasó de 35,0% en 2006 a 25,3% en 2016. Este descenso se verifica para todos los grupos poblacionales. Los puestos cotizantes a la seguridad social se incrementaron un 36,5% en la última década, pasando de poco más de 1 millón en el 2006 a casi 1 millón y medio en el 2016.

En los asalariados privados el descenso ha sido aún mayor. Pasó de 28,8% en 2006 a 15,4% en 2016, lo que representa una caída de 13,4 puntos porcentuales. Esta caída en el conjunto de los asalariados privados se da con mayor fuerza en las mujeres, los jóvenes, las personas afro y los trabajadores del interior de más de 5000 habitantes, lo que ha permitido una disminución de las brechas, aunque estas siguen estando presentes.

Las características del puesto de trabajo parecerían ser las que mayormente se asocian al no registro en la seguridad social por parte de los asalariados privados, aunque este fenómeno no solamente se explica por ellas, sino que también las características de las personas y del hogar en el que residen contribuyen a su explicación.

A partir del 2014 la Encuesta Continua de Hogares incorporó preguntas dirigidas a captar en profundidad ciertas características del trabajo asalariado, siguiendo las recomendaciones de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la OIT. Un asalariado tiene un empleo informal si no aporta a la seguridad social, pero también resulta relevante analizar otros aspectos que dan cuenta de cierta vulnerabilidad o riesgo a la informalidad. Por ejemplo, si el aporte no es por la totalidad del salario o si en su trabajo no tiene derecho a otros beneficios del empleo, como: cobro de aguinaldos, vacaciones anuales pagas, licencia por enfermedad, reconocimiento de horas extras a través del pago o compensaciones con días adicionales de licencia.

Entre 2014 y 2016, el componente en el que se aprecia un cambio importante es en el reconocimiento de horas extras. La proporción de asalariados privados que no tenía ese derecho era de 14,9% en 2014 y pasó a ser 10,0% en 2016, lo que representa una caída de casi 5 puntos porcentuales. Este descenso se verifica para todos los cortes considerados. El no derecho a licencia por enfermedad es el componente que afecta a la mayor proporción de asalariados privados (17,9%). Al analizar su evolución se aprecia un leve descenso de poco más de 2 puntos porcentuales entre 2014 y 2016. Dentro de los asalariados privados que no aportan a la seguridad social, tres de cada cuatro tampoco cobran aguinaldo, solamente a un 14,8% se les reconocen las horas extras, casi el 90% declara que no se les reconocen las vacaciones anuales e igual proporción ve vulnerado su derecho a licencia por enfermedad.

El 27,4% de los asalariados del sector privado presentaría algún componente vinculado al puesto de trabajo que los hace vulnerables a la informalidad en 2016, incluyendo 15.4% que no aporta a la seguridad social y otro conjunto de asalariados privados (12%) que, aun aportando a la seguridad social, sufren alguna de las otras restricciones. Los varones, los asalariados privados de Montevideo, los de mayor edad y las personas no afro son los grupos que presentan menor nivel de empleo informal.

CAPÍTULO III
Aproximación al sector informal de la economía. Caracterización de las condiciones de vida de los trabajadores responsables de emprendimientos insertos en el sector informal de la economía

Según la definición de OIT, la informalidad de las unidades económicas se encuentra vinculada a las condiciones del negocio llevado adelante por el trabajador y se operacionaliza en la ECH con tres criterios: tipo de contabilidad que llevan los emprendimientos, registro ante las oficinas de impuestos o de la seguridad social y la naturaleza jurídica del negocio.

El sector informal está compuesto por trabajadores que desarrollan su labor o bien solos o bien con pocos colaboradores. Prácticamente la totalidad de las empresas de cinco o más personas se encuentran en el sector formal. Casi el 95% de los patrones declara que su negocio tiene naturaleza jurídica, que cuenta con contabilidad completa y que está registrado en las oficinas de impuestos y seguridad social, por tanto, pertenece al sector formal de la economía. La situación se invierte entre los cuentapropistas sin local, casi la totalidad de ellos declara que el negocio incumple las tres condiciones y por lo tanto pertenece al sector informal (97,9%). Entre los cuenta propia con local, esa proporción es de 64%.

Para 2016 se registran más de 250.000 trabajadores/as no dependientes que están a cargo de emprendimientos informales. Representan el 57,7% de los trabajadores no dependientes o patrones, 15,4% de la población ocupada y 14,2% de la población económicamente activa.

A partir del análisis conjunto de los factores que inciden en la probabilidad de los trabajadores no dependientes de pertenecer al sector informal se destaca una mayor incidencia de las mujeres, las personas del interior y quienes declaran tener ascendencia afro, respecto a sus pares. A su vez, pertenecer a un hogar que recibe Asignaciones Familiares (Plan de Equidad), residir en hogares de los quintiles más bajos o en hogares en situación de pobreza aumenta la probabilidad de pertenecer al sector informal, dadas todas las demás características constantes. Por el contrario, mayores niveles educativos, edad y cantidad de niños menores de 13 años generarían una disminución en la probabilidad de pertenecer al sector informal, respecto de quienes no poseen estas características.

El análisis de los hogares donde viven los trabajadores no dependientes permite conocer el aporte que estos hacen, así como las dinámicas de inserción en el mercado laboral. Entre los hogares con ocupados, 18,1% cuentan con algún trabajador responsable de un emprendimiento informal. Los hogares donde la estrategia laboral de emprendimientos informales convive con estrategias de inserción laboral dependientes se caracterizan por ser más numerosos, contar con más niños en el hogar y mayores niveles de ocupación entre los miembros del hogar en edad de trabajar en relación a aquellos hogares donde el único ocupado es responsable de un emprendimiento informal.

La proporción de hogares que reciben prestaciones es mayor entre los hogares donde alguno de sus miembros se emplea como responsable de un establecimiento informal en relación al total

de hogares con ocupados. No obstante, la media de ingresos de los primeros es menor que la del global de los ocupados. Esto se constata tanto para los ingresos totales del hogar como para los ingresos por trabajo, lo que da la pauta de la importancia de las prestaciones para sostener el nivel de ingresos en estos hogares.

CAPÍTULO IV
Evaluación del impacto de las políticas hacia la formalización de los asalariados rural y doméstico entre 2006 y 2015

En el período 2006 a 2015 se aplicaron en Uruguay un conjunto amplio de políticas que promovieron la formalización de los asalariados privados. Adicionalmente, se implementaron medidas que buscaron promover la formalización de asalariados de dos sectores tradicionalmente con alta incidencia de la informalidad: rural y doméstico. En este sentido, se estimó el impacto de las políticas focalizadas en la formalización de estos dos grupos de asalariados -diferencial o adicional al impacto del resto de las políticas.

El impacto estimado de las políticas que promovieron la formalización de las asalariadas privadas domésticas entre 2006 y 2015 sobre la proporción de trabajadoras domésticas informales es una reducción de 3,0 puntos porcentuales (p.p.). Mientras entre las asalariadas domésticas se verificó una reducción de 21,7 puntos en el porcentaje de informalidad (restringida) en el período, entre las asalariadas del grupo de control (asalariadas en tareas no calificadas apareadas por las variables de control) la disminución fue de 18,7 puntos.

El impacto estimado de las referidas políticas sobre el porcentaje de trabajadoras domésticas sin cobertura en seguridad social fue una reducción de 6,4 p.p. Mientras entre las asalariadas domésticas se verificó una reducción de 19,4 puntos en el porcentaje de asalariadas sin cobertura de seguridad social entre 2006 y 2015, entre las asalariadas del grupo de control la disminución fue de 13,1 puntos. Asimismo, el impacto estimado sobre el porcentaje de trabajadoras domésticas sin derecho a aguinaldo y que no aporta por la totalidad del salario fue una reducción de 3,1 y 3,7 p.p., respectivamente.

En relación a los asalariados ocupados en el sector agropecuario se registró una mejoría en los distintos indicadores de informalidad en todas las especificaciones de tratados y control, para ambos sexos. No obstante, los resultados de la estimación de impacto de las políticas sobre la formalización para los asalariados rurales varones fueron no significativos en la mayoría de las especificaciones (no se encontró un comportamiento significativamente distinto respecto al grupo de control). Para las asalariadas rurales mujeres residentes en "zona rural" o en "trabajo no calificado" la mejoría de los indicadores de informalidad en el período analizado fue significativamente inferior a la verificada entre las asalariadas del grupo de control, a diferencia de lo hallado para el caso de las asalariadas domésticas.

CAPÍTULO V
Caracterización de las personas que nunca aportaron a la seguridad social

A partir de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) es posible aproximarse al conjunto de personas que no habría aportado a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral. Según datos de la ELPS 2012-2013, dentro de las personas ocupadas, el 74,3% se encuentra aportando a la seguridad social en la ocupación principal, dato muy similar al obtenido por la ECH en ese año 2012 (74,4%).

Entre la población ocupada, aproximadamente 125.000 personas habrían tenido una sola ocupación laboral a lo largo de su trayectoria y no están aportando por dicha ocupación en el año 2012. De este grupo, 60.000 personas declaran no haber aportado ningún año a la seguridad social. Por otro lado, 115.000 personas habrían tenido otras ocupaciones laborales antes que la actual y de este conjunto 40.000 personas declaran no haber aportado ningún año a la seguridad social, ni en la ocupación actual (año 2012) ni tampoco en las previas. Estos conjuntos de personas sumados (aproximadamente 100.000 personas) representan el 92% de los ocupados que no habrían aportado a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral. El restante 8% (8500 personas) se compone de individuos que cuentan con más de una ocupación en 2012 y no aportan por ninguna de ellas, y tampoco habrían aportado por otras ocupaciones anteriores en caso de tenerlas, ya que declaran no haber aportado ningún año a lo largo de su trayectoria.

Aproximadamente 145.000 personas que no están ocupadas en 2012 no habrían aportado ningún año a la seguridad social cuando lo estuvieron. Se cuenta entonces con cuatro grupos de personas que no habrían aportado a la seguridad social a lo largo de la trayectoria laboral. La suma de este conjunto da poco más de 250.000 personas, lo que representa el 9,2% de la población en edad de trabajar (de 14 años en adelante) según la ELPS.

Las diferencias entre los ocupados que aportan y los que no aportan a la seguridad social son notorias, tanto en características personales (edad y nivel educativo, principalmente) como en características asociadas al puesto de trabajo (categoría de ocupación, tamaño de empresa y cantidad de horas trabajadas). Entre aquellos que no se encuentran aportando a la seguridad social, predominan las personas con hasta 6 años de educación (40%), en tanto que entre las personas que sí aportan por su ocupación principal, son mayoría los que cuentan con más de 12 años de educación (30%). Prácticamente la mitad de las personas ocupadas que no habrían aportado en su trayectoria laboral son unipersonales que trabajan por cuenta propia. En contraste, entre los que sí aportan por la ocupación principal casi la mitad desempeña su trabajo en empresas de 50 o más personas.

También existen diferencias dentro del conjunto de personas ocupadas que no habrían aportado a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral. Entre el grupo que no ha aportado a la seguridad social y que tiene una única ocupación a lo largo de su trayectoria laboral predominan los jóvenes menores de 30 años. En cambio, entre aquellos que tienen dos o más ocupaciones la distribución por edad es mucho más pareja y predominan las personas de entre 30 y 40 años.

Entre los motivos para no aportar a la seguridad social se destaca que las personas creen

que los descuentos son muy altos dado el sueldo (alrededor del 40%). Asimismo, un porcentaje considerable de personas declaran que el empleador se lo exigió como condición para contratarlo.

El 57% de la población que no habría aportado a la seguridad social durante su vida laboral no es parte de la población ocupada en la actualidad. Se denomina a este grupo no aportantes no ocupado. Una vez excluidas las personas mayores de 65 años y los menores de 20 con el objetivo de aproximarse a la población económicamente activa, se observa que el peso de las mujeres es notoriamente mayor y sobre todo se acentúa con la edad.

Al estudiar la región en donde se insertaron las personas que en la actualidad no están ocupadas y que no aportaron a la seguridad social cuando lo estuvieron, una de cada tres comenzó a trabajar en Montevideo. En cambio, prácticamente la mitad de los ocupados tuvieron su primer empleo en Montevideo, y entre los que sí aportan ese registro es levemente superior (52,7%), lo que indica claramente la importancia de la capital en el aporte a la seguridad social.

Más del 90% de estas personas que no están ocupadas pero que estuvieron alguna vez y no aportaron a la seguridad social se iniciaron en el mercado de trabajo en empresas de menos de 10 personas, y solamente el 2% logra comenzar su carrera laboral en empresas grandes. En cambio, entre los ocupados que sí aportan a la seguridad social, uno de cada cuatro comienza trabajando en empresas de 50 personas o más, lo que confirma que el no registro a la seguridad social y el tamaño de la empresa son variables que están netamente vinculadas.

CAPÍTULO VI
Desafíos para Uruguay hoy. Insumos para las acciones futuras de combate a la informalidad

Teniendo en cuenta los avances desde 2005 en cuanto a la reducción de los niveles de informalidad y asumiendo los desafíos pendientes, resulta clave avanzar en el diseño de política pública más adecuado para generar un nuevo impulso a una mayor formalización en el empleo y en la economía en general.

En ese sentido, de conformidad con los principios rectores de la Recomendación 204 de OIT, uno de los desafíos es la búsqueda de una combinación virtuosa entre políticas específicas para atender la diversidad y especificidad de las situaciones de informalidad, con iniciativas de política pública de corte más general. Asimismo, ambos tipos de políticas necesariamente deberán ir acompañadas de la continuación de los esfuerzos en materia de procesos de fortalecimiento institucional de los organismos del Estado. Por tanto, siguiendo la clasificación considerada en el capítulo I, podrían distinguirse tres tipos o niveles de políticas públicas posibles a desarrollar: políticas de corte general, políticas focalizadas y políticas de fortalecimiento institucional de los organismos del Estado.

En un contexto mundial donde existen fuertes presiones hacia la desregulación y la necesidad de reformas estructurales en los mercados laborales, y en un contexto regional que transita en esa misma dirección en términos de gobernanza, Uruguay se presenta como un caso atípico en términos de su evolución reciente, ya que ha recorrido un tránsito hacia una mayor regulación de las relaciones laborales, con una mayor presencia del Estado y con una fuerte apuesta al tripartismo, al diálogo social y a la negociación colectiva.

TABLA DE CONTENIDOS

Prólogo 3
Introducción 19
Capítulo I. Estrategia y políticas para la formalización laboral y la extensión de la protección social a las familias de la economía informal en Uruguay 2005-2017 23
i.1. La Recomendación 204 de OIT 23
i.2. Las grandes reformas implementadas desde 2005: aportes a la formalización del trabajo 25
i.3. Otras políticas que han influido en la formalización del empleo 35
i.4. Fortalecimiento institucional en el sector público 37
i.5. Un mapeo de las políticas que jugaron un rol relevante en la formalización 2005-2017 39
Grandes reformas 39
Políticas específicas 40
Medidas de fortalecimiento institucional en el sector público 40
i.6. Bibliografía. 40
Fuentes 41
i.7. Anexo. Leyes y decretos asociados a las grandes reformas, las políticas específicas y las medidas de fortalecimiento institucional en el sector público 42
Capítulo ii. Evolución del aporte a la seguridad social de los asalariados privados entre 2006 y 2016 y variables que influyen en el empleo informal 47
ii.1. Introducción 47
ii.2. Disminución del empleo informal en los asalariados privados: no aporte a la seguridad social entre 2006 y 2016 47
ii.3. Evolución de otros componentes de vulnerabilidad en el empleo de los asalariados privados . 52
ii.4. Principales variables que influyen en el empleo informal, año 2016 58
ii.5. Efectos marginales 60
ii.6. Bibliografía 63
ii.7. Anexo 64
Capítulo iii. Aproximación al sector informal de la economía. Caracterización de las condiciones de vida de los trabajadores responsables de emprendimientos insertos en el sector informal de la economía 69
iii.1. Caracterización de las condiciones de vida de los trabajadores responsables de emprendimientos insertos en el sector informal de la economía 69
iii.2. Análisis de los factores asociados a la informalidad 76
iii.3. Hogares con presencia de responsables de emprendimientos en el sector informal 79
Capítulo iv. Evaluación del impacto de las políticas hacia la formalización de los asalariados rural y doméstico entre 2006 y 2015 89
iv.1. Introducción 89
iv.2. Metodología 90
iv.3. Asalariadas en tareas domésticas 91
iv.3.1. Principales características 91
iv.3.2. Resultado de la evaluación de impacto de políticas para trabajadoras domésticas 94
iv.4. Asalariados rurales 95
iv.4.1. Principales características 95
iv.4.2. Resultado de la evaluación de impacto de políticas para trabajador rural 98
iv.5. Conclusiones 101
iv.6. Datos utilizados 102
iv.7. Anexo estadístico 102

Capítulo v. Caracterización de las personas que nunca aportaron a la seguridad social 119
v.1. Introducción 119
v.2. Caracterización del grupo de personas ocupadas no aportantes 1a, no aportantes 1b y no aportantes 2 124
v.2.1. Características personales 125
v.2.1.1 Características personales: sexo 125
v.2.1.2 Características personales: edad 125
v.2.1.3 Características personales: sexo y edad 126
v.2.1.4 Características personales: ascendencia étnico- racial 127
v.2.1.5.Características personales: nivel educativo 127
v.2.1.6 Capacitación para el empleo 128
v.2.1.7 Antecedentes familiares: categoría de ocupación de los padres y madres 129
v.2.2. Características vinculadas al puesto de trabajo 131
v.2.2.1 Características vinculadas al puesto de trabajo: categoría de ocupación 131
v.2.2.2 Características vinculadas al puesto de trabajo: región 134
v.2.2.3 Características vinculadas al puesto de trabajo: cantidad de personas en la empresa 135
v.2.2.4 Características vinculadas al puesto de trabajo: horas trabajadas 136
v.2.2.5 Motivo por el cual no aportan a la seguridad social 137
v.2.3. Síntesis 138
v.3. Personas que no se encuentran ocupadas en la actualidad y que habiendo trabajado alguna vez no aportaron a la seguridad social 138
v.3.1. Características personales 140
v.3.1.1 Características personales: sexo 140
v.3.1.2 Características personales: edad 140
v.3.1.3 Características personales: sexo y edad 141
v.3.1.4 Características personales: ascendencia étnica-racial 141
v.3.1.5 Características personales: nivel educativo 142
v.3.1.6 Capacitación para el empleo 142
v.3.1.7 Antecedentes familiares: categoría de ocupación de padres y madres 143
v.3.2. Características del primer empleo 144
v.3.2.1 Características del primer empleo: medios de obtención 144
v.3.2.2 Características del primer empleo: categoría de ocupación 144
v.3.2.3 Características del primer empleo: tamaño de empresa 145
v.3.2.4. Características del primer empleo: región 146
v.3.3. Síntesis 147
Capítulo vi. Desafíos para Uruguay hoy. Insumos para las acciones futuras de combate a la informalidad 151
VI.1. Recapitulación de principales problemáticas para el avance de la formalización laboral 151
VI.2. Discusión sobre medidas tendientes a la formalización 152
VI.3. La informalidad y el futuro del trabajo 154
Bibliografía 155

Informalidad y políticas para la formalización laboral en Uruguay (2005-2016)

Introducción

Este trabajo tiene dos objetivos principales. El primero es analizar el proceso de formalización laboral ocurrido en Uruguay desde 2005, que ha significado una importante mejora en términos de trabajo decente y reducción de la vulnerabilidad social de amplios sectores de la población trabajadora y de sus familias. Para ello se realiza una sistematización de las principales políticas que contribuyeron a este proceso, desde las grandes reformas hasta las políticas sectoriales y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y del diálogo social (CAPÍTULO I).

En la búsqueda de contribuir al análisis del efecto concreto que han tenido determinadas políticas en la reducción de la informalidad en el trabajo, en el CAPÍTULO IV se presentan las estimaciones del impacto de las políticas focalizadas en la formalización de dos grupos de asalariados que tradicionalmente han tenido una alta incidencia de la informalidad: el rural y el doméstico (impacto diferencial o adicional al impacto del resto de las políticas que promovieron la formalización de los asalariados privados). Téngase en cuenta que estos sectores han sido de particular atención por parte del gobierno nacional desde 2005.

El segundo objetivo del documento es profundizar en el análisis de la informalidad laboral en Uruguay en sus distintas dimensiones, desde su perspectiva tradicional, asociada a la no contribución a la seguridad social y su correlato en desprotección social, hasta la consideración de indicadores específicos de vulnerabilidad en el empleo y la atención particular al sector informal de la economía y sus ocupados.

Así, en el CAPÍTULO II se analiza la evolución y las características del empleo informal en los asalariados privados, en el período 2006 – 2016, así como un conjunto adicional de variables que permiten aproximarnos a las situaciones de mayor vulnerabilidad dentro de los asalariados privados formales. Esto es posible a partir de la incorporación en 2014, por parte del Instituto Nacional de Estadística, de nuevas preguntas sobre determinadas condiciones de los trabajadores dependientes, como el aporte a la seguridad social por la totalidad del salario, el cobro de aguinaldo o la licencia anual paga, entre otras, siguiendo algunas recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En Uruguay la informalidad alcanza en mayor proporción a las personas ocupadas en el sector informal de la economía. Por ello debe destacarse la contribución que significan las recomendaciones estadísticas de OIT para obtener una mejor aproximación al sector informal. Así, en el CAPÍTULO III de este documento se realiza un intento de dimensionar y caracterizar al sector informal de la economía a través de analizar las características de los emprendimientos o unidades económicas de los trabajadores no dependientes.

Intentando completar el análisis del fenómeno del trabajo informal en Uruguay, en el capítulo v se realiza una aproximación al universo de trabajadores y trabajadoras que no habrían aportado nunca a la seguridad social, gracias a la información que provee la Encuesta Longitudinal de Protección Social del Banco de Previsión Social.

El CAPÍTULO VI presenta algunos de los principales desafíos que aún tiene Uruguay en el combate a la informalidad, aportando insumos y reflexiones para el diseño e implementación de acciones concretas.

CAPÍTULO I. Estrategia y políticas para la formalización laboral y la extensión de la protección social a las familias de la economía informal en Uruguay 2005-2017

CAPÍTULO I. Estrategia y políticas para la formalización laboral y la extensión de la protección social a las familias de la economía informal en Uruguay 2005-2017

Marcelo Castillo y Gustavo Méndez[2]

En diciembre de 2015 se suscribió el acuerdo marco para la puesta en marcha del Programa de Trabajo Decente en la República Oriental de Uruguay 2015-2020, uno de cuyos objetivos es apoyar un marco integrado de políticas de formalización del empleo en consonancia con la Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Formal, 2015 (n.° 204) adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en su 104 reunión, el 12 de junio de 2015.

La existencia de tal objetivo evidencia el consenso alcanzado entre gobierno, empresarios y trabajadores para avanzar en la reducción de la informalidad. En ese sentido, se asume la necesidad de avanzar en la integralidad del diseño y de la implementación de las políticas públicas, coadyuvando para ello la participación de los actores sociales.

Después de más de una década de reducción de la informalidad, la apuesta implica aceptar el desafío de profundizar acciones y modificar herramientas para alcanzar a aquellos sectores de la población que aún desarrollan sus actividades económicas en la informalidad. Este desafío se da en momentos en que el crecimiento económico del Uruguay es más moderado, con menor creación de empleo y en el marco de un escenario regional deteriorado.

En ese contexto, el objetivo de este capítulo es elaborar una descripción de las distintas políticas que durante el período 2005-2017 han jugado un papel relevante sobre la informalidad, contribuyendo a una reducción significativa del fenómeno. Para ello el recorrido propuesto es el siguiente. En primer lugar, se realiza una breve presentación de los contenidos principales de la Recomendación 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal, de 2015. En segundo lugar, se presentan algunas de las grandes reformas implementadas desde el año 2005, haciendo hincapié en los cambios institucionales en materia de la regulación de las relaciones laborales, ya que, dentro del conjunto de reformas, esta es la más estrechamente relacionada con la formalización del trabajo. En tercer lugar, se describen otras medidas políticas de mayor focalización que han influido en el aumento de la formalización. En cuarto lugar, se presenta un resumen descriptivo de las distintas políticas desarrolladas durante el período 2005-2015.

I.1. La Recomendación 204 de OIT

El 12 de junio de 2015 la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en su 104 reunión, aprobó la Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal hacia la economía formal. Esta se fundamenta, entre otras razones, en el reconocimiento de que la alta incidencia de la economía informal tiene diversos efectos negativos. Representa un obstáculo para los derechos

2 El presente capítulo es resultado de una consultoría provista por la Oficina Internacional del Trabajo.

de los trabajadores, la protección social, las condiciones de trabajo decente, el desarrollo inclusivo y el Estado de derecho.

A su vez, tiene consecuencias negativas para el desarrollo de empresas sostenibles, los ingresos públicos y el ámbito de actuación de los gobiernos, así como para la solidez de las instituciones y la competencia leal en los mercados nacionales e internacionales.

En ese marco, en el documento de OIT se establecen diversas acciones que los Estados miembros deberían impulsar para promover la formalización del empleo y de la actividad económica en general. Dichas acciones, fundadas en un conjunto de principios rectores que las guían, deben propender a que los Estados construyan un marco integrado de políticas de promoción de la formalización.

Recomendación 204 de OIT: principios rectores

Al formular estrategias coherentes e integradas para facilitar la transición a la economía formal, los miembros deberían tener en cuenta:

a) la diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, así como la necesidad de abordar esa diversidad mediante enfoques específicos;

b) las circunstancias, leyes, políticas, prácticas y prioridades específicas de cada país en materia de transición a la economía formal;

c) el hecho de que es posible aplicar diversas y múltiples estrategias para facilitar la transición a la economía formal;

d) la necesidad de coherencia y coordinación entre un amplio rango de áreas de políticas para facilitar la transición a la economía formal;

e) la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todas las personas ocupadas en la economía informal;

f) el logro del trabajo decente para todos, mediante el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en la legislación y en la práctica;

g) las normas internacionales del trabajo actualizadas que proporcionan orientaciones en ámbitos de políticas específicos;

h) la promoción de la igualdad de género y la no discriminación;

i) la necesidad de prestar especial atención a las personas particularmente vulnerables ante los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal, incluyendo, aunque no únicamente, a las mujeres, los jóvenes, los migrantes, las personas mayores, los pueblos indígenas y tribales, las personas que viven con el vih o que están afectadas por el vih o el sida, las personas con discapacidad, los trabajadores domésticos y los agricultores de subsistencia;

j) la preservación y el aumento, durante la transición a la economía formal, del potencial empresarial, la creatividad, el dinamismo, las competencias laborales y la capacidad de innovación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal;

k) la necesidad de contar con un enfoque equilibrado que combine incentivos y medidas de cumplimiento de la legislación, y

l) la necesidad de prevenir y sancionar la conducta de evitar o abandonar deliberadamente la economía formal con el fin de evadir el pago de impuestos y el cumplimiento de la legislación social y laboral.

Recomendación 204 de OIT: marco integrado de políticas

El marco integrado de políticas debe abordar:

a) la promoción de estrategias de desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza y crecimiento inclusivo, y la generación de empleos decentes en la economía formal;
b) el establecimiento de un marco legislativo y normativo apropiado;
c) el fomento de un entorno empresarial y de inversión propicio;
d) el respeto, la promoción y la puesta en práctica de los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
e) la organización y la representación de los empleadores y de los trabajadores para promover el diálogo social;
f) la promoción de la igualdad y la eliminación de todas las formas de discriminación y de violencia, incluida la violencia de género, en el lugar de trabajo;
g) la promoción del emprendimiento, de las microempresas, las pequeñas empresas y las medianas empresas y de otras formas de modelos empresariales y unidades económicas, como las cooperativas y otras unidades de la economía social y solidaria;
h) el acceso a la educación, el aprendizaje a lo largo de la vida y el desarrollo de las competencias laborales;
i) el acceso a los servicios financieros, incluso mediante un marco normativo que promueva un sector financiero inclusivo;
j) el acceso a los servicios para las empresas;
k) el acceso a los mercados;
l) el acceso a la infraestructura y la tecnología;
m) la promoción de las políticas sectoriales;
n) el establecimiento de pisos de protección social, cuando no existan, y la extensión de la cobertura de la seguridad social;
o) la promoción de estrategias de desarrollo local en los medios rural y urbano, incluyendo el acceso regulado a la utilización de los espacios públicos y el acceso regulado a los recursos naturales públicos con fines de subsistencia;
p) políticas eficaces en materia de seguridad y salud en el trabajo;
q) inspecciones del trabajo eficientes y eficaces;
r) la seguridad de los ingresos, incluyendo políticas de salario mínimo adecuadamente formuladas;
s) el acceso efectivo a la justicia, y
t) mecanismos de cooperación internacional.

I.2. Las grandes reformas implementadas desde 2005: aportes a la formalización del trabajo

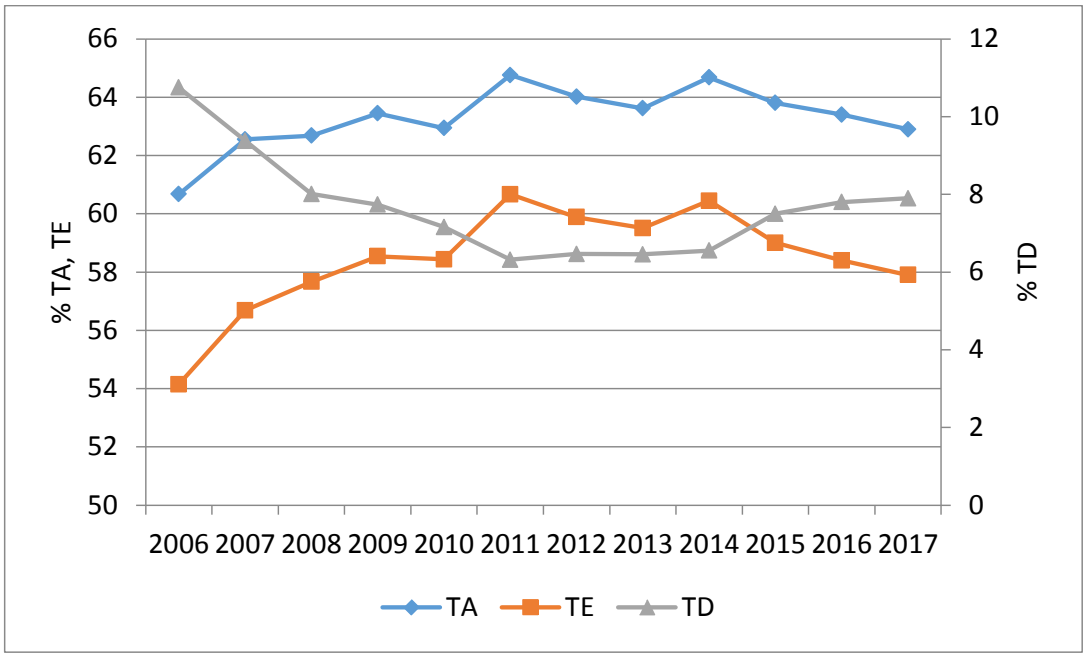
En los últimos 14 años los principales indicadores del mercado de trabajo han presentado una evolución claramente positiva, en el marco de un muy buen desempeño general de la economía, que registró tasas de crecimiento muy superiores al promedio histórico del Uruguay.

Si bien hasta el momento se han realizado escasas evaluaciones del impacto de las políticas

laborales, sociales y económicas sobre la formalización del trabajo (este documento incluye dos evaluaciones específicas al respecto, en los sectores doméstico y rural), resulta claro que la mejora sustancial en la calidad del empleo ocurrida en el país desde 2005 no hubiera sido posible sin la reforma de las relaciones laborales, así como tampoco se hubiese logrado sin otras reformas y políticas implementadas en diversas áreas; considerando que procesos previos de crecimiento económico relativamente similares (década de los 90) no tuvieron tales avances en materia de trabajo decente.

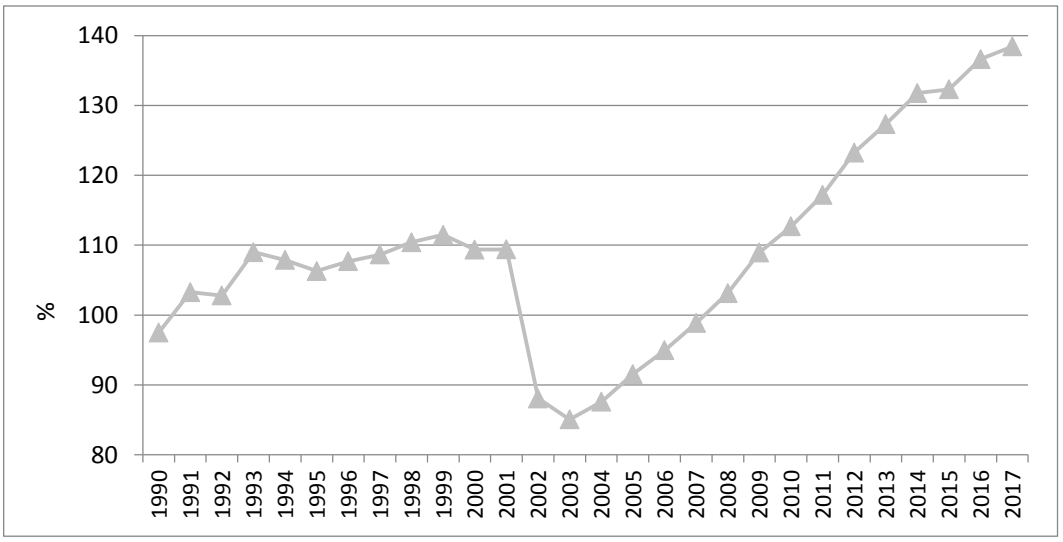
A su vez, puede señalarse que la mayor regulación pública de las relaciones laborales no fue óbice para un buen desempeño general de la economía, facilitando al conjunto de políticas conjugar crecimiento económico con inclusión. En ese sentido, debe destacarse que desde 2005, en el marco de un continuo crecimiento del pib, se comprobó un descenso hasta niveles históricamente desconocidos de la tasa de desempleo, un aumento de la tasa de empleo y un crecimiento sostenido del salario real (gráficos I.1 y I.2).

GRÁFICO I.1. Tasas de actividad, empleo y desempleo (2006-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH, INE.

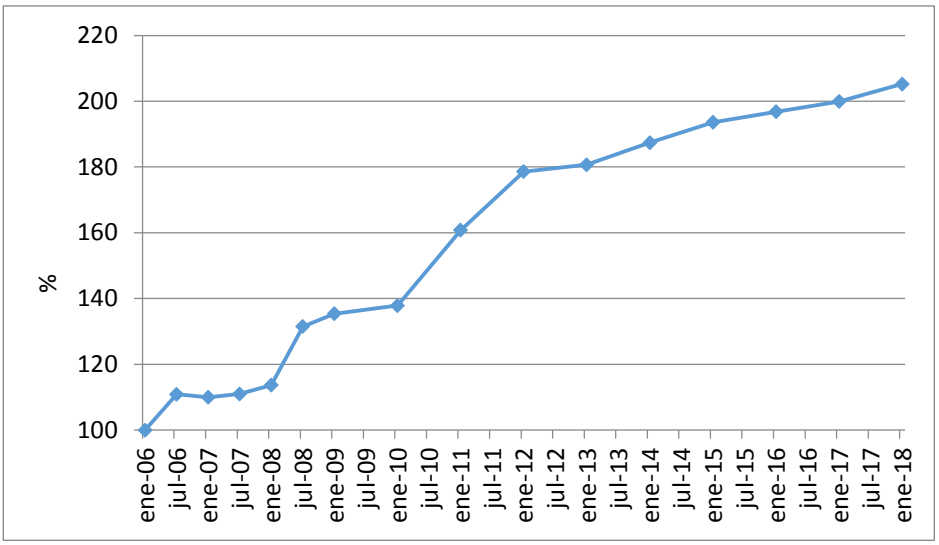
GRÁFICO I.2. Índice de salario real (1990-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH, INE.

En este mismo período el gobierno ha realizado un aumento permanente y gradual del salario mínimo nacional (gráfico I.3), que alcanza en enero de 2019 los 15.000 pesos uruguayos, junto con la promoción de aumentos diferenciales para los salarios más bajos en el marco de la negociación colectiva, lo que redunda en una política integral de mejora salarial y reducción de la desigualdad en los ingresos laborales. En este contexto de mejora sustancial de los indicadores de mercado de trabajo es que deben entenderse los mayores niveles de formalización laboral ocurridos desde 2005, con una tasa global de informalidad que pasa de 35% en 2006 a 24.7% en 2017[3].

GRÁFICO I.3. Evolución real del salario mínimo nacional (enero 2006-enero 2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH, INE.

3 Si se considera el Total país con 5.000 y más habitantes, en el año 2004 la tasa de informalidad alcanzó el 40%.

La llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno nacional por primera vez en la historia del país supuso el inicio de un proceso de importantes cambios institucionales en el Estado uruguayo. Durante su primer y segundo período de gobierno se instrumentaron reformas de gran calado en varias arenas de política pública. En este apartado presentamos los grandes lineamientos de algunas de esas reformas y su aporte a la mejora en la formalización del trabajo.

En primer lugar, dentro de las grandes reformas debe destacarse la que más estrechamente relacionada se encuentra con el fenómeno, a saber, la reforma en materia de la regulación de las relaciones laborales. En efecto, una de las primeras medidas que tomó el FA al llegar al gobierno nacional fue la reinstalación de la negociación colectiva en el marco de los Consejos de Salarios, ámbito al que, según la normativa entonces vigente, el Poder Ejecutivo podía convocar.

En 2009, con la promulgación de las leyes de negociación colectiva para el sector privado (ley n.° 18566) y el sector público (ley n.° 18508) se consolidó un nuevo modelo de regulación pública con participación social de las relaciones entre capital y trabajo. La reinstalación de la negociación colectiva puede considerarse como una restauración con innovaciones, que abreva en una tradición del país pero introduce cambios importantes.

Entre estos cambios deben destacarse, por un lado, la consolidación institucional de la negociación que implica la potestad de convocatoria por cualquiera de los actores del sistema (Estado, sindicatos, empresarios) en el sector privado y la obligatoriedad de negociación en el sector público. Por otro lado, la ampliación de la cobertura de la negociación colectiva, incluyendo al sector rural y al sector de trabajo doméstico, históricamente excluidos de los ámbitos colectivos de negociación.

En este marco se aprobaron muchas normas de política laboral, entre las que se destacan, en el plano de regulación de las relaciones laborales, las referidas al desarrollo de la actividad sindical, como la ley n.° 17940 de promoción y protección sindical, aprobada en 2006.

Tomados en conjunto, los cambios implementados apuntalaron un reposicionamiento de los principales actores del sistema. Por un lado, determinaron el pasaje del Estado de un rol marginal a uno central en la regulación de las relaciones laborales. Por otro, estimularon una revitalización del movimiento sindical, que se evidencia en el aumento muy importante del número de trabajadores sindicalizados, los que pasan de aproximadamente 100.000 en 2003 a más de 250.000 desde 2015 (PIT-CNT). Los cambios también establecieron incentivos para una mayor coordinación de la acción colectiva de los empresarios al institucionalizarse los ámbitos de negociación colectiva.

Transcurridos más de diez años y seis rondas de negociación desde la reinstalación de la negociación colectiva, puede realizarse un balance positivo de sus resultados y de su funcionamiento. En las diferentes rondas de negociación la cifra de acuerdos tripartitos en el sector privado fue siempre superior al 60% (sexta ronda) y si se consideran los acuerdos alcanzados entre empleadores y trabajadores (con y sin apoyo del Poder Ejecutivo) éstos han superado siempre el 84%.

En efecto, es interesante destacar que en la sexta ronda, cuando no hubo acuerdo tripartito, la mayoría de los convenios se acordaron entre empresarios y trabajadores, sin el voto del Poder Ejecutivo (26,9% versus 9,5%; cuadro I.1). Asimismo, en las diferentes rondas, cuando el resultado es por mayoría con el Poder Ejecutivo, este ha acordado casi en partes iguales con empresarios y sindicatos. Estos aspectos dan la pauta de un equilibrio general en el sistema (cuadro I.1).

Asimismo, el porcentaje de acuerdo en los conflictos colectivos atendidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social superó el 95% en el período 2005-2016, excepto en el año 2015, cuando el notable mayor volumen de conflictos atendidos supuso un menor porcentaje de acuerdos (cuadro I.2). Para el año 2014 la modalidad de registro no permite su comparación, por lo que no se presentan datos.

CUADRO I.1. Resultados de las rondas de los Consejos de Salarios (2005-2016)

	1.ª ronda	2.ª ronda	3.ª ronda	4.ª ronda	5.ª ronda	6.ª ronda
Acuerdos tripartitos (1)	89,8%	85,3%	85,0%	84,6%	85,8%	60,7%
Acuerdos por mayoría, con Poder Ejecutivo (2)	5,3%	10,1%	9,9%	11,8%	14,2%	9,5%
Acuerdos entre trabajadores y empresarios					2,7%	26,9%
Sin acuerdo (decretos PE)	4,8%	4,6%	5,2%	3,1%		2,9%
Total de documentos firmados	187	218	233	228	188 (3)	242

Fuente: Dirección Nacional de Trabajo, MTSS.

(1) Acuerdos entre Poder Ejecutivo, trabajadores y empresarios.

(2) Acuerdos entre el Poder Ejecutivo y trabajadores. Acuerdos entre el Poder Ejecutivo y empresarios.

(3) De los 188 convenios, 183 se negociaron tripartitamente y 5 de forma bipartita, por fuera de los Consejos de Salarios.

CUADRO I.2. Conflictos colectivos atendidos por la división Negociación Colectiva (2005-2016)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cantidad de conflictos atendidos	304	768	951	1090	1267	1312	1496	1637	1622	s/d	2902	1639
Cantidad de acuerdos	288	729	918	1048	1218	1268	1446	1598	1604	s/d	1877	1628
Porcentaje de acuerdos	95%	95%	97%	96%	96%	97%	97%	98%	99%	-	65%	99%

Fuente: Dirección Nacional de Trabajo, MTSS.

En suma, el retorno del Estado a jugar un papel central en la regulación de las relaciones laborales, el empoderamiento y la mayor coordinación de los actores sociales, en el marco del funcionamiento permanente e institucionalizado de la negociación colectiva, han favorecido el aumento de la formalización del empleo.

En segundo lugar, de manera conjunta a la reforma de la regulación de las relaciones laborales, durante el primer gobierno del fa se promovió el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, ámbito participativo de debate del cual surgieron insumos para una batería de medidas que fueron gradualmente implementadas.

Entre las reformas más importantes se encuentra la introducción de algunos cambios paramétricos para flexibilizar el acceso al sistema jubilatorio (ley n.° 18395), que rebajó el número de años de trabajo necesarios (años de cotización) para lograr causal jubilatoria (de 35 a 30), con la misma edad de retiro (60 años). También, la reforma del subsidio de desempleo (ley n.° 18399); el cómputo de un año de trabajo adicional para las mujeres por cada hijo (con un máximo de cinco años adicionales); la ampliación de licencias especiales (maternidad, paternidad y estudio entre las

más relevantes) para trabajadores privados, equiparando gradualmente a los trabajadores públicos y privados; flexibilización en los criterios para aquellas personas que tienen incapacidad parcial o total; modificaciones en la aportación de las empresas unipersonales.

El vínculo entre estas políticas y la formalización del empleo es estrecho, ya que en su gran mayoría, aunque no en su totalidad, las prestaciones de la seguridad social en Uruguay están asociadas al estatus formal en el mercado de trabajo. En tanto, en esta arena de política pública también hubo avances relacionados con mejoras en la gestión a partir de la implementación de importantes procesos de fortalecimiento institucional en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)[4] y en el Banco de Previsión Social (BPS).[5]

En tercer lugar, otra de las grandes reformas que ha jugado un rol fundamental en la formalización del empleo es la de la salud. En 2007, la ley n.° 18211 creó el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), que introdujo cambios importantes en el funcionamiento del sistema.

De modo panorámico, tras los cambios, el Ministerio de Salud Pública (MSP) pasó a cumplir un papel de rectoría del sistema y a regular la coexistencia de tres tipos de prestadores de salud en competencia por usuarios: la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) —prestador público—, entidades mutuales y seguros privados.

El acceso al Seguro Nacional de Salud (SNS) se da a través del aporte al Fondo Nacional de Salud (FONASA), de forma que el trabajador formal y los titulares de empresas unipersonales con hasta cinco empleados tienen derecho a escoger un prestador de salud. A su vez, por un aporte adicional se extiende el beneficio al cónyuge del beneficiario del SNS (en caso de que este no tenga acceso por sí mismo) y a los hijos menores de 18 años o personas dependientes a cargo.

Además de los trabajadores y titulares de unipersonales, los pasivos (jubilados y pensionistas) son beneficiarios del seguro de salud.[6] Los pasivos también pueden extender el beneficio a su cónyuge y a sus hijos menores de 18 años o personas dependientes a cargo.

El mecanismo por el cual la reforma de la salud favorece la formalización del empleo es el siguiente: el acceso al SNIS está ligado a la registración de la persona como empleado, titular de unipersonal o pasivo (formalidad en el trabajo). Quedan por fuera del seguro aquellas personas que no coticen a la seguridad social en su ocupación.

Si bien antes del SNIS existía un mecanismo por el cual los trabajadores formales del sector privado tenían derecho a elegir una mutualista (servicio de salud privado),[7] a partir de la reforma hay una mejora importante en las prestaciones de salud que reciben los afiliados y un aumento exponencial de cobertura, operada con la inclusión de los trabajadores públicos, hijos y personas dependientes a cargo, cónyuges y pasivos.

El resultado global positivo para la formalización del empleo que tuvo la reforma puede evaluarse en algunos resultados relevantes en el mercado de trabajo. A modo de ejemplo, como se podrá observar en capítulos posteriores, la presencia de menores de edad en el hogar disminuye la probabilidad de tener un empleo informal: a partir de la implementación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) existen incentivos efectivos a la formalización para acceder por parte del núcleo familiar a los beneficios del Fondo Nacional de Salud (FONASA).

En este marco deben atenderse algunas situaciones muy específicas que puedan suponer

4 Se crea la Dirección Nacional de Seguridad Social en el MTSS. Deja de ser un área asesora para ser una unidad ejecutora del ministerio.

5 Personas entrevistadas para esta investigación señalaron que la representación social en el Directorio del BPS ha jugado un rol importante en la sensibilización y la promoción de políticas para la reducción de la informalidad en el país. Si bien esa participación fue incorporada antes del período de estudio, dichas personas señalaban que es a partir de 2005 que se alcanzó una etapa de mayor adaptación de los actores sociales en el BPS, lo cual llevó, entre otros asuntos, a dotar a la institución de una preocupación sustantiva sobre la formalización del trabajo.

6 Las personas jubiladas con posterioridad a la aprobación del SNIS acceden directamente al seguro de salud. Las jubiladas con anterioridad a dicha fecha se van integrando gradualmente, al igual que los pensionistas.

7 A través de la Dirección de Servicios de Salud del Estado, antes DISSE.

desincentivos a la formalización; en algunos hogares biparentales pueden existir incentivos para que solo uno de los adultos realice los aportes a la seguridad social, confiriéndole el beneficio al resto de los integrantes del hogar.

Lo mismo aplica para la extensión por un año del beneficio a los menores luego de que el beneficiario del SNIS deja de realizar aportes. En definitiva, se puede afirmar que la reforma de salud favoreció la formalización del empleo (véanse cifras en capítulos posteriores), aun cuando algunas situaciones marginales requieran un análisis pormenorizado para ajustar el esquema de incentivos.

En cuarto lugar, la reforma tributaria aprobada en diciembre del año 2006 (ley n.° 18083) junto con la política de promoción de inversiones para la creación de empleo formal (entre otros objetivos promovidos, como la innovación tecnológica y el desarrollo territorial descentralizado) también introdujeron cambios relevantes que han promovido la formalización del trabajo.

En otras palabras, los beneficios fiscales a los emprendimientos que generan empleo formal, la menor carga tributaria a los ingresos laborales que supuso la reforma, junto con las modificaciones del régimen de monotributo, han sido los vectores más importantes a través de los cuales el sistema tributario ha promovido la formalización en el empleo (Amarante y Gómez, 2016).

Otra medida relevante fue la modificación de los aportes patronales jubilatorios a la seguridad social. El cambio implicó la reducción de la imposición en los sectores de comercio y servicios, incrementándose en la industria manufacturera. De esa manera, como en los dos primeros sectores hay más trabajadores que en el tercero, la medida podría haber tenido un impacto positivo en la formalización sin afectar la recaudación (OIT, 2014).

Otra de las grandes reformas llevadas adelante desde 2005 fue la del componente asistencial de la matriz de protección social. Durante el primer gobierno del FA, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y se pone en marcha del Plan Nacional a la Emergencia Social (PANES), cuyo objetivo fue satisfacer las necesidades básicas de los hogares pertenecientes al extremo inferior de la estructura socioeconómica del país (alrededor del 8% de la población).

El PANES llegó a 102.353 hogares (un 9,6% del total de hogares del país) y logró la reducción significativa de situaciones de indigencia. Además, controló, moderadamente, el número de personas en situación de pobreza (Arim y Vigorito, 2007). Las evaluaciones disponibles sobre este plan y los múltiples programas asociados muestran que no tuvo impactos positivos en cuanto a la formalización del empleo, las horas trabajadas de la población beneficiaria, ni en aumentos de aportes al sistema de previsión social.[8]

Una vez que el PANES finalizó, en 2007, el Gobierno implementó el Plan de Equidad, que fue pensado como una estrategia de carácter permanente de superación de la pobreza, de la indigencia y de la reducción de la desigualdad social. El Plan de Equidad reformuló instrumentos clásicos como las asignaciones familiares (AFAM) y las pensiones a la vejez. Instrumentó un cúmulo de programas agrupados en las siguientes temáticas: apoyos alimentarios, servicios de cuidado/educación para la primera infancia; complementos a los servicios de educación primaria y secundaria y otras de formación profesional, empleo protegido y cooperativas sociales.

Además de la mejora en cuanto a condiciones de pobreza e indigencia se realizaron esfuerzos para adecuar las prestaciones a las condiciones específicas de algunas poblaciones. En ese marco, como fue señalado, se destacan los ajustes realizados al monotributo, que si bien estaba diseñado para empresas pequeñas también permite la adhesión de trabajadores independientes.

El instrumento fue modificado en la reforma tributaria del año 2007 y en el año 2011 se creó la opción de aporte a través del denominado monotributo social del MIDES. A esta variante se pueden acoger los emprendimientos personales o colectivos sin empleados, o aquellos de hogares por debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

8 Véase informe de evaluación del PANES en ‹http://dinem.mides.gub.uy›.

El total de monotributistas aumentó significativamente desde 2006, alcanzando en 2017 a aproximadamente 30 mil. Las cifras parecen indicar efectos positivos en términos de formalización del empleo, aunque aún existen desafíos relevantes en la mejora de la calidad del empleo.

A partir de 2015 se ha comenzado a implementar un Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), a través de la ley n.° 19353, mediante el cual se promueve el desarrollo de la autonomía de las personas dependientes, su atención y asistencia, por intermedio de acciones y medidas basadas en la solidaridad y la corresponsabilidad entre familias, Estado, comunidad y mercado. Se espera un impacto relevante en el crecimiento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y, consecuentemente, en la formalización del trabajo de determinados sectores de la economía y del mercado de trabajo (entre ellos, el del propio sector de los cuidados).

Recapitulando, desde 2005 se impulsó un conjunto de grandes reformas institucionales en varios ámbitos de política pública. Si bien no todas incluían la formalización del trabajo entre sus objetivos específicos, muchas medidas adoptadas para impulsar las reformas produjeron resultados positivos en esta dimensión. En ese sentido, la reforma en la regulación de las relaciones laborales, la reforma de la seguridad social, la reforma de la salud, la reforma tributaria y las reformas del componente asistencial de la matriz de protección realizaron modificaciones sustanciales en la economía nacional y en el mundo del trabajo que generaron incentivos y resultados hacia una mayor formalización.

La participación social en la institucionalidad uruguaya: rasgo estructural del mundo del trabajo en nuestro país.

Interesa destacar aquí la relevancia de la participación social en la institucionalidad uruguaya, tanto a nivel normativo como de práctica, construida a lo largo de la historia de nuestro país, interrumpida entre los años 60 y principios del siglo XXI (con muy escasas excepciones) y retomada y consolidada a partir del año 2005. En otras palabras, si bien la participación ciudadana y el involucramiento de los actores sociales conforman una matriz histórica del Uruguay, existen numerosas experiencias recientes que han profundizado dicha matriz; en el diseño, implementación y evaluación de la política pública y particularmente en los espacios de diálogo social y tripartismo en el marco de las relaciones laborales.

El diálogo social resulta un instrumento o herramienta de compromiso de los actores sociales y del Estado, con el fin de encauzar las manifestaciones de conflicto colectivo subyacentes y de esta forma "tiene la capacidad de resolver importantes cuestiones de índole económica y social, alentar una buena gobernanza, el progreso y la paz social e impulsar el desarrollo económico" (Dono & Bueno, 2019). El tripartismo constituye en el terreno de las relaciones laborales, así como dentro del sistema social y político considerado en su globalidad, un elemento de perfeccionamiento de la democracia formal y de constitución de la democracia material (Serna & Ermida Uriarte, 1994). En Uruguay en particular resulta un valor central y de trascendencia en la conformación del sistema de relaciones laborales y del sistema político y social (Dono & Bueno, 2019)

El tripartismo es "un carácter estructural de la OIT y, al mismo tiempo, un principio promovido por la Organización como apto para el manejo de las relaciones laborales a escala nacional. Por ello la idea de tripartismo está indisolublemente unida a la OIT, a tal punto que la asociación de ideas entre ambos es casi inevitable" (Serna & Ermida Uriarte, 1994). La estructura tripartita de la OIT se encuentra consagrada en el artículo 3° de su Constitución, aprobada en 1919, que dispone que la Conferencia General (órgano deliberante supremo), se compondrá con cuatro representantes de cada uno de los Estados Miembros, dos delegados del gobierno, uno representante de los empleadores y otro representante de los trabajadores. La misma composición tripartita se da en el Consejo de Administración y en otros órganos, como el Comité de Libertad Sindical.

La OIT promueve el tripartismo como política laboral recomendable para sus miembros. La Declaración de Filadelfia, en su parte I afirma que "la lucha contra la necesidad debe emprenderse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático a fin de promover el bienestar común". Asimismo, en la parte III, se establece la obligación de la OIT de fomentar entre todas las naciones del mundo, programas que permitan alcanzar, entre otros objetivos, la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas (Serna & Ermida Uriarte, 1994).

En este marco, puede ubicarse a la profundización de la participación social en la institucionalidad uruguaya como otra de las grandes reformas implementadas desde el año 2005, particularmente por su relevancia en materia de la regulación de las relaciones laborales y su correspondiente incidencia en el proceso de formalización del trabajo ocurrido en el mismo período (como fuera expresado a lo largo del presente capítulo).

Se presentan aquí algunas de las principales instituciones conformadas por Estado y actores sociales, incluyendo aquellas cuyos órganos jerárquicos se conforman con participación social, y que reflejan la extensa y variada cantidad de experiencias a nivel nacional, local y/o sectorial. Así, empezando por los ya presentados Consejos de Salarios, se destacan aquí:

- Consejo Superior Tripartito a nivel sectorial, creado por el artículo 7 de la Ley N° 18.566, de 2009, y los Consejos de Salarios, que nacen con la Ley N° 10.449, de 1943, y sufren modificaciones por la Ley N° 18.566. Se trata de organismos integrados por representantes del gobierno y de los sectores profesionales de trabajadores y empleadores, creados con el objeto de entender en la fijación de salarios mínimos y en la determinación de categorías y tareas para los distintos grupos de actividad, cumpliendo funciones complementarias como órganos de conciliación y de participación.
- Banco de Previsión Social, órgano de creación constitucional, rector de la Seguridad Social, tiene composición cuatripartita en su Directorio (representantes empresariales, de trabajadores y de jubilados y pensionistas.
- Consejo de Economía Nacional, creado por la Ley N° 17.935 de 2005, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Nacional. Es un organismo privado de interés público y de carácter consultivo, con el cometido de ordenar e institucionalizar el diálogo nacional.
- Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), creado por la Ley N° 18.406 de 2008, como persona de derecho público no estatal, cuenta entre sus cometidos, con la administración del Fondo de Reconversión Laboral y el asesoramiento al poder ejecutivo en políticas de empleo, capacitación y formación profesional. Los trabajadores y empleadores se integran en su Consejo Directivo a fin de actuar con carácter tripartito en el ámbito del empleo y la formación profesional del sector privado. Se crean también en este marco diversos comités tripartitos departamentales y sectoriales de empleo.
- Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP) fue creado como persona jurídica de derecho público no estatal, por el artículo 186 de la Ley General de Cooperativas 18.407, promulgada el 24 de octubre de 2008. El INACOOP es quien propone, asesora y ejecuta la política nacional del cooperativismo. Tiene como objetivo promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país.
- Comisión Consultiva Tripartita sobre asuntos relacionados con las actividades de la OIT, creada por el Decreto N° 558/008, con la finalidad de asesorar en las relaciones con la OIT en materia de contenidos, ratificación o denuncia de los convenios internacionales, así como en las obligaciones que emergen de la ratificación de los mencionados instrumentos.
- Consejo Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo (CONASSAT).
- Comisiones Tripartitas Sectoriales en materia de salud, seguridad y medio ambiente laboral, en cada rama de actividad. Creadas genéricamente por el Decreto N° 291/007.

- Comisión interinstitucional Promoción del Empleo Decente Joven, creada por la Ley de Empleo Juvenil y conformada por el MTSS, MEC, INJU - MIDES, INAU, ANEP, BPS, INEFOP y las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores. Tiene como objetivo elaborar y articular las acciones y programas de promoción del trabajo decente juvenil.

I.3. Otras políticas que han influido en la formalización del empleo

Durante el período 2005-2017 han existido diversas políticas específicas directamente vinculadas con la problemática de la formalización del empleo. Dentro de este conjunto de medidas de corte más focalizado deben resaltarse en primer lugar, por su trascendencia, las relativas a los sectores de trabajo rural y doméstico, dos de los sectores donde la informalidad ha tenido históricamente una incidencia muy importante en el Uruguay y que en la última década han mejorado considerablemente sus niveles de formalización.

En el año 2005, la convocatoria a los Consejos de Salarios introdujo la novedad de la creación del Consejo Tripartito Rural. Esta fue la primera medida de impacto importante en este sector de actividad, puesto que los trabajadores rurales estuvieron históricamente excluidos de los ámbitos de negociación colectiva en el Uruguay.

Luego, por el decreto 326/08 se crean los tres grupos de negociación 22, 23 y 24 del sector rural, que se corresponden de manera general a los sectores de ganadería, agricultura y forestación, respectivamente. Asimismo, en 2008 se aprobó la ley n.° 18441 de limitación de la jornada laboral (8 horas diarias y 48 semanales por cada seis días trabajados), beneficio con el que no contaban hasta la fecha de aprobación de la ley y por el cual los trabajadores rurales fueron equiparados con el resto de los trabajadores que gozan de ese beneficio desde 1915.

En 2009, a través del decreto 321/09, se reglamentan los aspectos del Convenio 184 de la OIT sobre salud y seguridad en la agricultura. Allí se establecen derechos, deberes y obligaciones, tanto de trabajadores como de empleadores. Estas medidas, principalmente en los primeros años del período 2005-2015, fueron concomitantes a una mejora en los indicadores principales que hacen al trabajo rural.

Por otra parte, en el año 2006 se aprobó la ley n.° 18065 referente a la regulación de trabajo doméstico. Entre las disposiciones de dicha normativa se encuentran la limitación de la jornada laboral; el descanso intermedio, semanal y nocturno; indemnizaciones; documentos de contralor; incorporación del sector doméstico en el sistema de fijación de salarios y categorías de los Consejos de Salarios, concretada con la creación del grupo 21 en el marco de la legislación sobre negociación colectiva.

Esta innovación legislativa fue acompañada de mejoras sustantivas para las trabajadoras de este sector de actividad: aumento ininterrumpido del salario real desde 2005; firma de tres convenios colectivos (2008, 2010 y 2013) que incluyeron, además de mejoras salariales, otros componentes en la negociación (antigüedad, licencias, nocturnidad, condiciones de trabajo y mejoras en la salud laboral); aumento de derechos en materia de prestaciones seguridad social (por ejemplo, el seguro de salud) y también aumento en términos cuantitativos de acceso efectivo a las prestaciones de las cuales ya eran beneficiarias (licencias, seguro por enfermedad, por maternidad, subsidio por desempleo, entre otras).

Tanto en el sector rural como en el doméstico, el Estado ha implementado también políticas transversales decisivas, como el aumento y las mejoras en la inspección del trabajo (tanto del MTSS como del BPS), las iniciativas del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) para la profesionalización y capacitación de las trabajadoras y trabajadores, junto con las campañas de sensibilización y asesoramiento jurídico a los correspondientes actores sociales.

En particular, las trabajadoras domésticas constituyen un núcleo que históricamente ha sufrido muy altas tasas de informalidad laboral en el Uruguay. Por tanto, las políticas destinadas a este sector deben contarse entre las más importantes para comprender el descenso en los niveles de informalidad.

Además de las medidas de corte sectorial, entre las que corresponde ubicar también la incorporación a la seguridad social de los artistas y oficios conexos (ley n.° 18384), en el período 2005-2009 se implementó un conjunto importante de medidas legislativas, administrativas y campañas de difusión de derechos que han impulsado la formalización desde diversos ángulos.

Entre las primeras se destacan aquellas dirigidas a favorecer la sostenibilidad y formalización de las empresas, considerando su diversidad de perfiles y situaciones. Cabe mencionar en este marco, la ley n.° 17963 de mecanismos de regularización de empresas deudoras al BPS; la mencionada ley n.° 18083 de ampliación del monotributo (amparando actividades típicamente desreguladas como el cuidado de coches en la vía pública); la ley n.° 18098, que establece exigencias y controles de aportes a la seguridad social a las empresas que se presentan a licitaciones estatales; las leyes n.° 18099 y n.° 18215, de regulación de las tercerizaciones y responsabilidad social empresarial; y la ley n.° 18568 de beneficios fiscales y de aportación a la seguridad social para las pequeñas empresas. Pueden incluirse aquí los decretos que modifican regímenes de devolución del impuesto al valor agregado (IVA) a algunas actividades o grupos de contribuyentes específicos (por ejemplo, farmacias, empresas forestales, compra de bienes nacionales por turistas no residentes, entre otros.).

Las medidas de corte administrativo han pretendido disminuir las tareas que implica tener una empresa cumpliendo con todas las formalidades, y dan cuenta de la carga que pueden suponer determinadas exigencias en el vínculo con los diversos organismos del Estado. Aquí se destaca la posibilidad que se otorga a algunos contribuyentes de no realizar declaración jurada de impuesto a la renta de las personas físicas (con único ingreso o con ingresos inferiores a determinado monto), dándole carácter definitivo a los anticipos efectuados.

Asimismo, pueden mencionarse algunas medidas desarrolladas desde el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) vinculadas a la capacitación, asesoramiento, certificación y financiamiento a pequeñas y medianas empresas, lo que fomentó su formalización.

En abril de 2010 el MTSS convocó a un ámbito de trabajo interinstitucional para el abordaje del problema de la informalidad. Así, el Ámbito por la Inclusión y la Formalización del Trabajo, integrado por el propio MTSS, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el de Industria, Energía y Minería (MIEM), el Banco de Previsión Social (BPS), la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) se constituyó en un espacio para la elaboración de políticas públicas con una mirada interinstitucional e integral.

El grupo estuvo coordinado por la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social (IGTSS) del MTSS y tuvo como principales desafíos un análisis de las medidas adoptadas en el período 2005-2009 y la generación de propuestas para el período 2010-2014. También se conformó un subgrupo técnico de trabajo integrado por representantes de los órganos fiscalizadores (IGTSS, BPS, DGI, DNA).

Posteriormente, se generaron espacios de diálogo desde este ámbito con los trabajadores organizados, las cámaras empresariales y otras organizaciones de la sociedad civil. Este espacio interinstitucional fue la mayor apuesta en cuanto a la coordinación de las políticas públicas para combatir la informalidad en el trabajo (MEF, MTSS, MIEM, MIDES, OPP, DGI, BPS, DNA, 5.10.2010). Constituyó un antecedente de suma relevancia para el actual proceso de combate a la informalidad ubicado en el marco del Programa Tripartito de Trabajo Decente (2015-2020), con la participación de los actores sociales y de la OIT.

En el período 2010-2014 fueron implementadas otras medidas específicas en continuidad con las del período de gobierno anterior, las que fueron impulsadas inicialmente desde este ámbito.

Así, además del fomento de mecanismos de inclusión a la seguridad social para varias actividades históricamente excluidas (deportistas, hípica, trabajadores sexuales, artistas), se creó el denominado monotributo social MIDES (que se analizó en el acápite anterior), la regulación de las pequeñas obras de construcción, al tiempo que continuaron las campañas de difusión, educación tributaria y seguridad social dirigidas a estudiantes de escuelas y liceos, así como a toda la ciudadanía.

Asimismo, dado que la informalidad laboral está más presente en los tramos etarios más jóvenes de la población, tal como se puede apreciar en capítulos siguientes de este documento, es de destacar la aprobación en el año 2013 de la ley n.° 19133 de empleo juvenil, así como algunos de los componentes concretos de su aplicación, como el programa Yo Estudio y Trabajo, de primera experiencia laboral formal para jóvenes de 16 a 20 años.

Las evaluaciones positivas que ha tenido dicho programa para los jóvenes que han participado ubican a la ampliación de su cobertura (o el desarrollo de políticas similares) como un desafío relevante para los próximos años. En particular, las acciones dirigidas a erradicar el trabajo adolescente peligroso tienen un importante componente de combate a la informalidad. La actividad económica de las personas de entre 15 y 17 años, permitida en Uruguay precisamente cuando no implican tareas peligrosas, históricamente ha estado afectada por muy altos niveles de informalidad.

En 2010 se realizó la primera Encuesta Nacional de Trabajo Infantil y se han desarrollado diversas acciones de fiscalización, difusión de derechos y reducciones de la carga administrativa asociada a la empleabilidad de adolescentes.

Sin perjuicio de la continuidad de las diversas políticas presentadas para los períodos de 2005-2009 y 2010-2014, merecen especial destaque algunas políticas públicas desplegadas en el presente período de gobierno por su esperada contribución al proceso de disminución de la informalidad en Uruguay. En primer lugar, se ha referido ya al Sistema Nacional de Cuidados, de enorme trascendencia para las trabajadoras uruguayas en su acceso al trabajo decente.

En segundo lugar, corresponde mencionar a la inclusión financiera, ley n.° 19210 del año 2014, un importante mecanismo de fomento de la bancarización (obligatoriedad de pago de las remuneraciones por vía bancaria, entre otros aspectos) y del pago por medios electrónicos. La medida afecta la formalización de la economía en general, con lo cual impacta en la formalización del empleo. El mecanismo de impacto en la formalización de la economía y del trabajo se asocia, por un lado, a la reducción de los costos de fiscalización y aumento de los costos de evasión tributaria; por otro, a una sensible ampliación de cobertura de las transacciones económicas por vías informatizadas, por tanto pasibles de ser acumuladas con costos razonablemente bajos en sistemas de información. El incremento en el uso de instrumentos financieros conlleva un aumento de la economía formal y de la reducción de evasiones, lo que mejora la formalización del empleo.

Finalmente, por la especificidad de la población que comprende, merece su destaque la política dirigida a los repartidores en motocicleta (*deliverys*), decreto 119/017, que establece formación obligatoria para ejercer la actividad, mejoras en la salud y seguridad del trabajo y promoción de derechos. Se fortalece además la fiscalización.

En el siguiente punto del documento se hace referencia a una importante política de mejora de la gestión en MTSS concretada en octubre de 2017: la Planilla de Trabajo Unificada.

Dada la reciente implementación de estas políticas, aún en curso, no se tienen análisis de impacto respecto de la efectividad de estas políticas en la disminución de la informalidad. Sin embargo, los resultados positivos en la ejecución de las mismas permiten esperar impactos también positivos en la formalización del trabajo.

I.4. Fortalecimiento institucional en el sector público

Sin perjuicio del importante fortalecimiento que implica la consolidación de los espacios institucionales de diálogo social y negociación colectiva, interesa destacara aquí otro conjunto de

políticas que influyeron en la mejora de los niveles de formalización, que son aquellas vinculadas al fortalecimiento institucional y a las mejoras de gestión de los organismos estatales competentes en la materia, en particular aquellos que deben promover, regular y fiscalizar la actividad económica y del trabajo.

En primer lugar, a nivel del MTSS, el proceso de fortalecimiento institucional que desde 2005 se lleva adelante en la Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (IGTSS), caracterizado por la mejora de la gestión de los recursos humanos (con dedicación exclusiva de los inspectores de trabajo desde 2007 y de los asesores jurídicos desde 2016), la mayor presencia y cobertura de las inspecciones, la creación de un sistema de información y la actualización normativa en varios planos de actuación del organismo.

Estas iniciativas, que apuntan a una mejora de gestión, fueron acompañadas por un proceso constante de diálogo tripartito entre el Estado, trabajadores y empresarios, en materia de formalización del trabajo así como de otros aspectos, entre los que se destacan los relativos a la salud y seguridad en el trabajo (Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y comisiones sectoriales tripartitas).

Especial destaque merece el proyecto de gestión más relevante llevado a cabo por MTSS en este período, realizado 100% en conjunto con BPS: la Planilla de Trabajo Unificada. Ésta ha significado un cambio sustancial en la gestión, que ha permitido disminuir y facilitar significativamente los trámites de registro de las empresas en materia laboral, mejorando la calidad y actualización de la información. A poco más de un año de su implementación, el 92 % de las empresas han completado toda la información requerida y, del total de trabajadores registrados en BPS, el 98% tiene su información completa.

En segundo lugar, el bps también ha impulsado desde 2005 importantes procesos de fortalecimiento institucional, enfocados en la mejora y modernización de la gestión del organismo. En ese sentido, al tiempo que se llegó a un récord histórico de cotizantes a la seguridad social, se impulsaron importantes mejoras, fundamentalmente las asociadas a los recursos humanos y a la incorporación de tecnologías, que van desde el aumento de las inspecciones a la instalación de la ventanilla única con DGI y la mayor cantidad de trámites por Internet, lo que facilitó la gestión de trabajadores y empresarios y mejoró la calidad de la información disponible. Por otra parte, debe destacarse que desde el año 2011, el impulso a la formalización pasó a formar parte de los objetivos estratégicos del organismo.

En tercer lugar, la Dirección General Impositiva (DGI), con el objetivo de mejorar la eficacia y la eficiencia en su gestión, ha desarrollado diversas acciones enmarcadas en los objetivos estratégicos establecidos en 2005 de facilitar el cumplimiento voluntario y combatir el fraude y la evasión fiscal.

Además de algunas disposiciones surgidas de la reforma tributaria que apuntan a la racionalización del sistema en su conjunto, pueden destacarse medidas puntuales de impacto en la gestión, como las mejoras en la actualización del Registro Único de Contribuyentes, el impulso a la generalización del uso del sistema financiero, la expansión de los trámites vía web y el aumento de actuaciones de controles intensivos y extensivos para fiscalizar el cumplimiento y combatir el fraude.

Considerando la incidencia de la formación en la formalidad del trabajo, cabe señalar al Instituto de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) como una institución relevante en la articulación para continuar disminuyendo la informalidad laboral.

Creado en 2008, el organismo tiene entre sus cometidos la capacitación permanente de trabajadores (tanto activos como en desempleo), así como también la asistencia y calificación del sector empresarial, e incentivar su creación, formalización, consolidación, participación en cadenas productivas y desarrollo tecnológico y productivo y de su capacidad de producción.

Siguiendo lo expresado por la Recomendación 204 de OIT, las actividades de empleo y formación

profesional que lleva a cabo el INEFOP contribuyen a la reducción de la economía y del empleo informales, justamente a través de la cualificación de los trabajadores y de los empresarios.

Finalmente, el fortalecimiento institucional implica también la consolidación de espacios de política articulada en torno a sectores de la población con más vulnerabilidades en el mercado de trabajo, incluyendo mayor nivel de informalidad, como los adolescentes y jóvenes.

Cabe mencionar en este sentido al Departamento de Empleo Juvenil del MTSS, que en coordinación con el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y los diversos organismos públicos involucrados, desarrolla las principales políticas de promoción del trabajo decente juvenil.

Otro ámbito importante a cargo de las políticas dirigidas al trabajo infantil y adolescente es el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI), en el que participan varios organismos públicos con la presidencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la secretaría ejecutiva del Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y la participación de la central de trabajadores PIT-CNT, las principales cámaras empresariales y la Asociación Nacional de ONG Orientadas al Desarrollo (ANONG).

I.5. Un mapeo de las políticas que jugaron un rol relevante en la formalización 2005-2017

En términos de balance, puede señalarse que muchas de las políticas implementadas durante el período 2005-2017 han favorecido la reducción de la informalidad en el empleo, en un proceso constante de formalización de la actividad económica en general. Durante el período analizado y en parte producto de las medidas políticas aquí referidas, que se encuentran en consonancia con muchas de las acciones incluidas en el marco integrado de políticas establecidas en la Recomendación 204 de OIT, la informalidad se redujo significativamente en nuestro país, como se demuestra en otros capítulos de esta publicación.

Ahora bien, resulta difícil ponderar el efecto de cada política en la reducción de la informalidad. Como señalan varios autores (Amarante y Gómez, 2016; Amarante, Arim y Yapor 2015), lamentablemente son escasos los estudios de impacto del efecto de las políticas sobre la formalización. La necesidad de realizar evaluaciones del impacto de las políticas es una tarea que debe profundizarse; por ello la inclusión de las mencionadas evaluaciones sobre los sectores doméstico y rural presentes en este documento.

Avanzar en este sentido podría arrojar luz para discriminar cuánto de la reducción de la informalidad fue producto de determinadas políticas y cuánto, por ejemplo, de la evolución positiva de la economía. No obstante, debe tenerse presente que la evolución positiva de la economía también es resultado de medidas políticas, fundamentalmente por el cambio estructural que se dio a partir del conjunto de reformas que se han señalado anteriormente.

A continuación se presenta una lista de las políticas que pueden haber influido en los niveles de formalización del empleo y de la economía durante el período 2005-2016. La lista se divide en tres grandes grupos: grandes reformas, políticas focalizadas o específicas y medidas de fortalecimiento institucional del sector público. No obstante la división, es importante visualizar el conjunto de políticas, atendiendo a la necesaria integralidad que, conforme a la Recomendación 204 de OIT, debe tener el diseño de políticas públicas para reducir la informalidad.

En el anexo se listan las leyes y decretos sancionados durante el período considerado. Téngase en cuenta que las listas no son taxativas, sino que pretenden dar cuenta del volumen y de los principales aspectos de política implementados.

Grandes reformas

— *Relaciones laborales*: Negociación colectiva, leyes de protección sindical

— *Seguridad social:* Flexibilización del sistema jubilatorio, modificación de prestaciones, reforma al seguro de desempleo
— *Salud:* Creación del SNIS/FONASA
— *Fiscal:* Reforma tributaria
— *Políticas sociales:* Creación del MIDES, Plan de Emergencia, Plan de Equidad, Sistema de Cuidados

Políticas específicas

— Regulación del trabajo doméstico
— Consejo Tripartito Rural
— Regularización de empresas deudoras al BPS
— Cobertura de seguridad social a los artistas y oficios conexos
— Ampliación del monotributo
— Exigencias de aportes a la seguridad social a las empresas que se presentan a licitaciones estatales
— Regulación de las tercerizaciones y responsabilidad social empresarial
— Beneficios fiscales, de seguridad social y de financiamiento para pequeñas empresas
— Ámbito por la Formalización y la Inclusión
— Creación del monotributo social
— Inclusión a la seguridad social de actividades históricamente excluidas
— Ley de Empleo Juvenil
— Ley de Inclusión Financiera
— Regulación de reparto en motocicleta

Medidas de fortalecimiento institucional en el sector público

— Fortalecimiento institucional del MTSS
— Fortalecimiento institucional del BPS
— Fortalecimiento institucional de la DGI
— Creación de INEFOP
— Planilla de Trabajo Unificada

I.6. Bibliografía

Amarante, V., arim, R., y Yapor, M. (2015). «Desigualdad e informalidad en Uruguay». En Amarante, V., y arim, R. (eds.). *Desigualdad e informalidad. Un análisis de cinco experiencias latinoamericanas.* Libros de la CEPAL, n.° 133 (LC/G.2637-P). Santiago de Chile: CEPAL.

Amarante, V., y Gómez, M. (2016). *El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo.* Serie Estudios y Perspectivas. Santiago de Chile: cepal/onu.

Arim, R., y Vigorito, A. (2007). *Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay.* 2001-2006. Montevideo: Mímeo.

Bérgolo, M., y Cruces, G. (2014a). «Work and tax evasion incentive effects of social insurance programs. Evidence from an employment based benefit extension», *Journal of Public Economics*, vol. 117, pp. 211-228.

Bérgolo, M., y Cruces, G. (2014b). *Work incentives and welfare programs. Evidence on real and reporting effects in Uruguay*. Paper presentado en 17th iza/cepr European Summer Symposium in Labor Economics.

Estrades, C., y Terra, M. I. (2008). *Políticas contra la informalidad en mercados de trabajo segmentados: Un análisis de equilibrio general aplicado a Uruguay.* Documento de Trabajo n.° 04/08. Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Filgueira, F. (2001). «Between a rock and hard place. Construyendo ciudadanía social en América Latina». En Gioscia, L. (comp.). *Ciudadanía en tránsito,* Montevideo: icp - Banda Oriental.

instituto cuesta duarte (2012). *Formalización del empleo en Uruguay. La cobertura activa de la seguridad social 2004-2012.* Montevideo: ICD.

Llambí, C., Rius, A., Carrasco, P., Carbajal, F., Cazulo, P. (2014). *Una evaluación económica de los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay. 2005-2011.* Montevideo: Centro de Estudios Fiscales, Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y Centro de Investigaciones Económicas.

Midaglia, C., y Silveira, M. (2011). «Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos programas de transferencia de renta condicionada en Uruguay». En Barba Solano, C., y Cohen, N. (coords.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina.* Buenos Aires: clacso.

Norton, A., Conway, T., y Foster, M. (2002) «Social Protection: Defining the Field of Action and Policy» en *Development Policy Review*, núm. especial «Poverty, risk and rights: New directions in social protection», UK Overseas Development Institute, pp. 541-567.

oit (2014). *Notas sobre la formalización. Reducción del empleo informal en Uruguay: políticas y resultados.* Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, forlac/ oit. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Rossel, C., Salvador, S., y Monteiro, L. (2015). «Protección social y género en Uruguay: avances y desafíos», *En El futuro en foco. Cuadernos sobre desarrollo humano,* n.° 8 [en línea], ‹www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/cuadernodh06/undp-uy-cuadernocdh08-2015-.pdf›.

Fuentes

Ámbito por la Inclusión y la Formalización del Trabajo (2010). *Primer documento de propuestas*. mtss, mef, miem, mides, opp, dgi, bps, dna. 5 de octubre de 2010.

Decretos: ‹www.impo.gub.uy›

Memorias anuales (2005-2015):

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (mtss)
- Banco de Previsión Social (bps)
- Dirección General Impositiva (dgi)
- Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (inefop)

Leyes: ‹www.parlamento.gub.uy›

Recomendación 202 oit

Recomendación 204 oit

I.7. ANEXO. Leyes y decretos asociados a las grandes reformas, las políticas específicas y las medidas de fortalecimiento institucional en el sector público

Leyes

Ley	Descripción	Año
17940	Promoción y protección sindical	2006
17963	Contribuyentes del BPS	2006
18065	Regulación del trabajo doméstico	2006
18083	Reforma del sistema tributario	2006
18091	Prescripción de créditos laborales	2007
18098	Tercerizaciones: licitaciones estatales	2007
18099	Tercerizaciones: derechos de los trabajadores	2007
18131	Creación del FONASA	2007
18211	Creación del SNIS	2007
18227	Asignaciones familiares (reglamentación)	2007
18251	Tercerizaciones y responsabilidad empresarial	2008
18345	Regulación de licencias especiales para privados	2008
18384	Estatuto del artista. Aportación a la seguridad social	2008
18395	Flexibilización del sistema jubilatorio	2008
18399	Modificación del seguro de desempleo	2008
18406	Creación del INEFOP	2008
18441	Limitación de la jornada laboral rural	2008
18458	Regulación de licencias especiales para privados	2009
18508	Sistema de negociación colectiva del sector público	2009
18561	Acoso sexual laboral	2009
18566	Sistema de negociación colectiva del sector privado	2009
18568	Régimen de aportación gradual para PYMES	2009
18572	Abreviación de los juicios laborales	2009
18783	Unipersonales, derogación de contribuciones especiales	2011
18847	Abreviación de los juicios laborales	2011
18874	Monotributo social MIDES	2011
18899	Trabajo doméstico, convenio OIT	2012
19122	Ley afrodescendientes, promoción	2013

19133	Empleo juvenil	2013
19160	Jubilación parcial	2013
19161	Licencia maternal y paternal	2013
19210	Ley de inclusión financiera	2014
19291	Pequeñas obras de construcción y arreglos en vivienda	2014
19353	Sistema Nacional de Cuidados	2015

Decretos

Decreto	Descripción	Año
Varios	Salario mínimo. Fijación	2005-2015
199/007	Monotributo. Aportación	2007
224/007	Regulación del trabajo doméstico	2007
224/008	Opción para contribuyentes del IRPF de no presentar declaración jurada	2008
785/008	Farmacias. Agente de percepción del IVA e IRAE	2008
786/008	Empresas forestales. Agente de percepción del IVA e IRAE	2008
134/009	Supermercados. Responsables por obligaciones tributarias de terceros	2009
201/009	Opción para contribuyentes del IRPF de no presentar declaración jurada	2009
231/009	Reglamentación del Convenio Internacional de Trabajo 184 sobre seguridad y salud en la agricultura	2009
332/009	Régimen opcional pagos a cuenta del IVA para algunos contribuyentes	2009
333/009	Devolución del IVA en compras realizadas por turistas	2009
365/009	Monotributo. Aportación	2009
398/009	Profesionales del deporte	2009
266/099	Estatuto del artista. Aportación a la seguridad social	2009
128/010	Opción para contribuyentes del IRPF de no presentar declaración jurada	2010
66/011	Monotributo Aportación	2011
216/012	Reglamentación del Estatuto del Trabajador Rural. Actualización	2012
318/013	Profesionales del deporte	2013
119/017	Regulación del trabajo de repartidores en motocicleta	2017
278/017	Planilla de Trabajo Unificada	2017

CAPÍTULO II. Evolución del aporte a la seguridad social de los asalariados privados entre 2006 y 2016 y variables que influyen en el empleo informal

CAPÍTULO II. Evolución del aporte a la seguridad social de los asalariados privados entre 2006 y 2016 y variables que influyen en el empleo informal

Federico Araya [9]

II.1. Introducción

En este capítulo se presenta una aproximación al empleo informal y se centra el análisis en los asalariados privados. Se consideran ciertas características asociadas al puesto de trabajo en el que las personas desarrollan las tareas laborales.

No solo se presentará el aporte a la seguridad social, para observar la evolución de formalización del trabajo, sino también otro conjunto de variables relevantes como el aporte a la seguridad social por la totalidad del salario, el cobro de aguinaldo, el derecho a licencia por enfermedad, el derecho a tener vacaciones anuales pagas y el reconocimiento de horas extras mediante pago o compensación a través de más días de licencia.

Se presenta en una primera instancia el indicador de informalidad, es decir, la tasa de no aporte a la seguridad social, en el período 2006-2016 para el conjunto de asalariados privados y se analizan las diferencias existentes según diversas variables como sexo, edad, región, ascendencia étnico-racial, entre otras.

En una segunda sección, se presenta la evolución desde 2014 de los componentes mencionados que permiten aproximarnos a las vulnerabilidades y riesgos a la informalidad. Debe tenerse presente que el INE incorpora alguna de estas variables en la ECH a partir del año 2014, por lo que solo se verá la evolución entre 2014 y 2016.

En una tercera sección, se estudian a través de un modelo logit las principales variables que influyen en la probabilidad de que un asalariado privado tenga un empleo informal, medidas a través del no registro a la seguridad social, al final del período de análisis (2016).

En una última sección se presentan los efectos marginales estimados a partir del modelo anterior y se analizan los cambios correspondientes.

II.2. Disminución del empleo informal en los asalariados privados: no aporte a la seguridad social entre 2006 y 2016

La evolución favorable que ha tenido el mercado laboral en la última década se ha visto reflejada no solo en el aumento de las tasas de empleo y descenso del desempleo, sino también en la caída de la informalidad, medida a través del no aporte a la seguridad social.

Si se toma en cuenta el conjunto de ocupados, el no aporte a la seguridad social ha disminuido cerca de 10 puntos porcentuales. Pasó de 35,0% en 2006 a 25,3% en 2016. Este descenso se verifica para todos los grupos poblacionales, tal como se aprecia en el cuadro II.1.

9 Unidad Estadística de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

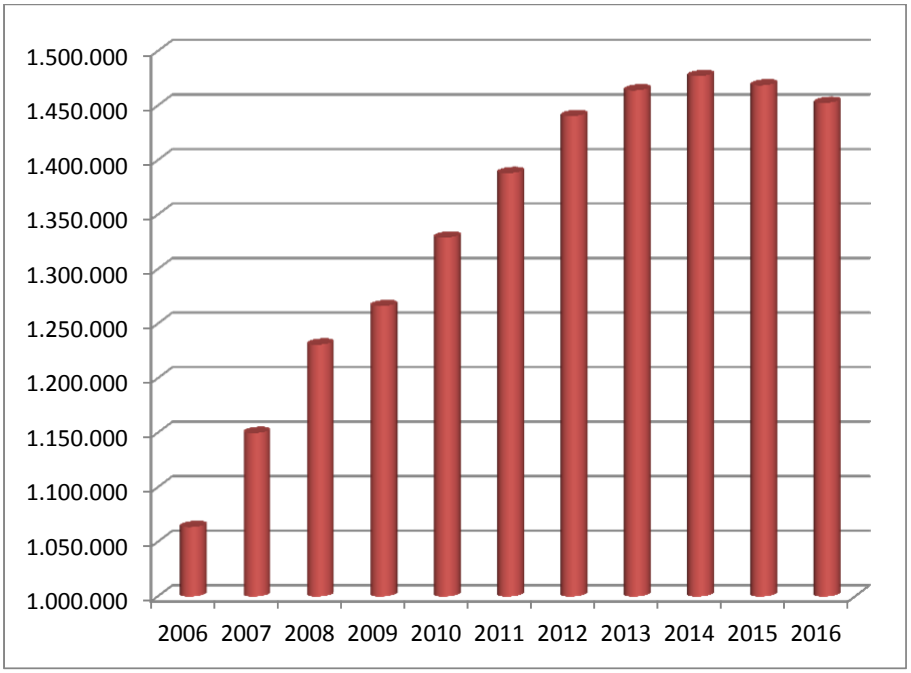
CUADRO II.1. Evolución del no aporte a la seguridad social para el total de ocupados. Total país, 2006-2016

Año	Total	Hombres	Mujeres	Montevideo	Interior + 5000 hab.	Interior - 5000 hab. y rural	15 a 18 años	19 a 24 años	25 a 29 años	30 a 44 años	45 a 64 años
2006	35,0	34,5	35,7	30,0	39,6	35,9	83,1	42,6	31,5	29,9	31,4
2007	34,7	34,1	35,3	29,4	39,3	36,4	82,1	40,2	29,8	29,1	31,8
2008	33,4	32,7	34,2	27,7	38,4	35,8	79,0	36,6	28,1	27,7	30,5
2009	32,2	31,6	33,0	26,4	36,8	36,7	80,6	34,9	25,4	26,2	30,1
2010	31,7	31,1	32,5	24,6	36,0	37,1	78,7	33,5	24,8	25,2	30,3
2011	28,3	28,1	28,5	20,5	33,5	35,6	76,8	29,4	20,8	23,0	27,1
2012	26,6	26,6	26,5	19,3	31,4	33,2	73,8	26,9	19,1	21,7	25,4
2013	25,6	26,0	25,2	18,5	29,8	34,2	71,8	25,5	18,9	20,5	25,2
2014	24,9	25,3	24,4	17,7	29,2	32,5	69,2	25,9	17,9	20,1	24,2
2015	24,7	25,5	23,8	16,7	30,0	31,7	69,8	27,1	18,5	19,6	24,0
2016	25,3	26,3	24,1	17,7	29,6	34,1	69,4	29,2	20,2	20,3	24,2

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH, INE.

A la vez, los puestos cotizantes a la seguridad social mostraron un notorio incremento en la última década, pasando de poco más de 1 millón de puestos cotizantes en el 2006, a casi 1 millón y medio en el 2016, lo que representa en términos relativos un aumento del 36,5%.

GRÁFICO II.1. Evolución de los puesto cotizantes a la seguridad social. Promedio anual. Total país, 2006-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos BPS.

Considerando al conjunto de asalariados, es decir, aquellos trabajadores que desarrollan su labor en relación de dependencia, el no aporte a la seguridad social no afecta a los públicos, ya que todos ellos se encuentran aportando.[10] Por lo tanto, el análisis se centra en los privados, para captar de mejor manera la problemática.

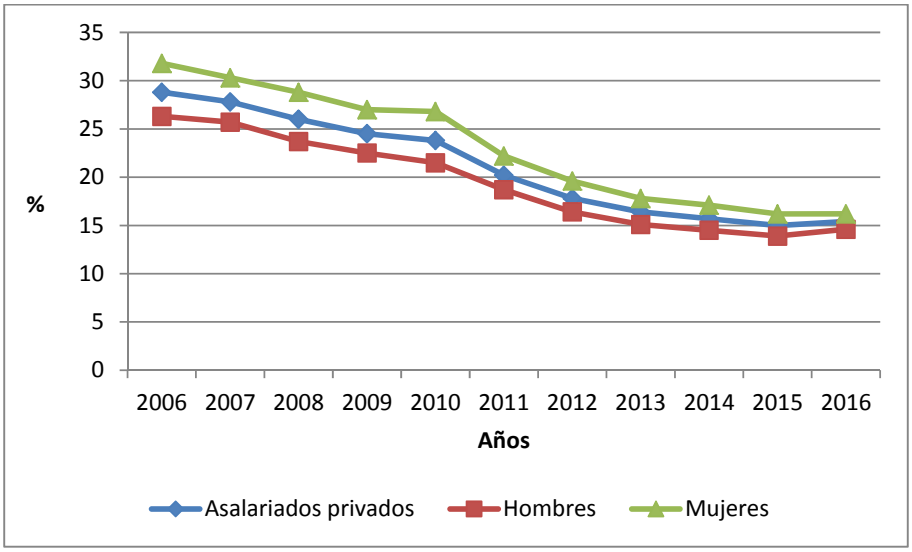
En la última década, el no aporte a la seguridad social ha disminuido en forma sustancial entre los asalariados privados. Incluso este descenso es levemente mayor en comparación con lo que ocurre para el conjunto de ocupados, que pasa de 28,8% en 2006 a 15,4% en 2016, lo que representa un descenso de 13,4 puntos porcentuales.

Si se analiza por sexo, se aprecia que ese descenso se manifiesta tanto para varones como para mujeres, pero con mayor fuerza en estas últimas. En 2006, los asalariados privados varones que no aportaban a la seguridad social representaban el 26,3%, mientras que las mujeres eran el 31,8%.

En 2016 la proporción desciende a 14,6% para los varones y a 16,2% para las mujeres, lo que implica que la brecha entre sexos es 1,6 puntos porcentuales al final del período, cuando a comienzos era de 5,5 puntos.

No obstante, vale la pena resaltar que, a diferencia de lo que ocurre para el conjunto de ocupados, donde las mujeres tienen los menores registros de no aporte a la seguridad social, en los asalariados privados siguen siendo los varones los que muestran una menor proporción de no aportantes.

GRÁFICO II.2. Evolución del no aporte a la seguridad social para asalariados privados por sexo. Total país, 2006-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH, INE.

Analizando por zona geográfica, se observa que hay un claro descenso para todas las regiones del país, y que incluso ese descenso es mayor en las localidades más grandes del interior que en la capital. En la última década, el no registro a la seguridad social de los asalariados privados en Montevideo pasó de 21,4% en 2006 a 9,6% en 2016.

En el interior, en aquellas localidades de 5000 y más habitantes el descenso fue mayor, desde 35,1% en 2006 a 18,9% en 2016, lo que representa una baja de más de 16 puntos porcentuales.

10 Si bien en algunos años la ECH muestra registros positivos en el no aporte a la seguridad social de los asalariados públicos, estas cifras son muy menores, por lo que considerarlas en el conjunto de asalariados distorsionaría el análisis. Por este motivo, el trabajo se concentra en los asalariados privados, categoría donde el fenómeno sí es relevante.

En cambio, para las localidades de menos de 5000 habitantes y la población rural el descenso en la última década fue de 9,3 puntos porcentuales. Por tanto, las brechas entre el interior del país (principalmente el rural) y la capital siguen estando presentes y son de relevancia. En 2016, menos de uno de cada 10 asalariados privados en la capital no aportaba a la seguridad social; en cambio esa cifra es el doble dentro de los asalariados privados en el interior.

Si se estudia el fenómeno por ascendencia étnico-racial, se observa que tanto para los asalariados privados afro como para los no afro el descenso en el no aporte a la seguridad social es notorio. Sin embargo, este descenso se da con mayor fuerza en los asalariados privados afro, los cuales en 2006 registraban una tasa de no aporte a la seguridad social del 40,0%, mientras que en 2016 registran una tasa de no aporte del 22,0%. Esto representa un descenso de 18 puntos porcentuales.

Entre los asalariados privados no afros, el no aporte a la seguridad social se redujo de 27,6% en 2006 a 14,6% en 2016. Esto implica que la brecha entre las dos poblaciones se ha reducido en 5 puntos porcentuales a lo largo de la última década. No obstante, persisten diferencias importantes entre la población afro y la población no afro, y la primera es la que se encuentra en peor condición.

CUADRO II.2. Evolución del no aporte a la seguridad social del conjunto de asalariados privados por sexo, zona geográfica, grupo de edad y ascendencia étnico-racial. Total país, 2006-2016

	Asalariados Privados	Hombres	Mujeres	Montevideo	Interior más de 5000	Interior menos de 5000 y rural	15 a 18	19 a 24	25 a 29	30 a 44	45 a 64	Afro	No Afro
2006	28,8	26,3	31,8	21,4	35,1	33,3	78,7	37,1	24,7	22,3	24,7	40,0	27,6
2007	27,8	25,7	30,3	20,4	33,6	33,5	77,8	35,5	23,0	21,1	23,8	38,0	26,6
2008	26,0	23,7	28,8	18,8	32,1	31,3	73,8	30,9	22,2	19,9	22,2	35,6	24,8
2009	24,5	22,5	27,0	17,4	30,6	30,3	75,3	29,8	19,5	17,9	21,5	35,1	23,4
2010	23,8	21,5	26,8	15,7	29,2	30,3	74,9	28,2	18,2	17,0	21,1	32,7	22,8
2011	20,2	18,7	22,2	12,7	25,9	28,0	71,8	24,0	15,6	14,5	17,9	28,2	19,4
2012	17,8	16,4	19,6	11,3	23,0	23,8	67,7	21,9	13,7	12,7	15,1	26,1	16,9
2013	16,4	15,1	17,8	10,1	20,3	24,7	65,9	19,5	12,7	11,5	14,0	23,9	15,5
2014	15,7	14,5	17,1	9,9	19,6	22,1	63,7	20,3	12,3	11,2	12,6	24,3	14,6
2015	15,0	13,9	16,2	9,4	19,1	21,0	63,4	19,8	12,1	10,5	12,5	22,4	14,1
2016	15,4	14,6	16,2	9,6	18,9	24,0	62,7	22,6	13,4	10,7	12,1	22,0	14,6

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH, INE.

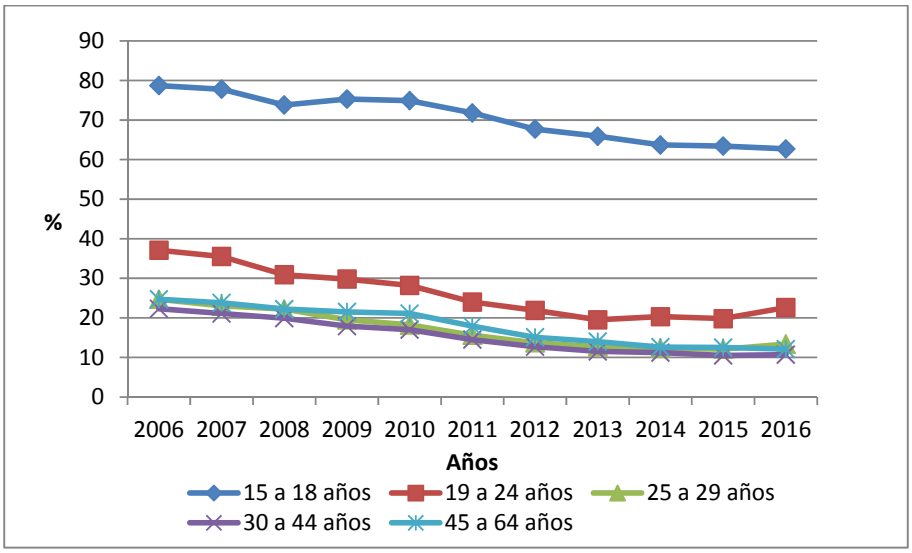
Distinguiendo por grupo de edad, el gráfico II.3 muestra que los más jóvenes son los más afectados por esta problemática, hecho que sucede también para el conjunto de ocupados. En particular, las tasas de no aporte de la seguridad social de los asalariados privados adolescentes, si bien ha disminuido en la última década, continúa siendo notoriamente mayor al resto de la población.[11] Esto es coherente con los hallazgos obtenidos por otros estudios para el país (Bucheli, 2006; Cabrera, 2010; Carrasco, 2012). De todas formas, merece la pena destacar que a pesar de la alta proporción de jóvenes asalariados privados que no aporta a la seguridad social, en términos absolutos la cantidad de personas es muy pequeña, no superando los 19.000 jóvenes entre 15 y 18 años en el 2016.

11 En Uruguay, la edad mínima de admisión legal en el empleo es 15 años. Entre los 15 y los 17 años de edad las personas pueden trabajar legalmente con autorización del INAU y estando registradas en la seguridad social.

A la vez, los asalariados privados de entre 19 y 24 años presentan un descenso en el no aporte a la seguridad social de 14,5 puntos porcentuales en la última década. Por lo tanto, para el conjunto de jóvenes, si bien las tasas de no registro son mayores al resto de los asalariados privados, vale la pena destacar que dichas tasas son las que presentan mayores caídas en el período.

Para los mayores de 24 años, el no aporte a la seguridad social ha evolucionado de forma muy similar, tanto para los jóvenes-adultos, los adultos entre 30 y 44 años y las personas entre 45 y 64 años de edad. Las tasas se ubicaban en el entorno del 25% en 2006, mientras que en 2016 se ubican levemente por encima del 10%, lo que representa un descenso de entre 11 y 13 puntos porcentuales, según el grupo de edad considerado.

GRÁFICO II.3. Evolución del no aporte a la seguridad social de los asalariados privados por grupo de edad. Total país, 2006-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH, INE.

Finalmente, al considerar la situación de pobreza del asalariado,[12] sucede algo que no se verificaba en los demás cortes. Para los asalariados privados que no están en situación de pobreza, el no aporte a la seguridad social continúa mostrando las mismas tendencias que las descritas anteriormente, es decir, una caída muy pronunciada a lo largo del período, que ubica a la tasa de no aporte a la seguridad social para este grupo en 13,5% en 2016.

Sin embargo, para el grupo de asalariados privados que se encuentran en situación de pobreza, la evolución no ha tenido una tendencia tan marcada, con una tasa de no aporte que ronda el 50%, tanto al inicio como al final del período.

Por lo tanto, parecería que el descenso en el no aporte a la seguridad social afectó principalmente a las personas que se encuentran fuera de la pobreza. Sin embargo, este hecho puede representar dos caras de un mismo fenómeno. Por un lado, la pobreza ha descendido notoriamente entre 2006 y 2016. Pasó de más del 30% a menos del 10%. Por lo tanto, podría relacionarse la salida de la pobreza con la incorporación al mercado de trabajo formal y por ello el descenso del no aporte a la seguridad social se observa entre las personas que ya no se encuentran en situación de pobreza.

Por otro lado, podría estar ocurriendo que los asalariados privados que permanecen en la

12 Se hace referencia a la pobreza estimada por el método del ingreso en base al INE, metodología 2006.

pobreza también continúan en situación de desprotección social y esto provoca que el descenso en el no aporte a la seguridad social no se vea reflejado entre los asalariados privados pobres.

Teniendo en cuenta la cantidad de personas, se aprecia que en 2016, en el total de asalariados privados (aproximadamente 950.000) las personas pobres representan el 5% (aproximadamente 50.000). De estas 50.000, un poco menos de 25.000 personas no aportan a la seguridad social. Mientras, en 2006, del total de asalariados privados (aproximadamente 700.000) las personas pobres representaban el 25% (aproximadamente 180.000). De estas 180.000, poco más de 90.000 no aportaban a la seguridad social.

En síntesis, en la última década se observa que el peso de las personas pobres en el total de asalariados privados se ha reducido notoriamente. En el 2006 uno de cada cuatro asalariados privados se encontraba en situación de pobreza; en 2016, uno de cada veinte.

En cambio, el no aporte a la seguridad social dentro de ese conjunto de asalariados privados que se encuentran en situación de pobreza sigue girando en torno al 50%. Es decir, la mitad de los asalariados privados que se encuentran en situación de pobreza aportan y la otra mitad no lo hace y esto se mantiene relativamente estable desde 2006 en adelante, si bien el peso de la pobreza en los asalariados privados ha caído notoriamente.

En todo caso, lo que parecería estar claro es que hay una correlación entre estas dos variables y resulta de interés para futuros análisis determinar en qué medida pasar a aportar a la seguridad social podría ser una herramienta para superar la situación de pobreza.

CUADRO II.3. Evolución del no aporte a la seguridad social para el conjunto de asalariados privados, según situación de pobreza. Total país, 2006-2016

Año	Total	Pobre	No pobre
2006	28,8	50,3	21,3
2007	27,8	51,1	21,0
2008	26,0	52,8	20,1
2009	24,5	50,1	20,1
2010	23,8	51,1	19,9
2011	20,2	49,4	17,4
2012	17,8	47,3	15,4
2013	16,4	47,6	14,2
2014	15,7	50,9	13,7
2015	15,0	45,3	13,3
2016	15,4	49,6	13,5

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH, INE

II.3. Evolución de otros componentes de vulnerabilidad en el empleo de los asalariados privados

Sin dudas la informalidad es uno de los aspectos más determinantes de vulnerabilidad en el trabajo, por lo que su disminución tan pronunciada resulta un importante avance en términos de trabajo decente. En el marco de ese proceso de mejora en nuestro país, resulta de interés profundizar en el análisis de la calidad o vulnerabilidad en el empleo y considerar también otros aspectos que suponen déficits en materia de trabajo decente, aún cuando las personas están registradas en la seguridad social.

En particular, interesa la situación de los asalariados que presentan algunas carencias en su empleo que pueden suponer riesgos a la informalidad. La ECH incorporó, a partir del 2014, algunas preguntas que tratan de captar con mayor integralidad el problema, posibilitando la consideración de determinadas vulnerabilidades o ausencia de derechos o beneficios, tanto en aquellos trabajadores que no están registrados en la seguridad social como en los que sí lo están.

La OIT recomienda diferentes alternativas para medir la informalidad de un asalariado e insta a cada país a utilizar la que resulte más adecuada entre las posibles. Como fue señalado, en Uruguay dicha medición es la del no aporte a la seguridad social. No obstante, gracias a la mencionada incorporación de preguntas por parte del INE en la ECH, desde 2014 es posible analizar diferentes aspectos que refieren a situaciones de trabajadores dependientes con carencias concretas en algunos aspectos, aun cuando se trate de trabajadores que se encuentren registrados en la seguridad social.

Se observan así tres situaciones entre los trabajadores en condiciones de dependencia: el empleo informal, aquel que no aporta a la seguridad social; el empleo con subregistro o subdeclaración, si aportando no lo hace por la totalidad del salario; el empleo con determinadas restricciones concretas, si en su trabajo no tiene derecho a otros beneficios del empleo como son el cobro de aguinaldos, las vacaciones anuales pagas, la licencia por enfermedad, el reconocimiento de horas extras a través de pago o de días adicionales de licencia. Al analizar estos componentes, se observa que todos presentaron un descenso entre 2014 y 2015, que no se profundizó en 2016.

En lo que refiere al aporte a la seguridad social, la proporción de asalariados privados que no lo hace es alrededor del 15%. Los varones, los asalariados de Montevideo, los de mayor edad y las personas no afro son los que se encuentran en mejor condición.

Asimismo, dentro de los asalariados privados que aportan, solamente el 4,5% declara no hacerlo por la totalidad del salario. En esta variable son importantes las diferencias entre Montevideo y el interior de menos de 5000 habitantes y rural.

Mientras en la capital solamente el 2,5% de los asalariados privados que aporta a la seguridad social el 2016 declara no hacerlo por la totalidad del salario, en el interior rural el registro es de 7,4%.

También se observan diferencias según la ascendencia étnico-racial de las personas. Para el año 2016 el 5,5% de los afros privados que aportan declaran no hacerlo por la totalidad del salario. En tanto, entre los no afros esa proporción es de 4,3%.

Por otra parte, la proporción de asalariados privados que no cobra aguinaldo es de 12,3% en 2016, cifras que se mantienen en niveles similares a los de los dos años anteriores.

Nuevamente se aprecian grandes diferencias regionales. Para el año 2016, la proporción de asalariados privados que no cobra aguinaldo es 7,3% en Montevideo, en tanto que en el interior de más de 5000 habitantes asciende a 15,0% y en el interior rural a 20,9%.

Asimismo, se observa una clara relación negativa entre este indicador y la edad de la persona. Más de la mitad de los asalariados privados de entre 15 y 18 años no cobra aguinaldo, en tanto que entre los jóvenes de 19 a 24 años la proporción es casi uno de cada cinco, y para los asalariados privados mayores de 25 años es uno de cada diez.

En el componente donde se aprecia un cambio importante en los últimos tres años es en el reconocimiento de horas extras. La proporción de asalariados privados que declaraba no tener ese derecho era de 14,9% en 2014 y pasó a ser 10,0% en 2016, lo que representa una caída de casi 5 puntos porcentuales. Este descenso se verifica para todos los cortes considerados.

No obstante, persisten grandes diferencias entre las regiones del país. En 2016, mientras en Montevideo solo al 7% de los asalariados privados no se les reconoce horas extras, en el interior rural esta proporción más que se duplica.

Al analizar por ascendencia étnico racial se observa que las brechas se mantienen en un punto porcentual en los últimos tres años. Las personas afros son las que se encuentran más vulneradas en este derecho.

En lo que refiere a los derechos vinculados con la licencia, la proporción de asalariados privados que no accede a licencia anual paga es de 14,7% en 2016. Nuevamente, se verifican grandes disparidades según región, y ascendencia étnico-racial de la persona.

En Montevideo, solamente el 9% de los asalariados privados no recibe el pago de licencia anual, en cambio en el interior de más de 5000 habitantes la proporción se duplica, y en el interior rural casi se triplica.

Asimismo, entre los asalariados privados afros, uno de cada cinco no recibe este componente de la remuneración, en tanto que entre los no afros, la proporción es de 14,0%.

Por último, analizando la licencia por enfermedad, vale la pena destacar que este es el componente en el que la mayor proporción de asalariados privados se encuentran vulnerados (17,9%). Al estudiar su evolución se aprecia un leve descenso de poco más de 2 puntos porcentuales entre 2016 y 2014. Esta caída es consistente con el aumento de las solicitudes de subsidio por enfermedad según los datos del BPS, que en el 2015 superaban las 270.000 siendo levemente superiores en Montevideo en comparación con el interior, y claramente mayores entre las mujeres en comparación con los varones. Según Amarante y Dean (2017), el aumento sustancial en el número de las solicitudes de subsidio por enfermedad que se detecta a partir del año 2010, se explica por distintas políticas, entre ellas: la unificación en la forma de certificación en todo el país y el crecimiento del tope máximo en términos reales, pasando de 3 a 8 Bases de Prestaciones Contributivas (BPC) entre 2011 y 2015. Asimismo, el ciclo económico también pudo haber tenido su impacto dado el bajo nivel de desempleo y por tanto, el menor riesgo de pérdida de empleo. En este sentido, es interesante destacar que no se encuentra ningún indicio de comportamiento oportunista por parte de los trabajadores, ni uso abusivo del subsidio, lo cual estaría indicando que las políticas implementadas no favorecieron este tipo de conductas entre los trabajadores (Amarante y Dean, 2017).

Al igual que en los casos anteriores, se aprecian grandes diferencias según región edad y ascendencia étnico-racial de las personas. Las personas del interior rural, los jóvenes y los asalariados afros son los que se encuentran en situación de desventaja.

Un aspecto interesante es que en todas estas variables las diferencias por sexo no son significativas. Incluso en algunas las mujeres muestran un mejor desempeño en el 2016, como, por ejemplo, el no cobro de aguinaldo o el no reconocimiento de las horas extras.

CUADRO II.4. Proporción de asalariados privados según componentes asociados a la informalidad, según sexo, región, edad y ascendencia étnico-racial. 2014-2016

	No aporta a la seguridad social			No aporta por la totalidad del salario			No cobra aguinaldo			No reconocimiento de horas extras			No vacaciones anuales pagas			No tiene licencia por enfermedad		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Tasa global	15,7	15,0	15,4	5,9	5,3	4,5	12,7	12,1	12,3	14,9	10,4	10,0	15,7	15,0	14,7	20,2	18,5	17,9
Hombres	14,5	13,9	14,6	6,1	5,5	4,5	12,6	12,1	12,6	14,5	10,3	10,2	15,1	14,6	14,4	19,5	17,6	17,6
Mujeres	17,1	16,2	16,2	5,6	5,1	4,4	12,9	12,0	11,9	15,5	10,6	9,7	16,5	15,6	15,1	21,0	19,5	18,3
Montevideo	10,0	9,4	9,6	4,1	3,5	2,5	7,8	7,1	7,3	12,2	9,4	7,1	10,3	9,8	8,9	14,6	12,8	9,5
Interior + 5000 hab.	19,6	19,1	18,9	6,9	6,7	5,9	15,8	15,4	15,0	16,0	10,2	11,4	19,0	18,5	18,1	23,3	21,9	22,7
Interior - 5000 hab. y rural	22,1	21,0	24,0	8,9	8,2	7,4	19,1	18,5	20,9	20,0	14,3	15,4	23,1	21,6	24,3	28,2	26,5	31,1
15 a 18 años	63,7	63,4	62,7	5,4	7,4	4,8	56,9	55,7	56,6	32,9	20,2	16,1	62,5	60,7	61,5	65,1	63,4	63,0
19 a 24 años	20,3	19,8	22,6	5,4	5,0	4,1	16,7	17,0	19,1	15,5	10,9	10,9	20,4	20,8	22,2	25,1	24,5	25,3
25 a 29 años	12,3	12,1	13,4	6,0	4,2	4,1	10,1	10,1	10,6	13,6	9,6	9,1	12,4	12,6	12,9	16,8	16,1	16,0
30 a 44 años	11,2	10,5	10,7	6,2	5,7	4,7	9,0	8,2	8,4	13,4	9,5	9,5	11,6	10,5	10,5	15,8	13,9	13,7
45 a 64 años	12,6	12,5	12,1	5,5	5,4	4,2	9,8	9,7	9,2	14,3	10,2	9,6	12,8	12,6	11,5	17,6	15,9	14,6
Afro	24,3	22,4	22,0	6,6	6,4	5,5	19,7	18,7	17,2	15,8	12,3	10,8	23,7	22,6	20,6	27,0	25,5	22,8
No afro	14,6	14,1	14,6	5,8	5,2	4,3	11,9	11,3	11,8	14,8	10,2	9,9	14,7	14,1	14,0	19,3	17,7	17,3

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH, INE.

Una de las temáticas relevantes a investigar es cómo se superponen cada una de las variables que se están considerando. En particular, resulta de interés analizar qué proporción de los asalariados no registrados en el sistema de seguridad social también sufre simultáneamente otras restricciones.

En este sentido, para 2016 se aprecia que dentro de los asalariados privados que no aportan a la seguridad social tres de cada cuatro tampoco cobran aguinaldo, en tanto que solamente 0,7% de los asalariados privados registrados en la seguridad social declara no hacerlo.

Asimismo, solamente a un 14,8% de los asalariados privados que no se encuentran registrados en la seguridad social se les reconoce las horas extras, en tanto que dicha proporción asciende a 68,3% si la persona se encuentra registrada.

Respecto al derecho a vacaciones anuales o pago por licencia no gozada, solamente el 1,7% de los asalariados privados registrados en la seguridad social declaran que dicho derecho se ve vulnerado. En cambio, la relación se invierte al considerar los privados no registrados en la seguridad social, donde casi el 90% declara que no se le reconoce las vacaciones anuales pagas.

Finalmente, en lo que refiere a la licencia por enfermedad, vale recordar que este es el derecho que mayor proporción de asalariados privados declara que no se respeta (18%). Ahora bien, entre los asalariados privados registrados, menos del 5% declara que no se le reconoce dicho derecho. Al igual que en el caso anterior, la relación se invierte al considerar a los asalariados privados no registrados, donde el 90,5% declara que ve vulnerado su derecho a licencia por enfermedad.

CUADRO II.5. Proporción de asalariados privados por registro a la seguridad social, según componentes de vulnerabilidad en el empleo, 2016

	Cobro de aguinaldo		Reconocimiento de horas extras			Vacaciones anuales pagas		Licencia por enfermedad	
	Sí	No	Sí	No	No aplica	Sí	No	Sí	No
No registrados	23,7	76,3	14,8	25,6	59,6	13,4	86,6	9,5	90,5
Registrados	99,3	0,7	68,3	7,1	24,6	98,3	1,7	95,3	4,7

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016, INE.

En síntesis, el no registro a la seguridad social sigue constituyendo una *proxy* muy relevante para explicar los problemas relacionados al puesto de trabajo. En la mayoría de los casos, la vulneración de los otros derechos laborales para los asalariados privados se asocia a no estar aportando a la seguridad social.

Entre los asalariados privados que sí se encuentran aportando a la seguridad social, el mayor problema parecería estar en el reconocimiento de horas extras, en tanto que es menor la proporción a la que no se le reconoce la licencia por enfermedad y son muy pocos los casos de asalariados privados que no gozan de vacaciones anuales pagas o que no cobren aguinaldo.

La situación se invierte al considerar el total de asalariados privados no registrados en la seguridad social: 9 de cada 10 no tienen vacaciones anuales pagas ni licencia por enfermedad y solamente a un 15% se le reconocen las horas extras. El indicador que muestra mejores resultados entre este conjunto de personas es el cobro de aguinaldo, donde uno de cada cuatro asalariados privados cobra aguinaldo a pesar de no estar aportando a la seguridad social.

La información presentada anteriormente es muy relevante por dos motivos. Por un lado, es la primera vez que para Uruguay se puede realizar este análisis para los asalariados privados, comparando el registro a la seguridad social con otros derechos laborales y cómo estos están correlacionados. Por otro lado, resultan insumos claves para la política pública, en particular para la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social y para el Banco de Previsión Social, cuyo fortalecimiento ha sido y debe seguir siendo de enorme utilidad para asegurar la no vulneración de los demás derechos en el trabajo.

A modo de complemento, si se considerara toda la población con algunas de todas estas restricciones (desde el no aporte a la seguridad social hasta las más concretas, como el no cobro de horas extras), se observa que para el año 2016 el 27,4% de los asalariados del sector privado se encuentra en alguna de estas situaciones, lo que muestra que existe un conjunto de asalariados privados que, aportando a la seguridad social, aún sufren alguna de las otras restricciones y por lo tanto no cuentan con la totalidad de la cobertura que les correspondería.

Asimismo, es importante señalar que mientras la informalidad (no aporte a la seguridad social) entre los asalariados privados se mantiene relativamente estable en los últimos tres años (alrededor del 15%), la consideración de todos los aspectos que se han denominado de vulnerabilidad en el empleo muestra una clara tendencia a la baja.

Si se compara 2016 con 2014, la proporción de asalariados privados que tendría al menos un componente de vulnerabilidad ha caído 5 puntos porcentuales, lo cual es de destacar, dado el enlentecimiento de la economía en los últimos años y su repercusión en el mercado laboral.

CUADRO II.6. Proporción de asalariados privados con al menos un componente de vulnerabilidad en el empleo (incluyendo no aporte a la seguridad social), según sexo, región, edad y ascendencia. 2014-2016

Año	2014	2015	2016
General	32,4	28,8	27,4
Hombres	31,5	27,9	27,0
Mujeres	33,5	30,0	27,9
Montevideo	26,0	22,0	17,6
Interior + 5000 hab.	35,9	32,4	33,2
Interior - 5000 hab. y rural	42,1	39,9	42,9
15 a 18 años	72,3	70,0	67,6
19 a 24 años	35,7	32,7	33,3
25 a 29 años	29,7	25,4	25,0
30 a 44 años	28,8	25,0	23,7
45 a 64 años	29,9	27,3	24,7
Afro	38,7	36,1	33,6
No afro	31,6	28,0	26,7

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH, INE.

Al analizar por distintos cortes, se observa que la proporción de asalariados privados hombres con al menos un componente deficitario o de vulnerabilidad en el empleo es levemente menor al de las mujeres. No obstante, la brecha se ha reducido en los últimos tres años: pasó de 2 puntos porcentuales en 2014 a menos de 1 punto porcentual en 2016.

Nuevamente, los asalariados privados de Montevideo presentan un mejor desempeño en comparación con los del resto del país. Asimismo, es distinta la trayectoria que ha seguido esta cota superior por región. Mientras en Montevideo se aprecia una clara tendencia decreciente (de casi 10 puntos porcentuales entre 2014 y 2016), en el interior urbano el descenso es mucho menos marcado (solamente 2,7 puntos porcentuales), en tanto que en el interior rural se mantiene relativamente estable.

El corte por tramo de edad muestra que los jóvenes menores de 25 años son quienes se encuentran en peores condiciones, en comparación con los adultos. Dos de cada tres asalariados privados de 15 a 18 años presentan al menos un componente deficitario, pero solo uno de cada tres entre los asalariados privados de 19 a 24 años y uno de cada cuatro entre los de 25 y más años presentan el mismo nivel de déficit.

Finalmente, al analizar por condición étnica racial se aprecia que los asalariados privados afro presentan en mayor proporción al menos un componente de vulnerabilidad vinculado con la informalidad (uno de cada tres). La evolución en los últimos tres años ha sido muy similar entre los asalariados afro y los no afro. Muestra un descenso de 5 puntos porcentuales para ambos grupos.

Resulta de interés analizar a este grupo particular de asalariados privados que aportando a la seguridad social sufren la vulneración de algún otro derecho. En este sentido, debe recordarse que los asalariados privados que no aportan a la seguridad social son el 15,4% en el año 2016, en tanto que los que tienen al menos un componente deficitario vinculado con la informalidad son 27,4%. Por lo tanto, se presentan a continuación algunas características de ese 12% restante de asalariados privados.

Como se aprecia en el cuadro II.7, estos asalariados privados son en su mayoría hombres (56%) en comparación con las mujeres (44%). Esta diferencia por sexo es significativa, hecho que no ocurría al analizar la informalidad en tanto no aporte a la seguridad social.

Asimismo, al analizar la distribución regional se aprecia claramente un mayor peso de las localidades del interior de más de 5000 habitantes. Prácticamente la mitad de estos asalariados pertenece a dicha región.

Separando por edad se aprecia que el 40% tienen entre 30 y 44 años, en tanto que un 30% tiene entre 45 y 64 años, lo que indica un mayor peso de las personas adultas dentro de este conjunto de asalariados privados. Se destaca el menor peso de las personas jóvenes en este último conjunto de asalariados, ya que los menores de 24 años representan el 14%. Este hecho puede deberse principalmente a que los jóvenes enfrentan mayores limitaciones en el aporte a la seguridad social y por lo tanto no aparecen captados en esta proporción complementaria.

Finalmente, al analizar por ascendencia étnico racial se observa que el 10% de estos asalariados son personas afrodescendientes.

CUADRO II.7. Proporción y cantidad de asalariados privados que tienen algún componente deficitario en el empleo, aun aportando a la seguridad social. 2016

Año	Cantidad	Porcentaje
Total	112.751	100
Hombres	63.192	56,1
Mujeres	49.559	43,9
Montevideo	33.512	29,7
Interior + 5000 hab.	55.928	49,6
Interior - 5000 hab. y rural	23.311	20,7
15 a 18 años	954	0,8
19 a 24 años	14.893	13,2
25 a 29 años	14.890	13,2
30 a 44 años	44.649	39,6
45 a 64 años	35.060	31,1
Afro	11.086	9,8
No afro	101.665	90,2

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016, INE.

II.4. Principales variables que influyen en el empleo informal, año 2016

En busca de analizar las variables que se correlacionan con el hecho de que un asalariado privado no aporte a la seguridad social, se estima para el año 2016 un modelo logit dado. Se trata de una variable dependiente limitada, que solamente puede tomar dos valores, es decir, o bien el asalariado privado es informal o bien no lo es.

Este tipo de modelo, si bien no es lineal, tiene la ventaja de asegurar que las probabilidades predichas se ubiquen en los intervalos [0-1] (Wooldridge, 2002). A la vez, se opta por aproximar la ocupación informal en los asalariados privados a través del no aporte a la seguridad social, dado que este indicador es el que se utiliza históricamente en el Uruguay, mientras que la mayoría del resto de los componentes recién se evalúan en la ECH a partir del año 2014.

En este modelo, la variable dependiente se define como *asalariado privado sin aporte a la*

seguridad social y toma dos valores: 1 en caso afirmativo y 0 en caso contrario. Las covariables consideradas en la regresión son:

a) **características personales:** *sexo, edad, edad al cuadrado, región, ascendencia afro y años de educación.*

b) **características del hogar:** *cobro de asignaciones familiares recibidas por el Plan de Equidad (AFAM-PE) y cantidad de menores de 18 años presentes en el hogar.*

c) variables referidas al mercado laboral y al puesto de trabajo, como *tamaño de la empresa, horas trabajadas semanalmente* y su cuadrado, una variable binaria que indica si *el ingreso percibido por el asalariado es menor al salario mínimo nacional (SMN)* y, finalmente, dos variables vinculadas a la estabilidad laboral: una que indica *si la persona estuvo desocupada en el último año* y otra referida a si *la persona estuvo ocupada por más de un año en la misma empresa*.

Vale la pena aclarar que estas estimaciones no pueden ser leídas como relaciones de causalidad, sino que más bien muestran correlaciones informativas (Cardenas y Rozo, 2009) y aportan para entender qué variables contribuyen a explicar el no aporte a la seguridad social en los asalariados privados. La muestra se compone del total de asalariados privados en 2016, es decir 30.693 observaciones.

Los resultados del modelo indican que todas las variables son significativas al 5% (salvo la variable de más de 3 menores de 18 años en el hogar cuando se lo compara con la situación en la que no hay menores) y que la mayoría de ellas lo son a un nivel del 1%. Esto estaría indicando que tanto las características personales, así como las del hogar y también las vinculadas al mercado laboral y al puesto de trabajo resultan importantes para explicar el no aporte a la seguridad social en los asalariados privados.

En lo que refiere a las características personales, la edad disminuye la probabilidad de no aportar a la seguridad social a tasas decrecientes,[13] es decir, que cuanto mayor es el asalariado privado, menor es la probabilidad de que no aporte a la seguridad social, aunque la velocidad con la que disminuye esta tasa es cada vez más pequeña.

En lo que refiere al nivel educativo, cuantos más años de educación tiene el asalariado privado, disminuye la probabilidad de no aportar a la seguridad social. Esto es consistente con los estudios sobre capital humano y mercado laboral que muestran cómo mejores logros educativos, inicialmente, se asocian con mejores condiciones laborales posteriormente (Becker, 1987; Lucas, 1988).

Por otra parte, si el asalariado privado reside en Montevideo disminuye la probabilidad de no aportar a la seguridad social, lo que indicaría que los asalariados del interior del país se encuentran en situación de desventaja.

Además, ser afrodescendiente incrementa la probabilidad de no aportar a la seguridad social. Esto indicaría que los asalariados afro se encuentran en peores condiciones en comparación con los asalariados no afro, tal como se mostraba en los datos descriptivos.

En cuanto a las características del hogar se observa que residir en hogares que cobran la asignación familiar por el Plan de Equidad (AFAM-PE) incrementa la probabilidad de que el asalariado privado no aporte a la seguridad social. Este resultado es consistente con los hallazgos de otros estudios para Uruguay y estaría reflejando la existencia de un posible *trade off* (Failache, Giaccobasso y Ramírez, 2016), entre el componente de aporte a la seguridad social y el cobro de asignaciones familiares por el Plan de Equidad para aquellas personas que se encuentran alrededor del "punto de corte" entre recibir la asignación y no hacerlo (o sea, se encuentran en el margen).

Por el contrario, la presencia de uno o dos menores de edad en el hogar disminuye la probabilidad

13 El componente cuadrático resulta positivo.

de no aportar a la seguridad social, en comparación con la situación en la que no hay menores. Esto podría estar reflejando uno de los efectos positivos de la reforma del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), dado que esta política aumenta el costo de oportunidad de permanecer en la informalidad al cambiar los incentivos que tienen las personas para formalizarse y acceder a los beneficios del Fondo Nacional de Salud (FONASA), los que abarcan tanto al trabajador y a su familia.

Las características del asalariado y su vínculo con el mercado de trabajo también afectan la probabilidad de no aportar a la seguridad social. Por ejemplo, haber estado desocupado en el último año incrementa esta probabilidad. Por el contrario, haber estado ocupado más de un año en la misma empresa la disminuye. Estos indicadores podrían verse asociados a la teoría de la señalización (Spence, 1973-1976).

Si el empleador conoce, por ejemplo, que la persona que va a contratar estuvo desocupada en el último año es más factible que lo incorpore a un puesto de trabajo informal, ya que es probable que, ante la necesidad de ingresos, el empleado no exija ciertas condiciones en la contratación y así se generen microfundamentos para explicar la persistencia de las malas condiciones laborales (Féliz, Panigo y Pérez, 2001).

Por el contrario, aquel asalariado que estuvo ocupado más de un año en la misma empresa está dando señales de que cuenta con ciertas habilidades para permanecer en un puesto de trabajo, el cual probablemente se asocie a buenas condiciones laborales, entre ellas, el aporte a la seguridad social.

Las características del puesto de trabajo también influyen en la probabilidad de que el asalariado privado no aporte a la seguridad social. Las horas trabajadas afectan negativamente en esta probabilidad. Es decir, a mayor cantidad de horas trabajadas por los asalariados privados, menos probable es que este no aporte a la seguridad social, aunque la velocidad con la que cae esta probabilidad es cada vez menor, dado que el componente cuadrático resulta de signo positivo.

En definitiva, el no aporte a la seguridad social se asociaría a trabajos de corte *part time*, lo cual podría estar vinculado también a la condición de trabajadores subempleados. Estos resultados son coherentes con los hallazgos obtenidos por la literatura a nivel internacional (Berton, Devicienti y Pacelli, 2007).

Asimismo, si el asalariado privado recibe un pago que se encuentra por debajo del SMN, es más probable que se encuentre no aportando a la seguridad social. Finalmente, cuanto mayor el tamaño de la empresa, menor la probabilidad de que el asalariado privado no aporte a la seguridad social, lo que indicaría que el problema de la informalidad es un fenómeno que afecta principalmente a aquellos asalariados empleados en empresas pequeñas.

En síntesis, estos hallazgos están en línea con las teorías de CEPAL y OIT acerca de que la informalidad se asocia a características del puesto de trabajo, donde los asalariados desarrollan su tarea en empresas pequeñas, de bajos ingresos y en general a tiempo parcial.

II.5. Efectos marginales

A continuación se presentan algunos efectos marginales para analizar cómo cambia la probabilidad de que el asalariado privado tenga un empleo informal según cambien las distintas variables del modelo considerado.

Una opción posible es evaluar el efecto parcial de una de las variables fijando el resto en sus respectivos promedios. Sin embargo, dado que el modelo cuenta con un gran número de variables binarias, analizar el efecto parcial de una variable suponiendo que el resto permanece constante en sus valores medios pierde sentido. Por lo tanto, se opta por fijar un caso de referencia y ver cómo cambia la probabilidad de no aportar a la seguridad social en comparación con este caso base.

El caso de referencia considerado es un varón no afro, de edad y años de estudio promedio, residente en Montevideo, cuyo hogar no cobra la AFAM-PE y no cuenta con menores de 18 años.

Asimismo, no ha estado desocupado en el último año, logró permanecer por más de un año ocupado en la misma empresa y trabajó 40 horas semanales, recibiendo un pago mayor al SMN.

En el gráfico II.3 se puede observar cómo cambia la probabilidad de no aportar a la seguridad social a medida que crece el tamaño de las empresas para el caso base considerado. Como puede apreciarse, cuanto mayor el tamaño de las empresas, la probabilidad de que el asalariado privado no aporte a la seguridad social desciende de forma significativa.

Para el caso base planteado, si el asalariado privado se encuentra en una empresa de menos de cinco personas, su probabilidad de no aportar a la seguridad social es 10,6%. En cambio, si se encuentra ocupado en una empresa mediana de entre 10 y 49 personas, la probabilidad desciende a 1,4%, y en una empresa grande la probabilidad de no estar registrado es apenas 0,4%.

Debe tenerse presente que el caso base definido presenta características ventajosas tanto sociodemográficas como referidas al mercado laboral que hacen que el efecto marginal obtenido no sea de gran magnitud. A modo de ejemplo, si en el caso base se cambia y el asalariado privado, en lugar de pertenecer a Montevideo, reside en el interior del país, la probabilidad de no aportar a la seguridad social en una empresa pequeña asciende a 14,9%, mientras que si ese asalariado trabaja en una empresa mediana la probabilidad es de 2,1%. Esta diferencia es significativa si se lo compara con el asalariado privado de Montevideo. Estos resultados marcan que las diferencias por regiones existen y juegan en contra de los asalariados del interior del país.

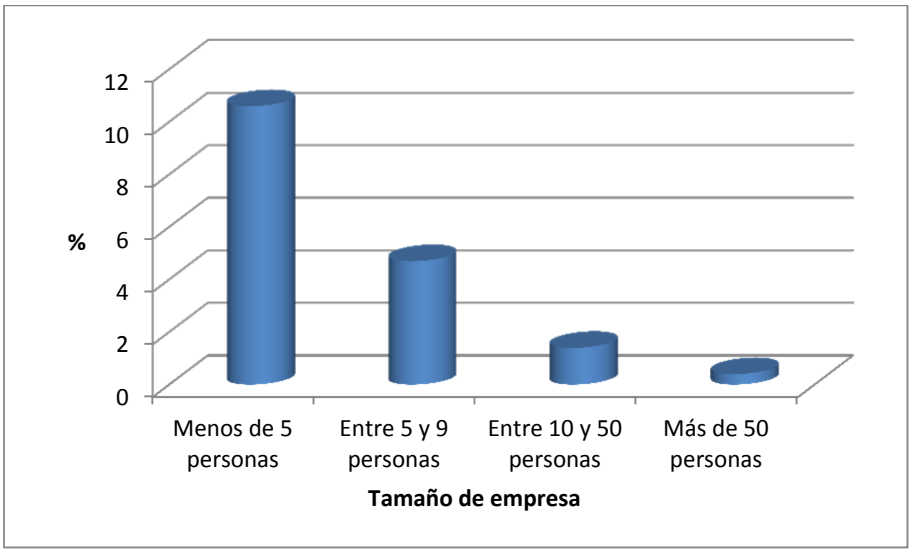
Por otra parte, si la persona del caso base, en lugar de tener los años de estudio promedios, tuviera tan solo seis años de educación, entonces la probabilidad de no aportar a la seguridad social en una empresa pequeña asciende 15,3%, lo que marca una diferencia de 5 puntos porcentuales con el caso base.

Además, si se encuentra ocupada en una empresa mediana, la probabilidad de no estar registrado es de 2,1%. Estos resultados marcan tanto la importancia de las variables vinculadas al puesto de trabajo (tamaño de la empresa) como de las variables referidas a características personales, como los años de educación.

Asimismo, debe tenerse presente que ambas variables suelen estar correlacionadas y por lo tanto es probable que aquellas personas con mejor desempeño educativo también tengan mejores oportunidades de acceso a empresas grandes y menor probabilidad de no estar registrado en la seguridad social.

Finalmente, si, por ejemplo, la persona del caso base, en lugar de no residir con menores en el hogar pasa a residir con un menor de 18 años, entonces la probabilidad de no aportar a la seguridad social disminuye para todos los tamaños de empresas considerados, aunque las diferencias son estadísticamente significativas solo en el caso de si la persona trabaja en una empresa pequeña, donde la probabilidad de no estar registrado varía entre 7,1% y 9,4%. Por el contrario, si la persona trabaja en una empresa mediana, la probabilidad es de 1,1%, registro muy similar al 1,4% obtenido en el caso base.

GRÁFICO II.4. Estimación de los efectos marginales para la probabilidad de ser asalariado informal, según cantidad de personas en las empresas. Caso base. 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH, INE.

En síntesis, si bien las características del puesto de trabajo parecerían ser las que mayormente se asocian al no registro en la seguridad social, este hecho no solamente se explica por ellas, sino que también las características de las personas (como el nivel educativo, la edad lugar de residencia y la ascendencia, entre otras) y las del hogar en el que residen (presencia de menores de 18 años) explican en parte este fenómeno.

II.6. Bibliografía

Amarante, V., y Dean, A. (2017). *Estudio sobre el subsidio por enfermedad en Uruguay. CEPAL. Oficina de Montevideo.*

Becker, G. (1987). *Tratado sobre la familia. Madrid: Alianza Editorial.*

Berton, F., Devicienti, F., y Pacelli, L. (2007). *Temporary jobs: Port of entry, Trap, or just Unobserved Heterogeneity?* Working Paper, 79. Moncalieri: Laboratorio R. Revelli, Centre for Employment Studies.

Bucheli, M. (2006). *Mercado de trabajo juvenil. Situación y políticas. Naciones Unidas.* cepal - Serie Estudios y Perspectivas, 6. Montevideo: cepal.

Cabrera, M. (2010). «Los adolescentes, los jóvenes y el mercado de trabajo». En: mides: *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. Segundo informe, pp. 223-289. Montevideo:* mides.

Cárdenas, M., y Rozo, S. (2009). «Análisis cualitativo y cuantitativo de la informalidad empresarial en Colombia». *Desarrollo y Sociedad, vol. 63, pp. 211-243.*

Carrasco, P. (2012). *El efecto de las condiciones de ingreso al mercado de trabajo en los jóvenes uruguayos. Un análisis basado en la protección de la seguridad social. Documento de trabajo, 13/12. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República.*

Failache, E., Giaccobasso, M., y Ramírez, L. (2016). *Transferencias de ingresos y mercado de trabajo: El impacto de las asignaciones familiares-Plan de Equidad sobre la informalidad laboral. Series de Documentos de Investigación Juvenil, 01/16. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República.*

Féliz, M., Panigo, D., y Pérez, P. (2001). «Microdeterminantes de la persistencia de la desocupación. Un análisis regional». Ponencia en Quinto Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios Especialistas en Estudios del Trabajo.

Lucas, R. (1988). «On the Mechanics of Economic Development», *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, pp. 3-42.

mef, mtss, miem, mides, opp, dgi, bps, dna (5.10.2010). Ámbito por la inclusión y la formalización del trabajo. *Primer documento de propuestas*. Montevideo.

Spence, M. (1973). «Job Market Signaling», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, n.° 3, pp. 355-374.

Spence, M. (1976). «Product Differentiation and Welfare», *American Economic Review*, vol. 66, n.° 2, pp. 407-414.

Wooldridge, J. (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge: The mit Press.

II.7. Anexo

CUADRO II.a.1. Ecuación del modelo logit para estimar la probabilidad de que el asalariado privado sea informal

Variables	Probab. asalar. privado no aporta a la seguridad social = 1
Varón	0,749***
	(0,050)
Edad	-0,180***
	(0,009)
Edad cuadrado	0,002***
	(0,000)
Montevideo	-0,395***
	(0,049)
Años de estudio	-0,106***
	(0,009)
Afro	0,154**
	(0,068)
Cobro AFAM-PE	0,850***
	(0,063)
Cantidad de menores = 1 menor	-0,275***
	(0,060)
Cantidad de menores = 2 menores	-0,247***
	(0,072)
Cantidad de menores = 3 menores o mas	-0,123
	(0,089)
Cantidad de horas habitualmente trabajadas por semana	-0,109***
	(0,005)
Cantidad de horas habitualmente trabajadas por semana al cuadrado	0,000***
	(0,000)
Salario menor al mínimo	1,974***
	(0,060)
Tamaño de empresa entre 5 y 10 personas	-0,864***
	(0,058)
Tamaño de empresa entre 10 y 50 personas	-2,096***
	(0,068)
Tamaño de empresa más de 50 personas	-3,293***
	(0,092)
Desocupado el último año	0,379***
	(0,069)
Ocupado por más de un año	-0,837***
	(0,051)
Constante	6,309***
	(0,196)
Observaciones	30.693
Robust standard errors in parentheses	

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH, INE.

Entre las medidas de bondad de ajuste se halla que el p-seudo R2 es 0,4742. Esta medida constituye en principio un muy buen ajuste del modelo a los datos. Por otra parte, si se considera la proporción de correctamente predichos, se aprecia que el modelo predice correctamente al 86,8% de todos los casos.

La proporción de asalariados privados que no aportan a la seguridad social correctamente predichos es de 82,7% y la proporción de asalariados privados que sí aportan clasificados correctamente es 87,6%.14

Por otra parte, la curva Roc, que consiste en comparar la sensibilidad del modelo versus la especificidad, ofrece un ajuste de 0,927, por lo que se encuentra muy próximo a uno, lo que indica un muy buen ajuste del modelo.

14 Se utilizó un punto de corte de 0,2 ya que este número es cercano a la proporción de asalariados privados que no aportan a la seguridad social en la muestra de la ECH 2016.

CAPÍTULO III. Aproximación al sector informal de la economía. Caracterización de las condiciones de vida de los trabajadores responsables de emprendimientos insertos en el sector informal de la economía.

CAPÍTULO III. Aproximación al sector informal de la economía. Caracterización de las condiciones de vida de los trabajadores responsables de emprendimientos insertos en el sector informal de la economía

Gabriela Pedetti, Fanny Rudnitzky y Lucía Villamil[15]

III.1. Caracterización de las condiciones de vida de los trabajadores responsables de emprendimientos insertos en el sector informal de la economía

Un rasgo del mundo del trabajo actual es la diversificación de las formas contractuales a partir de las cuales las personas se vinculan al mercado laboral. Este rasgo se acentúa en el contexto latinoamericano, donde «la medida que funciona para la regulación colectiva del trabajo y el empleo, es decir el trabajo formalizado dependiente, está mucho menos difundida por causa de la heterogeneidad estructural» (Pries y Dumbois, 2000, p. 20).

Esta característica del mercado de trabajo hace que la desprotección laboral no pueda estudiarse exclusivamente a partir de la situación de los trabajadores asalariados. Es necesario incorporar la perspectiva de los ocupados que se vinculan al mercado laboral a partir de otras formas contractuales, como por ejemplo el trabajo por cuenta propia, que repercute tanto en las condiciones de trabajo como en el acceso a la seguridad social.

A efectos de avanzar en este tema, se toma como unidad de análisis a los ocupados que declaran estar a cargo de un establecimiento y/o emprendimiento productivo, es decir que no trabajan en calidad de dependientes, sino que se emplean en una unidad productiva de la que están a cargo.

A partir de la información disponible en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), se considerará como responsables de establecimientos productivos a todas las personas comprendidas en las categorías de ocupación: patrón/a; cuenta propia con local y/o inversión, cuenta propia sin local ni inversión.[16]

Los emprendimientos de los ocupados comprendidos dentro de estas categorías de ocupación pueden encontrarse dentro del sector formal o informal, según cumplan o no con una serie de requisitos de formalización de la unidad productiva.

El siguiente apartado tiene por objetivo caracterizar las condiciones de vida de las personas que están a cargo de un establecimiento productivo y que se encuentran dentro del sector informal. Según la definición de OIT, la informalidad se encuentra vinculada a las condiciones del negocio llevado adelante por el trabajador y se operacionaliza en la ECH teniendo en cuenta tres criterios: tipo de contabilidad que llevan los emprendimientos, registro ante las oficinas de impuestos o de la seguridad social y naturaleza jurídica del negocio.

15 Observatorio Social de Programas e Indicadores, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social.

16 Tomando en cuenta la definición de OIT, no se consideran dentro de estas categorías el autoconsumo ni las personas que declaran en establecimientos cuya actividad es de servicio doméstico remunerado.

Una unidad económica tiene *contabilidad completa* si en forma periódica (al menos una vez al año) dispone de un balance general con el estado de situación patrimonial y el estado de pérdidas y ganancias, entre otros estados contables (de evolución del patrimonio, de fuentes y usos de fondos, etc.) que reflejan razonablemente los resultados de un período de tiempo y el patrimonio de la unidad económica a la finalización de dicho período.

El negocio está registrado ante las oficinas de impuestos o de la seguridad social hace referencia al registro de la empresa en DGI y/o BPS.

Dentro de la *naturaleza jurídica* se considera a quienes declaran *empresa unipersonal, otras formas de naturaleza jurídica y no tiene*. No se consideran en este análisis las sociedades de hecho, sociedades anónimas y cooperativas.

Fuente: INE (2014). Manual del entrevistador. Encuesta Continua de Hogares. Disponible en ‹www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=605207fc-f671-4780-8da8-7b3191d9bf58&groupId=10181›.

En el año 2016 las personas a cargo de establecimientos productivos eran aproximadamente 438.000, valor que muestra una tendencia creciente, ya que en 2014 eran aproximadamente 420.000. El peso de los trabajadores no dependientes en el total de ocupados se ha mantenido estable en el largo plazo: 27,7% en 2006 y 26,6% en 2016.

Entre los trabajadores no dependientes, más de 250.000 están a cargo de emprendimientos informales (42,3%). Representan el 7,3% de la población total del país, 14,2% de la población económicamente activa y el 15,4% de la población ocupada en 2016.

Se observa que el peso del sector informal dentro de los trabajadores no dependientes se ha mantenido relativamente estable en el período 2014-2016, aunque no es posible conocer la evolución a largo plazo del fenómeno.17

Del total de personas que declararon ser responsables de un establecimiento o emprendimiento en 2016, el 15,5% son patrones, mientras que la categoría de ocupación más declarada es la de cuenta propia con local o inversión (76%). El restante 8,5% está compuesto por cuentapropistas sin local. Estas proporciones se mantienen relativamente estables en los últimos tres años.

El peso de cada categoría de ocupación presenta diferencias sustantivas al comparar el sector formal y el informal. Es posible evidenciar una mayor proporción de patrones en el sector formal (34,4%) respecto al informal (1,7%) en 2016. Asimismo, se destaca que prácticamente la totalidad del sector informal está compuesto por trabajadores que realizan su labor por cuenta propia. Aproximadamente el 84% tiene local y/o inversión, en tanto que el restante 15% no lo tiene. Para el sector formal estos valores descienden a 65% y 0,4% respectivamente (cuadro iii.1).

Al analizar la distribución dentro de cada una de las categorías, se ve que casi el 95% de los patrones declara que su negocio tiene naturaleza jurídica, que cuenta con contabilidad completa y que está registrado en las oficinas de impuestos y/o seguridad social, por tanto pertenece al sector formal de la economía.

En cambio, la situación se invierte entre los cuentapropistas sin local, donde casi la totalidad de ellos declara que el negocio incumple todas estas condiciones y por lo tanto pertenece al sector informal (97,9%). Entre los cuentapropistas con local esa proporción es de 64%.

17 La identificación y cuantificación del sector informal a partir de la ECH del INE es posible desde 2014. Antes no se contaba con las preguntas necesarias para relevarlo.

CUADRO III.1. Cantidad de responsables de establecimientos formales e informales según categoría de ocupación. Total país, 2014-2016

	2014			2015			2016		
	Sector informal	Sector formal	Total	Sector informal	Sector formal	Total	Sector informal	Sector formal	Total
Patrón/a	4.765	68.406	73.171	4.722	64.098	68.820	4.172	63.591	67.763
Cuenta propia sin local	35.901	912	36.813	35.295	928	36.223	36.483	789	37.272
Cuenta propia con local	191.429	119.192	310.621	205.664	120.128	325.792	212.037	120.790	332.827
Total	232.095	188.510	420.605	245.681	185.154	430.835	252.692	185.170	437.862
Patrón/a	2,0	36,3	17,4	1,9	34,6	16,0	1,7	34,4	15,5
Cuenta propia sin local	15,5	0,5	8,7	14,4	0,5	8,4	14,4	0,4	8,5
Cuenta propia con local	82,5	63,2	73,9	83,7	64,9	75,6	83,9	65,2	76,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Patrón/a	6,5	93,5	100,0	6,9	93,1	100,0	6,2	93,8	100,0
Cuenta propia sin local	97,5	2,5	100,0	97,4	2,6	100,0	97,9	2,1	100,0
Cuenta propia con local	61,6	38,4	100,0	63,1	36,9	100,0	63,7	36,3	100,0
Total	55,2	44,8	100,0	57,0	43,0	100,0	57,7	42,3	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2014-2016.

Al analizar la distribución de los empresarios formales e informales por rama de actividad, se observa que el comercio por menor y por mayor es la rama de mayor peso dentro de ambos sectores, siendo levemente mayor su peso dentro del sector formal (26,1% y 22,7% respectivamente). Dentro del sector informal también se destaca el peso de la construcción (20%) y los servicios (17% aproximadamente) (cuadro iii.2). Otro aspecto que diferencia al sector informal del formal, y en sí del resto de la estructura productiva, es la distribución por tamaño de empresas en los que se encuentran estos trabajadores no dependientes. Como puede observarse en el cuadro iii.3, existe una importante acumulación de responsables de establecimientos informales trabajando de forma unipersonal, en tanto que prácticamente no se encuentran casos para empresas de 5 personas y/o más. Es decir, el sector informal está compuesto por trabajadores que desarrollan su labor o bien solos o bien con pocos colaboradores.

CUADRO III.2. Distribución porcentual de responsables de establecimientos formales e informales según rama de actividad. Total país, 2016

	Sector formal	Sector informal	Total
Agropecuaria, pesca, caza y explotación de minas o canteras	20,4	7,4	12,9
Industria manufacturera; suministro de electricidad, gas y agua	9,4	12,2	11,0
Construcción	2,4	20,0	12,6
Comercio por menor y por mayor	26,1	22,7	24,1
Transporte y almacenamiento	5,8	2,9	4,1
Servicios	12,8	16,5	14,9
Informática y comunicación	2,4	0,7	1,4
Actividades financieras y de seguros	0,7	0,1	0,4
Actividades inmobiliarias	1,1	0,1	0,5
Actividades profesionales, científicas y técnicas	13,7	2,1	7,0
Actividades administrativas y servicio de apoyo	2,7	11,4	7,8
Administración pública y defensa	0,0	0,0	0,0
Enseñanza	1,4	1,9	1,7
Arte, entretenimiento y recreación	1,3	2,1	1,7
Total	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de ech 2016.

CUADRO III.3. Distribución porcentual de responsables de establecimientos formales e informales según tamaño de la empresa. Total país, 2016

	Sector formal	Sector informal	Total
1 persona	44,8	85,6	68,3
2 a 4 personas	41,6	14,2	25,8
5 a 9 personas	8,4	0,2	3,7
10 a 49 personas	4,6	0,0	2,0
50 o más personas	0,6	0,0	0,2
Total	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016.

A continuación, se analizan las características personales de los trabajadores según sean responsables de emprendimientos formales o informales. El análisis de estas características muestra diferencias por sexo, edad y ascendencia racial, lo que da la pauta de que estos rasgos pueden asociarse a diferentes estrategias y/o posibilidades de inserción laboral.

Según sexo, se observa que algo más del 60% de los responsables de establecimientos o emprendimientos, ya sean formales o informales, son varones (cuadro III.4).

La proporción de varones y mujeres varía según la categoría de ocupación (cuadro III.5): el predominio de los varones se acentúa entre los patrones, y más aún si se encuentran en el sector informal (los varones representan el 70% de los patrones en el sector formal y el 80% en el informal).

Así, en el sector informal se encuentran las mayores brechas de género. Es menor la proporción de mujeres patronas respecto a los varones, y quedan sobrerrepresentadas en la categoría de cuenta propia sin local ni inversión.

La proporción de personas afro es mayor dentro de los responsables de establecimientos informales (12,3%) respecto a los formales. Solamente el 4,1% de los responsables de establecimientos formales son afro. Teniendo en cuenta las categorías de ocupación, las personas afro poseen una mayor participación dentro de los cuenta propia sin local ni inversión (cuadro III.5).

Según tramos de edad es posible identificar dos fenómenos (gráfico III.1). Por un lado, se observa que los responsables de establecimientos, tanto formales como informales, son fundamentalmente adultos (personas de 30 a 64 años). En segundo lugar, se observa que los jóvenes se encuentran representados en mayor medida dentro de los establecimientos o emprendimientos informales. La diferencia es particularmente significativa entre los jóvenes de 19 a 24 años. Este resultado se verifica también para el tramo de 65 y más años.

Estos datos podrían estar dando cuenta de que existen diferentes razones para la inserción en el sector productivo informal según se trate de una u otra etapa del ciclo vital. Mientras que los más jóvenes encuentran dificultades para insertarse en el mercado laboral sin contar con experiencia previa acumulada, la situación de los adultos mayores puede vincularse al usufructo de otras prestaciones sociales asociadas al trabajo formal que les impiden emprender una actividad laboral formal, así como a las dificultades conseguir un trabajo en el sector formal a edades avanzadas.

CUADRO III.4. Distribución porcentual de responsables de establecimientos formales e informales según sexo y ascendencia afro. Total país, 2016

	Sector formal	Sector informal	Total
Varones	61,7	63,0	62,5
Mujeres	38,3	37,0	37,6
Total	100,0	100,0	100,0
Afro	4,1	12,3	8,8
No afro	95,9	87,8	91,2
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**

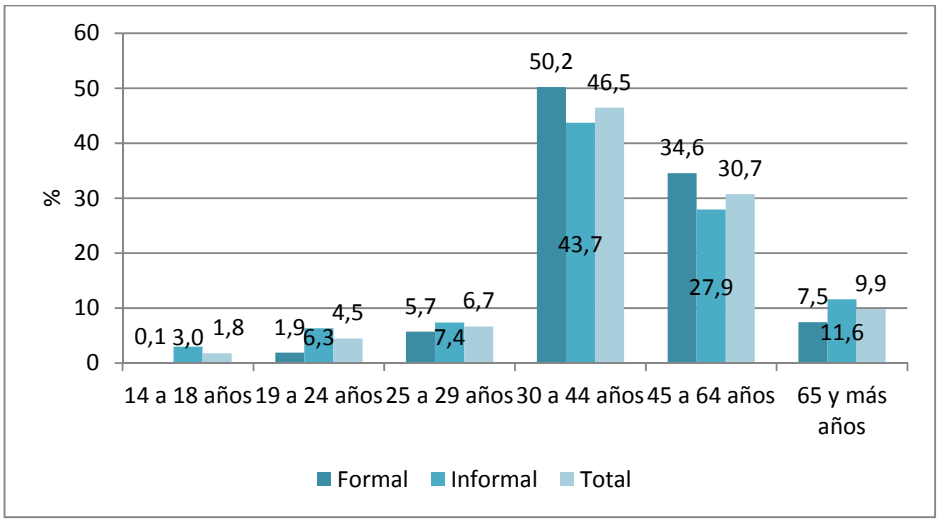
Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016.

CUADRO III.5. Distribución porcentual de responsables de establecimientos formales e informales según sexo y ascendencia afro, por categoría de ocupación. Total país, 2016

	Sector formal			Sector informal		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Patrón/a	70,7	29,3	100,0	79,4	20,6	100,0
Cuenta propia sin local ni inversión	54,9	45,1	100,0	46,8	53,2	100,0
Cuenta propia con local o inversión	56,9	43,1	100,0	65,5	34,5	100,0
Total	61,7	38,3	100,0	63,0	37,0	100,0
	Afro	No afro	Total	Afro	No afro	Total
Patrón/a	2,7	97,3	100,0	9,5	90,5	100,0
Cuenta propia sin local ni inversión	29,7	70,3	100,0	15,2	84,8	100,0
Cuenta propia con local o inversión	4,6	95,4	100,0	11,8	88,2	100,0
Total	4,1	95,9	100,0	12,3	87,8	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016.

GRÁFICO III.1. Distribución porcentual de responsables de establecimientos formales e informales, según tramos de edad. Total país, 2016

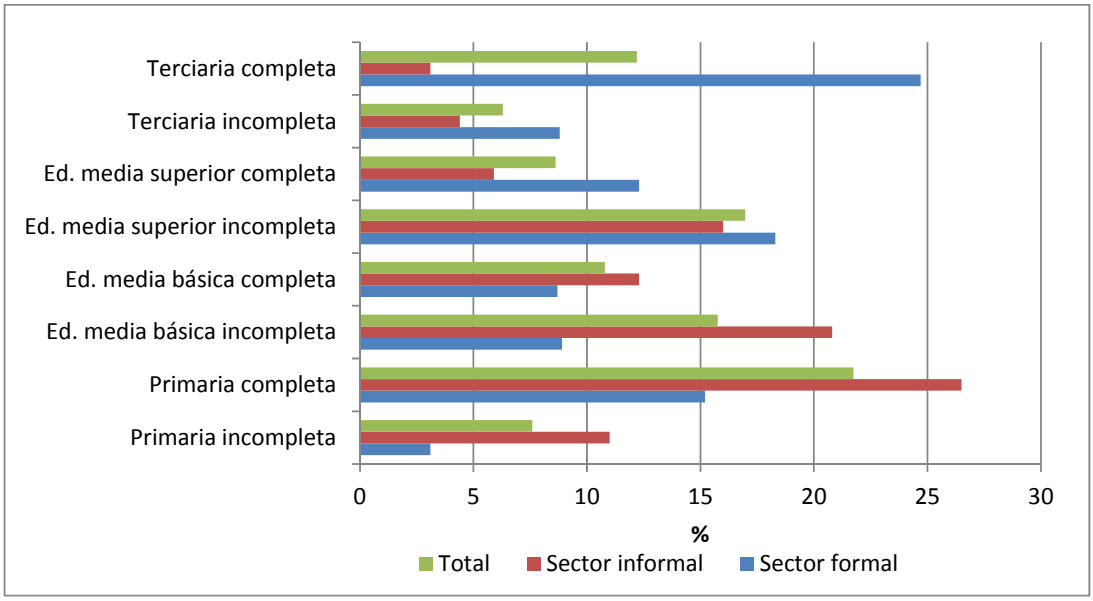


Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016.

Además de las características sociodemográficas, ciertos rasgos de nivel socioeconómico (como nivel educativo e ingresos) también se encuentran relacionados con la inserción laboral en el sector informal. Los datos que se presentan a continuación muestran que quienes se encuentran vinculados a este sector presentan una mayor vulnerabilidad en términos económicos y educativos.

Al analizar por nivel educativo puede apreciarse que la mayoría de los responsables de establecimientos informales tiene primaria completa o educación media básica incompleta como máximo nivel educativo. Entre las dos opciones alcanzan casi al 50% de los responsables de establecimientos informales. En tanto, los que alcanzan niveles terciarios no superan el 10%. En contraste, los responsables de emprendimientos formales tienen mayor nivel educativo: uno de cada tres ha alcanzado niveles terciarios.

GRÁFICO III.2. Distribución porcentual de responsables de establecimientos formales e informales, según nivel educativo alcanzado. Total país, 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016.

Tomando en cuenta los ingresos del hogar, la incidencia de la pobreza de ingresos es casi nula (0,7%) entre los responsables de emprendimientos en el sector formal. Esta proporción aumenta sustancialmente si se considera a los responsables de establecimientos informales, entre quienes el 15,7% reside en hogares pobres. Este porcentaje es aproximadamente seis puntos porcentuales superior que el registrado para el total del país en el año 2016 (9,4%) y casi tres veces superior al de la totalidad de las personas ocupadas (5,7%).

Asimismo, es posible observar que los cuentapropistas sin local ni inversión son los que se encuentran en peores condiciones entre los responsables de establecimientos informales (cuadro III.6).

Por quintiles de ingreso, es posible detectar que el porcentaje de responsables de emprendimientos informales desciende en los quintiles más altos (gráfico III.3). Así, el 30,3% de las personas responsables de emprendimientos informales se encuentra en el primer quintil y el 23,5% en el quintil 2.

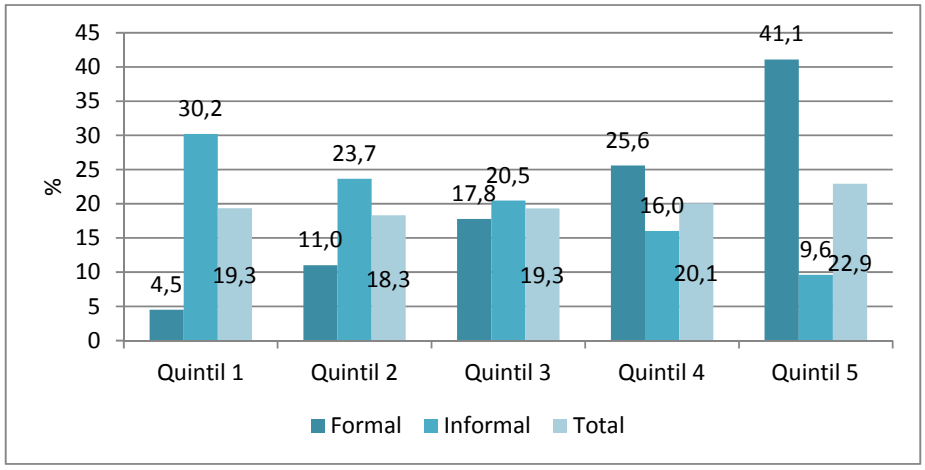
En cambio, menos del 10% de estos responsables se ubican en el quintil de mayores ingresos. Esta tendencia se revierte en el caso de quienes son responsables de establecimientos formales; mientras que el 4,5% se encuentra en el primer quintil de ingresos, el 41,1% pertenece al último quintil.

CUADRO III.6. Distribución porcentual de responsables de establecimientos formales e informales, según categoría de ocupación por situación de pobreza. Total país, 2016

	Sector formal			Sector informal		
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total
Patrón/a	99,9	0,1	100,0	93,2	6,8	100,0
Cuenta propia sin local ni inversión	96,1	3,9	100,0	72,5	27,5	100,0
Cuenta propia con local o inversión	99,0	1,0	100,0	86,1	13,9	100,0
Total	99,3	0,7	100,0	84,3	15,7	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016.

GRÁFICO III.3. Distribución porcentual de responsables de establecimientos formales e informales, según quintiles de ingreso. Total país, 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016.

III.2. Análisis de los factores asociados a la informalidad

A continuación, se realiza un análisis de los factores asociados a pertenecer al sector informal en los responsables de establecimientos. El modelo de probabilidad logit planteado analiza la probabilidad de pertenecer al sector informal (variable dependiente) considerando diferentes variables explicativas del fenómeno. Así, la variable dependiente toma dos valores: 1 en caso de que la persona sea responsable de un establecimiento del sector informal y 0 en caso de no estar comprendido dentro de este sector, siendo trabajador no dependiente.

El cuadro III.7 presenta las estimaciones obtenidas del modelo logit para el año 2016. La primera columna presenta los coeficientes del modelo. En segundo lugar se presentan los errores estándar y, finalmente, los efectos marginales, entendidos como la magnitud de la incidencia que tienen las variables explicativas en la probabilidad de pertenecer al sector informal (manteniendo el resto de las variables constantes).[18]

18 En cuanto a los efectos marginales, se optó por evaluar el efecto parcial de una de las variables fijando el resto en sus respectivas medias.

En el caso de tener signo positivo el coeficiente de la variable independiente se interpreta que dicha variable impacta positivamente en la probabilidad de pertenecer al sector informal, mientras que un signo negativo estaría dando cuenta que dicha condición disminuye la probabilidad de ser informal, respecto a otra, manteniendo todos lo demás constante.

Las *variables varón, Montevideo, ascendencia afro, hogar perceptor de* AFAM-PE*, desocupado en el último año y pobreza* son binarias, es decir que al analizar el signo y la magnitud de cambio se está comparando la probabilidad de ser informal si la variable toma el valor 1 (la persona declara ser hombre, por ejemplo) en relación al valor 0 (la persona declara ser mujer) manteniendo todo lo demás constante. La misma interpretación puede hacerse al considerar las restantes variables binarias del modelo.

El signo negativo de la variable *varón* estaría dando cuenta de una disminución en la probabilidad (en 1 punto porcentual) de pertenecer al sector informal respecto a las mujeres. Lo mismo sucede con las personas que viven en Montevideo.

Al considerar la *ascendencia racial*, las personas que residen en un hogar que cobra asignación familiar y las personas que residen en un hogar pobre, se revierte el signo. Tienen más probabilidad de pertenecer al sector informal las personas afrodescendientes respecto a los no afro (5 p.p.) y las que cobran asignación familiar respecto a las que no (10 p.p.) y las pobres respecto a las que no (16 p.p.).

Los mismos resultados se encuentran para las personas que estuvieron desocupadas en el último año, quienes tienen una mayor probabilidad de pertenecer al sector informal en relación a quienes no lo estuvieron (12 p.p.).

En el caso de la edad y los años de educación, el signo negativo de estas variables estaría dando cuenta de una reducción en la probabilidad de pertenecer al sector informal al considerar a las personas de mayor edad y más años de educación.

La variable *cantidad de menores de 13* cuenta la cantidad de personas de hasta 12 años que residen en el hogar. Se intenta analizar si la presencia de estos niños/as en el hogar y las tareas de cuidado necesarias actúan como un estímulo a permanecer dentro del sector informal.

Si bien las categorías de las variables son todas significativas, el signo es negativo, lo que indica que el aumento en la cantidad de menores en el hogar disminuye la probabilidad de pertenecer al sector informal respecto a los hogares que no los tienen. Todo lo demás se mantiene constante.

Este resultado es consistente con los presentados al considerar a los asalariados privados en este libro, y podría estar dando cuenta de los efectos positivos del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) al aumentar los incentivos que tienen las personas a formalizarse e ingresar en el Fondo Nacional de Salud (FONASA).

Respecto a los quintiles de ingreso, se observa una caída en la probabilidad de pertenecer al sector informal a medida que estos aumentan. Mientras que la probabilidad es 15,5 p.p. menor en el quintil 3 respecto al quintil 1, esta presenta una magnitud en la caída superior si se considera el quintil de mayores ingresos respecto al de menores ingresos (29,8 p.p. en el quinto quintil), quedando asociadas las categorías de trabajadores por cuenta propia a la situación de menores ingresos en el hogar.

En el caso de la rama de actividad en la que se encuentran ocupados los responsables de los establecimientos, se decidió tomar como grupo base o grupo de comparación a la construcción (de allí la omisión de la categoría 3), teniendo en cuenta que es en esta rama en la que se encuentra la mayor brecha en la distribución de los responsables de establecimientos del sector formal y el informal (cuadro III.2).

Por otro lado, debido a la falta de casos para algunas de las categorías, estas debieron ser reagrupadas para la estimación del modelo logit.[19] Se observa una disminución en la probabilidad

Todas las variables son significativas al 99%, con excepción de la ascendencia afro (95%). En relación con las medidas de bondad de ajuste, el pseudo R2 es 0,44.

19 Dentro de rama de actividad se consideraron las siguientes categorías: 1. Agropecuaria, pesca, caza y explotación de minas o canteras;

de ser informal en todas las ramas de actividad al comprarlas con la construcción, aunque en diferentes magnitudes.

Finalmente, la variable *tamaño de establecimiento* da cuenta de la cantidad de empleados que se encuentran trabajando en el establecimiento. Considerando la falta de casos para las empresas de mayor tamaño, dichas categorías también debieron ser reagrupadas en relación a como fueron presentadas en el cuadro III.3.

Las estimaciones realizadas dan cuenta de una reducción de 24 p.p. en la probabilidad de ser informal para las empresas de dos y más personas, en relación a las que solo tienen un integrante.

CUADRO III.7. Estimaciones de modelo logit. Total país, 2016

Variable	Coeficiente	Std. Err.	efm
Varón	-0,089*	(0,050)	-0,011
Edad	-0,164***	(0,011)	-0,020
Edad al cuadrado	0,002***	(0,000)	0,000
Montevideo	-0,246***	(0,054)	-0,030
Años educación	-0,170***	(0,008)	-0,021
Ascendencia afro	0,417**	(0,101)	0,051
Hogar perceptor de AFAM-PE	0,847***	(0,098)	0,103
Cantidad de menores de 13			
2 "1 menor"	-0,501***	(0,068)	-0,061
3 "2 menores"	-0,814***	(0,093)	-0,099
4 "3 y más menores"	-1,165***	(0,162)	-0,142
Pobre	1,344	(0,200)	0,164
Quintiles			
2 "Quintil 2"	-0,727***	(0,111)	-0,089
3 "Quintil 3"	-1,273***	(0,112)	-0,155
4 "Quintil 4"	-1,849***	(0,116)	-0,226
5 "Quintil 5"	-2,444***	(0,122)	-0,298
Tamaño del establecimiento			
2 "2 y más personas"	-1,984***	(0,054)	-0,242
Desocupado último año	1,031***	(0,054)	0,126
Rama de actividad			
1	-3,884***	(0,125)	-0,474
2	-2,080***	(0,123)	-0,254
4	-2,490***	(0,112)	-0,304
5	-2,075***	(0,116)	-0,253
6	-2,501***	(0,188)	-0,305
7	-2,071***	(0,119)	-0,253
8	-1,035***	(0,155)	-0,127
Constante	9,978***	(0,316)	
Observaciones	15.095		

Robust standard errors in parentheses
*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1.
Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016.

2. Industria manufacturera, suministro de electricidad, gas y agua; 4.Comercio por menor y por mayor; 5. Transporte y almacenamiento, servicios; 6. Informática, actividades financieras e inmobiliarias; 7. Actividades profesionales, científicas y administrativas; 8. Admininstración Pública, enseñanza, arte y entretenimiento y órganos extraterritoriales.

Los resultados de las estimaciones obtenidos en el logit reafirman las conclusiones obtenidas a lo largo del trabajo. Dan cuenta de que las relaciones observadas entre la informalidad y las variables de interés se mantienen al controlar el efecto de las demás variables.

III.3. Hogares con presencia de responsables de emprendimientos en el sector informal

En los apartados anteriores se analizó a los trabajadores no dependientes insertos en el sector informal a partir de su inserción laboral y sus características personales. A continuación, se caracterizan los hogares de estos trabajadores, procurando dar cuenta del tipo de hogar en el que residen y el rol que ocupan dentro del hogar.

El cambio de unidad de análisis de esta sección, de las personas a los hogares, encuentra su justificación en varios elementos. En primer lugar, parte de la idea de que las estrategias de inserción laboral individuales guardan estrecha relación con las características del hogar, y que es de interés conocer cómo estas estrategias difieren según factores como la composición del hogar, la disponibilidad y fuente de recursos económicos, etc.

En segundo lugar, resulta relevante conocer las acciones del Estado en materia de protección social del hogar considerado como unidad, entendiendo que las decisiones se toman de forma conjunta. Por último, se entiende que este es un primer aporte para comenzar a trabajar en la construcción de información del sector institucional de los hogares en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales.

La construcción de información macroeconómica sobre las dinámicas de producción, generación del ingreso, consumo y acumulación de los hogares requiere un mejor entendimiento de las dinámicas al interior de estos. Las herramientas existentes en Uruguay no permiten aún conocer esa información,[20] sin embargo delimitar al sector informal y conocer en qué hogares se insertan parece ser un primer paso para luego avanzar en profundizar la información.

El cuadro III.8 muestra la composición de los hogares uruguayos según presencia de algún ocupado dentro del hogar y categoría de ocupación de este. Dentro de la categoría de responsables de emprendimientos, se distingue entre formales e informales. El 20% de los hogares no presenta ningún ocupado, el restante 80% cuenta con al menos un ocupado entre sus miembros. La mitad de los hogares uruguayos tienen como único vínculo con el mercado laboral la presencia de trabajadores dependientes. Entre los restantes hogares con ocupados, 18,1% cuentan con algún trabajador responsable de un emprendimiento informal.

Para cerca de la mitad de los hogares con presencia de algún informal (8,5% del total de hogares), este (o estos) trabajador(es) constituye(n) el único vínculo del hogar con el mercado laboral. De los restantes hogares con trabajadores responsables de emprendimientos informales, la amplia mayoría (8,7% del total de hogares) también cuenta con algún trabajador dependiente y una proporción menor (0,9% del total de los hogares) cuenta con un responsable de un emprendimiento formal.

20 Las herramientas utilizadas en la región refieren a las encuestas mixtas o encuestas de tipo 1, 2, 3. La metodología de estas encuestas se encuentra entre las más utilizadas para la medición del sector informal. Su principio básico es crear un marco de muestreo para las empresas del sector informal, a partir de los datos recogidos de una encuesta de hogares realizada antes (CEPAL [2010]. Grupo Técnico de Trabajo sobre el Sector Informal/Grupo de Trabajo de Cuentas Nacionales. Tercera versión).

CUADRO III.8. Cantidad y distribución porcentual de los hogares según presencia de ocupados y categoría de ocupación. Total país, 2016

	Cantidad	%
Sin ocupados	247.339	20,0
Con asalariados dependientes	618.330	50,1
Con asalariados dependientes + responsables de emprendimientos informales	106.799	8,7
Solamente con responsables de emprendimientos Informales	105.113	8,5
Con asalariados dependientes + responsables de emprendimientos formales	79.644	6,5
Con responsables de emprendimientos formales	65.518	5,3
Con responsables de emprendimientos formales + responsables de emprendimientos informales (con o sin asalariados dependientes)	11.463	0,9
Total	1.234.206	100
Total de hogares con responsables de emprendimientos informales	223.375	18,1
Total de hogares con responsables de emprendimientos formales	156.625	12,7
Total de hogares con presencia de asalariados dependientes	808.116	65,5

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016.

Enel cuadro III.9 se presentan algunos indicadores descriptivos de los hogares según se trate de hogares sin ocupados (0) o con algún ocupado (1), y dentro de estos, según se trate de hogares que cuenten entre sus miembros ocupados con al menos un responsable de un emprendimiento informal (1.a), con algún responsable de un emprendimiento formal (1.b) o con algún asalariado dependiente (1.c).

Estas categorías no son excluyentes (un mismo hogar puede contar con un asalariado dependiente y con un responsable de un emprendimiento formal, por ejemplo). No obstante, esta clasificación resulta pertinente bajo el supuesto de que muchas veces la inserción laboral de uno de los miembros del hogar permite el acceso de los restantes miembros a ciertos niveles de bienestar y principalmente de protección social.

Los hogares con algún miembro responsable de un emprendimiento informal (1.a) presentan características distintivas en relación al total de hogares con algún ocupado (1), en promedio: son más numerosos, tienen mayor peso de las personas de 65 y más años y presentan mayor proporción de ocupados dentro del hogar.

Estas características presentan importantes variaciones si consideramos a los hogares donde el(los) único(s) ocupado(s) son responsables de emprendimientos informales (1.a.i). Estos hogares se caracterizan por contar con una mayor proporción de adultos mayores (de 65 y más años), por ser de menor tamaño y por contar con menor proporción de miembros ocupados.

Contrariamente, los hogares donde la estrategia laboral de emprendimientos informales convive con estrategias de inserción laboral dependientes (1.a.ii) se caracterizan por ser más numerosos, contar con mayor proporción de niños en el hogar y contar con mayores niveles de ocupación entre los miembros del hogar en edad de trabajar.

CUADRO III.9. Características de los hogares según presencia de ocupados y categoría de ocupación. Total país, 2016

	Tamaño promedio	% de dependientes en el hogar(i)	% de dependientes de hasta 14 años	% de dependientes de 65 y más	% de ocupados dentro del hogar(ii)
(0) Sin ocupados	1,7	84,5%	3,6%	72,9%	0,0%
(1) Con al menos un ocupado	3,1	35,8%	16,8%	9,0%	73,7%
(1.a) Responsable de emprendimiento informal	3,3	38,1%	16,8%	12,9%	75,0%
(1.a.i) Solo con resp. de emp. Informales	2,7	49,0%	15,3%	21,2%	66,9%
(1.a.ii) Con resp. de emp. informales y asalariados dependientes	3,9	28,1%	18,5%	5,6%	81,7%
(1.b) Formal	3,1	34,6%	15,4%	9,5%	79,2%
(1.c) Asalariados dependientes	3,2	33,5%	17,2%	6,9%	74,7%

(i) El porcentaje de población dependiente refiere a la cantidad de niños de hasta 14 años, más la cantidad de personas de 65 y más años sobre el total de miembros del hogar.

(ii) La proporción de ocupados se calculó dividiendo el total de miembros ocupados dentro del hogar sobre el total de miembros del hogar en edad de trabajar (14 y más años).

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016.

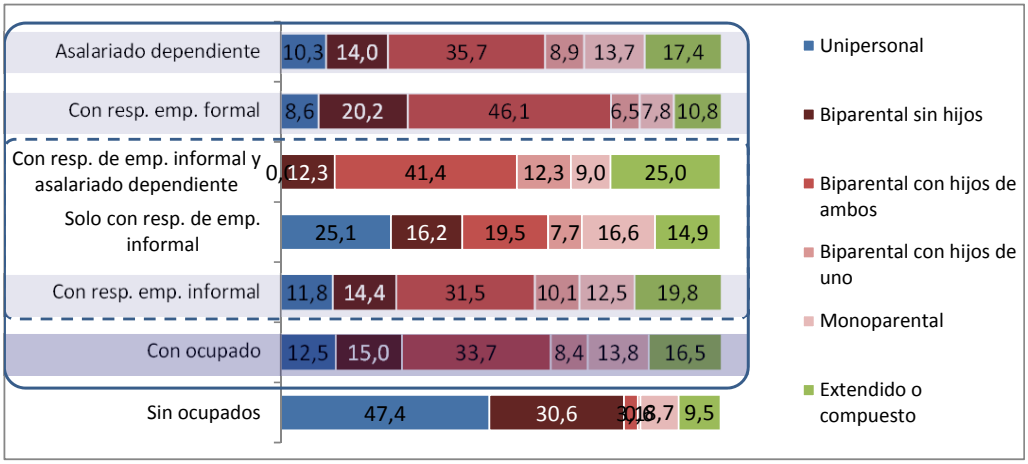
A continuación, se caracteriza a cada una de estas categorías de hogar según tipo de hogar (gráfico III.4) y clima educativo (gráfico III.5).

Atendiendo a los diferentes arreglos familiares y de convivencia, y en comparación con el conjunto de hogares con algún miembro ocupado, dentro de los hogares con algún miembro responsable de un emprendimiento informal aparecen sobrerrepresentados los hogares de tipo extendido o compuesto.

Nuevamente, se registran importantes diferencias si se considera a los hogares donde la única estrategia de inserción laboral consiste en el emprendimiento informal o si se considera a los hogares donde esta estrategia convive con una inserción laboral en contrato de dependencia.

En el primer caso (solo responsables de emprendimientos informales) aparecen fuertemente sobrerrepresentados los hogares unipersonales, dato consistente con el perfil más envejecido de este tipo de hogares. En el segundo caso (hogares con responsables de emprendimientos informales, más asalariados dependientes) el arreglo más frecuente es el del hogar biparental con hijos de ambos, seguido del hogar extendido o compuesto. Ambas categorías están sobrerrepresentadas en relación a lo registrado para el total de hogares con algún ocupado (gráfico III.4).

GRÁFICO III.4. Distribución porcentual de hogares por tipo de hogar, según categorías de hogares de interés. Total país, 2016



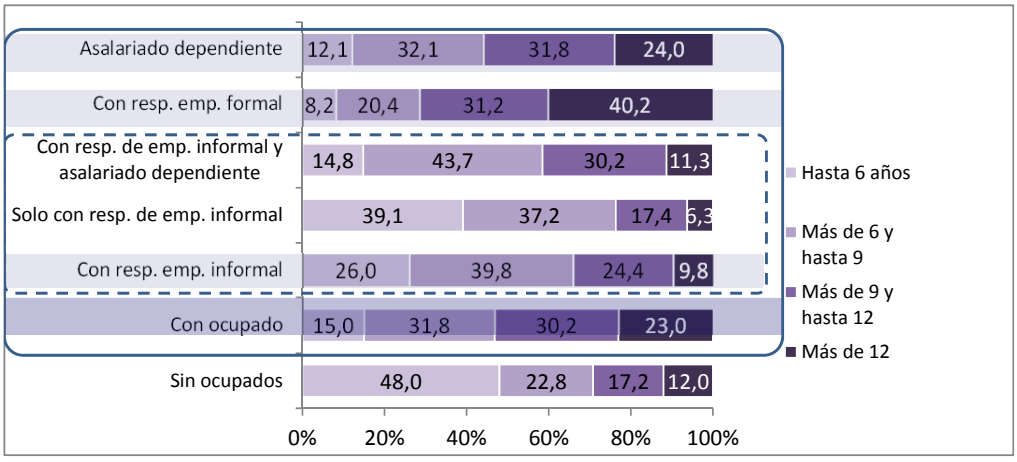
Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016.

Los hogares con responsables de emprendimientos informales tienen un clima educativo más bajo que el resto de los hogares con algún ocupado. Esto, tanto si se atiende a los hogares donde el responsable del emprendimiento informal es el único ocupado o donde este convive con ocupados en categoría de dependientes.

No obstante, en la comparación interna son los primeros los que presentan menor clima educativo. Este dato también resulta consistente con el perfil más envejecido de los hogares, donde el único tipo de vínculo con el mercado laboral es a partir de un responsable de emprendimiento informal, dado que el nivel educativo de la población crece en las generaciones más recientes.

Se destaca la alta proporción de hogares con clima educativo alto entre los hogares con responsables de establecimientos y/o emprendimientos formales (gráfico III.5).

GRÁFICO III.5. Distribución porcentual de hogares por clima educativo del hogar, según categorías de hogares de interés. Total país, 2016 (i)



(i) El clima educativo del hogar se calcula como la recodificación en tramos del promedio de años de educación alcanzados por los miembros adultos (de 18 y más años) del hogar.

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016.

En los siguientes gráficos y cuadros se presentan algunos datos que procuran aproximar un panorama acerca de la composición de los ingresos de los hogares con responsables de emprendimientos informales, y del peso que estos tienen dentro de los ingresos del hogar.

Para ello se analizan los niveles de ingresos totales, los ingresos por trabajo, así como la presencia y peso de diferentes prestaciones sociales como jubilaciones, pensiones u otras transferencias.

La media de ingresos de los hogares con algún informal es menor que la del global de los ocupados. Esto se constata tanto para los ingresos totales del hogar como para los ingresos por trabajo.

Los hogares cuyos ocupados se insertan exclusivamente como responsables de emprendimientos informales son los que presentan menores niveles de ingresos totales y por trabajo.

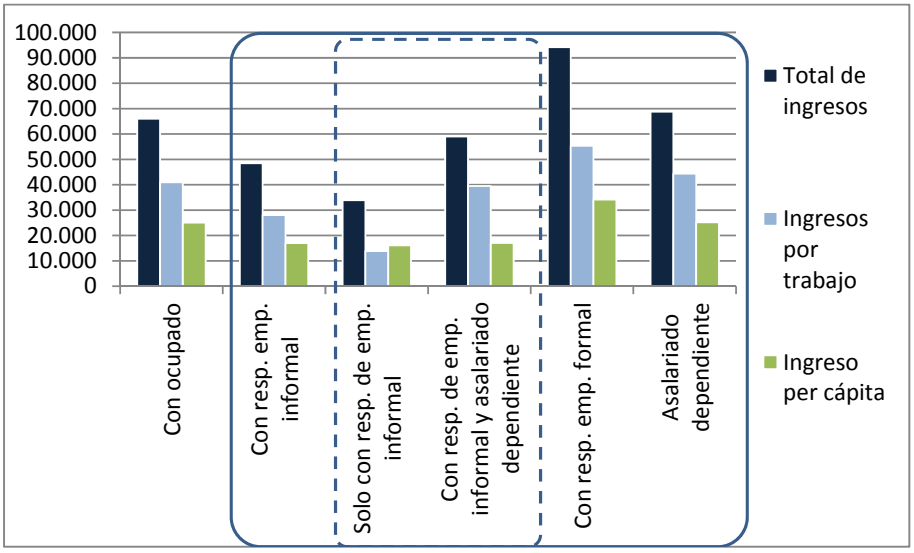
No obstante, si se atiende al ingreso per cápita del hogar, el ingreso promedio de estos hogares es similar al registrado para los hogares con responsables de emprendimientos informales que conviven con asalariados dependientes (con medias de ingreso per cápita que rondan los 16.000 y los 17.000 pesos respectivamente)21 (gráfico III.6).

En el gráfico III.7 se presenta la proporción de ingresos del hogar que provienen del trabajo de los miembros ocupados en las diferentes categorías de ocupación de interés (asalariados dependientes, responsables de emprendimientos formales y responsables de emprendimientos informales). Para ello se considera el peso del ingreso laboral de estos ocupados dentro de los ingresos totales del hogar donde residen (gráfico III.7).

En la comparación entre las diferentes categorías de ocupados, son los asalariados dependientes quienes aportan la mayor proporción de ingresos a sus hogares (en promedio, de los hogares con asalariados dependientes, 57% de los ingresos del hogar proviene del trabajo de estos).

El ingreso por trabajo de los responsables de emprendimientos informales representa un tercio del ingreso de su hogar. Es mayor la incidencia de estos ingresos en los hogares donde esta categoría de ocupación no convive con otras modalidades de empleo (41%).

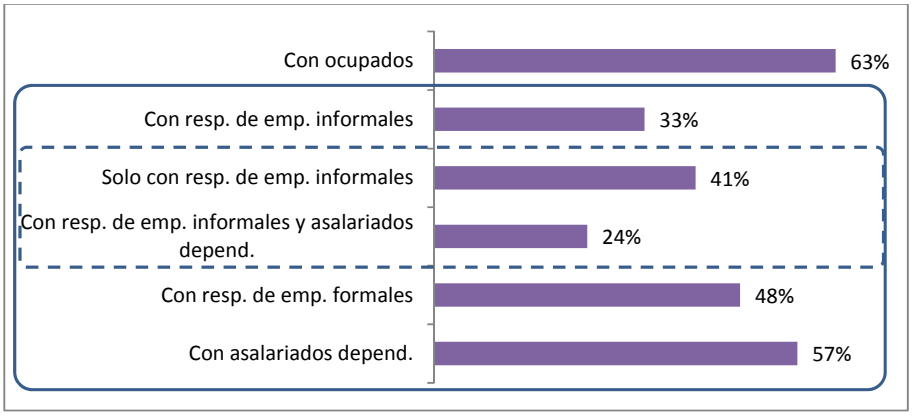
GRÁFICO III.6. Media de ingresos del hogar, total y por trabajo y media de ingresos per cápita del hogar (datos a pesos corrientes 2016). Total país, 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016.

21 A precios corrientes del año 2016.

GRÁFICO III.7. Proporción de ingresos del hogar que aportan los ocupados en las categorías de ocupación de interés, según categorías de hogares de interés. Total país, 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016.

Además del ingreso laboral, el ingreso del hogar puede provenir de otras fuentes, como ingresos del capital o ingresos por transferencias, etc. A continuación, se presenta la proporción de hogares que reciben transferencias por jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares.

Aunque estas no son las únicas transferencias que reciben los hogares, son las de mayor peso, tanto por montos como por cobertura. La proporción de hogares que reciben alguna de las prestaciones estudiadas es mayor entre los hogares donde alguno de sus miembros se emplea como responsable de un emprendimiento informal, en relación al total de hogares con algún ocupado.

Comparando los hogares donde el único vínculo con el mercado de trabajo se hace a partir de la participación de uno o varios de sus miembros como responsables de un emprendimiento informal y aquellos donde esta forma de vínculo convive con la presencia de asalariados dependientes, se observa que entre los primeros (1.a.I) es mayor la proporción de hogares con jubilados y pensionistas, mientras que entre los segundos (1.a.II) es mayor la proporción de hogares que cobran AFAM.

CUADRO III.10. Características de los hogares en relación a las transferencias recibidas, según presencia de ocupados y categoría de ocupación. Total país, 2016

	Hogar con jubilados	Hogar con pensionistas	Hogar que cobra AFAM
(0) Sin ocupados	74,6%	41,7%	5,4%
(1) Con al menos un ocupado	18,2%	12,8%	22,2%
(1.a) Responsable de emprendimiento informal	21,3%	16,5%	31,4%
(1.a.i) Solo con resp. de emprendimientos informales	28,2%	21,0%	28,1%
(1.a.ii) Con resp. de empr. informales y asalariados dependientes	15,0%	12,7%	36,0%
(1.b) Formal	17,6%	8,6%	10,4%
(1.c) Asalariados dependientes	16,4%	12,0%	22,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016.

Aunque cualquiera de las transferencias estudiadas conforman un aporte a los ingresos del hogar, los montos transferidos y su impacto en el ingreso total varían sustantivamente según se considere una u otra. A continuación, se presentan los montos promedios de las transferencias en cuestión y la proporción que representan estos montos para el total de ingresos del hogar.

Considerando el conjunto de hogares con ocupados donde algún miembro recibe la prestación, el monto promedio de las jubilaciones casi que duplica el monto promedio de las pensiones, y es más de 10 veces el monto promedio de las asignaciones familiares. La relación entre el monto de estas prestaciones se mantiene entre los hogares donde alguno de sus ocupados es responsable de un emprendimiento informal, aunque disminuye levemente la distancia entre estos montos.

Los datos muestran cierta concordancia entre el monto promedio de las prestaciones recibidas por los hogares y la proporción que estas representan en el ingreso total del hogar.

Para los hogares con algún encargado de emprendimiento informal, cuando estos cuentan con algún(os) miembro(s) del hogar que reciba(n) jubilaciones, estas representan el 38% de los ingresos del hogar; cuando cuentan con algún(os) miembro(os) del hogar que perciba(n) pensiones, estas representan un 29% de los ingresos del hogar, y cuando perciben asignaciones familiares, estas representan el 6,4% de los ingresos del hogar.

El peso de cualquiera de las tres prestaciones en el ingreso crece en los hogares donde el único tipo de vínculo con el mercado laboral es a través de un responsable de emprendimientos informales (1.a.I). Sin embargo, el monto promedio de estas prestaciones no es significativamente mayor entre estos hogares, de lo que se deduce que su mayor peso se debe a la ausencia o menor monto de otras fuentes de ingresos. Este dato es consistente con la menor proporción de ocupados en este tipo de hogares.

CUADRO III.11. Características de los hogares en relación a montos promedios percibidos por transferencias y proporción del ingreso del hogar, según presencia de ocupados y categoría de ocupación. Total país, 2016

	Monto promedio			Proporción de ingreso del hogar		
	Jubilaciones	Pensiones	AFAM	Jubilaciones	Pensiones	AFAM
(0) Sin ocupados	26.921	4.198	2.184	55,2%	39,2%	9,8%
(1) Con al menos un ocupado	22.639	11.969	1.673	34,1%	23,7%	4,9%
(1.a) Responsable de emprendimiento informal	17.727	10.957	1.973	37,9%	29,4%	6,4%
(1.a.i) Solo con resp. de emprendimientos informales	17.067	10.852	2.132	42,1%	33,7%	8,3%
(1.a.ii) Con resp. de empr. informales y asalariados dependientes	19.197	10.871	1.865	29,1%	19,8%	4,6%
(1.b) Formal	27.851	12.665	1.309	31,7%	19,0%	2,7%
(1.c) Asalariados dependientes	22.639	12.215	1.606	31,7%	21,0%	4,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016.

El análisis de la composición de los hogares y la categoría de ocupación de sus integrantes permite dar cuenta de la existencia de diferencias en cuanto a las características personales, la percepción de ingresos y sus vínculos con las prestaciones sociales. De esta forma, los datos presentados permiten visualizar la incidencia en términos de ingresos y percepción de transferencias que tiene en el hogar al contar con al menos un trabajador asalariado, en relación a aquellos hogares cuyo único vínculo con el mercado laboral es a través de trabajadores no dependientes del sector formal e informal.

CAPÍTULO IV. Evaluación del impacto de las políticas hacia la formalización de los asalariados rural y doméstico entre 2006 y 2015

CAPÍTULO IV. Evaluación del impacto de las políticas hacia la formalización de los asalariados rural y doméstico entre 2006 y 2015

María José González[22]

IV.1. Introducción

En el período 2006-2015 se aplicó en Uruguay un conjunto amplio de políticas que promovieron la formalización de los trabajadores y en particular de los asalariados privados, como se desarrolló en capítulos anteriores.

Adicionalmente, se implementaron medidas que buscaron promover la formalización de trabajadores dependientes de dos sectores con una alta (y tradicional) incidencia de la informalidad: rural y doméstico. En este capítulo se busca estimar el impacto de las políticas focalizadas en la formalización de estos dos grupos de asalariados —diferencial o adicional al impacto del resto de las políticas hacia la formalización.

Entre las medidas más significativas dirigidas a estos grupos de asalariados —y que potencialmente incidieron en su formalización—[23] se cuentan: Ley de Trabajo Doméstico (n.° 18065), Normas para Regular el Trabajo Doméstico,[24] sancionada en noviembre 2006 y reglamentada en junio 2007, Ley sobre jornada laboral y régimen de descansos en el sector rural (n.° 18441), sancionada en diciembre 2008 y reglamentada en 2012,[25] las acciones para promover el cumplimiento de lo dispuesto por estas leyes (difusión de derechos adquiridos y actividades inspectivas, entre otras) y la creación de los Grupos de Consejo de Salarios Trabajo Doméstico (n.° 21) y Rurales (n.os 22, 23 y 24), creados por el Decreto 326/008 en el año 2008, que fijan el salario mínimo del sector, ajustes salariales y otros beneficios.

22 Unidad Estadística de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

23 Las políticas hacia la formalización tendrían dos canales de influencia principales. El primero serían las acciones que se dirigen directamente a la formalización. Entre las medidas implementadas se cuentan fortalecimiento de actividades inspectivas, campañas de información y/o sensibilización sobre derechos laborales, simplificación de trámites en el Banco de Previsión Social para el registro de trabajadoras domésticas.
Otras políticas influyen en la formalización al alterar el costo de oportunidad para el trabajador de permanecer en la informalidad. Entre estas acciones se cuenta la creación de los grupos de Consejos de Salarios rurales y doméstico. La fijación de ajustes en Consejos de Salarios aumenta el costo de oportunidad de la informalidad si se verifica que el incremento de ingresos de los asalariados informales es inferior al aumento que se verificó entre los formales. Si el sector informal forma precios siguiendo al sector formal, los Consejos de Salarios tendrían impacto sobre los ingresos pero no sobre la tasa de formalidad. Otra política relevante, como se señaló, fue la reforma de la salud del año 2008. Para los asalariados privados contribuyentes al sistema de seguridad social se sumó a su derecho a percibir la cuota mutual el derecho al subsidio de la cuota de los menores a cargo y su cónyuge.

24 La ley n.° 18065 define: trabajo doméstico es el que presta, en relación de dependencia, una persona a otra u otras, o a una o más familias, con el objeto de consagrarles su cuidado y su trabajo en el hogar, en tareas vinculadas a este. Para estos trabajadores establece: jornada laboral de 8 horas diarias y 44 semanales; descanso intermedio, semanal y nocturno; salarios y categorías fijados a lo dispuesto por ley n.° 10449 (Consejo de Salarios); indemnización por despido a partir del cuarto mes de trabajo; seguro de desempleo con igual régimen que para el resto de los asalariados privados; seguro de salud desde la inscripción en el Banco Previsión Social; período de prueba durante los primeros 90 días de trabajo; horas extras que deben pagarse en caso de superar la jornada de 8 horas de trabajo; salario vacacional; aguinaldo.

25 Por decreto n.° 216/012, de junio de 2012 se actualiza la reglamentación del estatuto del trabajador rural del decreto-ley n.° 14785, en razón de los cambios producidos en la normativa por la ley 18441.

IV.2. Metodología

Para implementar la evaluación de impacto de las políticas hacia formalización se define *un grupo de tratados*, aquellos afectados por la política, y un *grupo de control*, aquellos de similares características pero no afectados por la política.

Se utiliza la metodología de *diferencias en diferencias*, conjuntamente con *matching* o apareamiento de tratados y grupo de control (utilizando Kernel Propensity Score Matching). Se aparearon los casos del grupo de control y de los tratados controlando por un conjunto de covariables*, que se detallan más adelante. A esta metodología se la *denomina Propensity Score Matching Difference-in-Differences*.[26]

El método de evaluación de impacto *diferencias en diferencias* consiste en comparar la diferencia de la variable *resultado de la política* entre ambos grupos (*tratados y grupo de control*) antes y después de las políticas.[27]

Se toma como momento anterior a las políticas el año 2006 y como posterior a las políticas el año 2015. Por consiguiente, la estimación da cuenta del impacto de la intervención acumulado hasta 2015.

La metodología es cuasiexperimental (ya que no se dispone de un grupo de control por asignación aleatoria). Por lo tanto, para la robustez de los resultados de la evaluación es crítico lograr características balanceadas para las covariables entre el grupo de tratados y el grupo de control. En otras palabras, que sean trabajadores de características suficientemente iguales para que las diferencias en los resultados (si existen) puedan ser atribuidas a las políticas y no a que son trabajadores de diferentes características, que evolucionan de forma dispar en el tiempo.[28]

En resumen, esta metodología estima el impacto de las políticas hacia la formalización focalizadas en las poblaciones objetivo. El parámetro estimado da cuenta de la diferencia en la formalización respecto a políticas de corte universalista, que beneficiarían a todos los asalariados.

Para el caso de las asalariadas en tareas domésticas se definió *tratados* a aquellas mujeres asalariadas privadas en tareas domésticas en su ocupación principal. El *grupo de control* se definió como el resto de las mujeres asalariadas privadas con tipo de ocupación *trabajo no calificado* en su ocupación principal.[29]

Para el caso del asalariado del sector agropecuario se realizaron estimaciones de impacto para distintas especificaciones de *tratados y grupo de control*, de modo de garantizar un grupo de control similar en las características observadas al grupo tratado.

Al considerar a los asalariados rurales en su conjunto, el test de balance en las covariables no pertimitía aceptar que *tratados y grupo de control* fueran suficientemente similares. Este resultado señalaría una gran heterogeneidad de características al interior de los asalariados rurales y se optó por evaluar el impacto para distintas subpoblaciones al interior de los rurales. Esta opción resulta consistente con lo hallado en las estimaciones, que mostraron resultados muy dispares.

Por un lado, se acotaron los tratados y el grupo de control a asalariados privados con tipo de ocupación *trabajo no calificado*. Y se realizaron estimaciones para hombres y mujeres por separado.

Por otro lado, debido a la gran brecha observada en la residencia en zonas urbanas entre los rurales y el resto de los asalariados, se acotaron los tratados y el grupo de control a aquellos asalariados que residen en localidades de menos de 5000 habitantes y en zona rural.[30] Se realizaron estimaciones para hombres y mujeres por separado y en forma conjunta.

26 Para el caso en que no se dispone de datos panel se cuenta con datos de corte transversal, *Cross Section,* repetidos.

27 Denominados momento 0 y momento 1, respectivamente.

28 Por esta razón se presentan los resultados de los test de balance *(post matching)* para las covariables incluidas en el análisis de los grupos de tratados y control definidos para las distintas estimaciones.

29 Como se refirió anteriormente, el grupo de control se define de esta manera con el objetivo de mejorar la especificación y lograr características balanceadas con el grupo de tratadas.

30 Para contar con una muestra suficientemente grande de asalariados que residen en esta región se tomó como momento posterior a las políticas los años 2014 y 2015 conjuntamente.

En resumen, para el trabajador rural se presentan estimaciones para cinco subpoblaciones de tratados y control (asalariados del sector agropecuario y resto, respectivamente):

1. Varones con tipo de ocupación *trabajo no calificado* en su ocupación principal.
2. Varones que residen en localidades de menos de 5000 habitantes y en zona rural.
3. Mujeres con tipo de ocupación *trabajo no calificado* en su ocupación principal.
4. Mujeres que residen en localidades de menos de 5000 habitantes y en zona rural.
5. Residentes en localidades de menos de 5000 habitantes y en zona rural.

El resultado de las políticas hacia la formalización se estimó con base en una definición de *informalidad amplia*, considerando aquellos componentes asociados a la informalidad con que se cuenta para el año 2006 (momento anterior a las políticas), ya que no se cuenta con información para todas las variables incluidas en la consideración de los componentes asociados a la informalidad (véase capítulo ii).

La definición *amplia* incluye a los asalariados sin cobertura de seguridad social o que no cobra aguinaldo o que no aporta por la totalidad del salario en la ocupación principal. Quedaron excluidos del cálculo los siguientes componentes: reconocimiento de horas extras mediante pago, compensación, días adicionales de vacaciones, vacaciones anuales pagas o pago licencia no gozada y licencia por enfermedad o lesión paga.

Asimismo, se analizó el impacto sobre cada una de las dimensiones de la informalidad por separado: i) porcentaje de asalariados privados sin cobertura de seguridad social en la ocupación principal; ii) porcentaje de asalariados privados que no cobra aguinaldo en la ocupación principal; iii) porcentaje de asalariados privados que no aporta por la totalidad del salario en la ocupación principal.[31]

Las covariables utilizadas para el apareamiento (*matching*) de tratados y grupo de control fueron: sexo, edad, años de educación; experiencia al cuadrado;[32] una variable binaria que identifica si el departamento de residencia es la capital Montevideo y toma valor cero en el resto de los departamentos; una variable binaria que identifica si la persona está en pareja (casado o unión libre); una variable binaria que identifica trabajo a tiempo completo, toma el valor 1 si la persona trabaja habitualmente 35 horas semanales o más en su ocupación principal y 0 si trabaja menos horas semanales; una variable binaria que identifica si el hogar cobra subsidio no contributivo de asignaciones familiares por Plan de Equidad,[33] toma el valor 1 en caso de que el hogar cobre el subsidio y 0 en caso contrario.

Para el análisis del asalariado rural se incluye una variable que identifica si la residencia es urbana —Montevideo y localidades de 5000 habitantes o más— o en localidades de menos de 5000 habitantes y zona rural.[34]

IV.3. Asalariadas en tareas domésticas

IV.3.1. Principales características

Dentro de los asalariados privados, los ocupados en tareas domésticas presentan varios indicadores que dan cuenta de una mayor vulnerabilidad del hogar al que pertenecen y peores condiciones de inserción en el mercado laboral.

31 Nuevamente se omitió en el análisis los componentes de la informalidad para los que no se cuenta con información en el año 2006.

32 La experiencia se calculó como la edad menos la educación menos seis.

33 Para el año 2006 el subsidio no contributivo considerado es Ingreso Ciudadano/PANES.

34 Al explorar de relación entre desprotección social de los asalariados y características de las empresas, la estimación del modelo de probabilidad de ser asalariado privado informal muestra que el tamaño de establecimiento es significativo. Asimismo, el test de exogeneidad no permite rechazar que el tamaño del establecimiento es endógena (véase test de exogeneidad). Por consiguiente, se optó por no incorporar la variable tamaño de establecimiento como una variable de control para el apareamiento de tratados y grupo de control en la estimación de impacto.

Diversos informes sobre estos grupos de ocupados dan cuenta de su vulnerabilidad relativa y de la evolución de su situación laboral en los últimos años (entre otros, MTSS, *Trabajo doméstico e impacto de las políticas públicas en Uruguay, años 2011 a 2016*).

Las trabajadoras domésticas son las ocupadas de la rama servicios contratadas por los hogares que realicen tareas de *cuidador de niños o cuidador de enfermos o trabajador doméstico*,[35] según define la ley n.° 18065. Asimismo, se encuentran comprendidas en el grupo de Consejos de Salarios n.° 21 Trabajo doméstico.

Entre los asalariados ocupados en tareas domésticas, la incidencia de la informalidad más que triplica la registrada por el resto de asalariados privados.[36] Mientras la informalidad para los asalariados domésticos alcanzó el 52,1% en 2015, entre el resto de los asalariados privados la proporción de informales se situó en 16,5%.

Cabe destacar que al inicio del período de análisis (año 2006) la incidencia de la informalidad era significativamente mayor (74,1% y 31,7%, respectivamente) y se operó un marcado descenso en ambos grupos (gráficos IV.1 y IV.2 y cuadro IV.A.1, anexo estadístico).

Al comparar con el resto de las asalariadas privadas mujeres se mantiene esta situación relativamente desfavorable de las trabajadoras domésticas (cuadro IV.A.2, anexo estadístico). Un comportamiento y evolución similar se registra para las tres dimensiones de la informalidad analizadas en el presente apartado: falta de cobertura de seguridad social, no cobrar aguinaldo y no aportar por la totalidad del salario en la ocupación principal.

Mientras entre los asalariados domésticos la incidencia de estos fenómenos fue de 44,5%, 31,2% y 51,9%, respectivamente, en el año 2015, entre el resto de los asalariados privados la proporción fue de 11,8%, 10,1% y 16,1%, respectivamente (gráficos IV.1 y IV.2 y cuadro IV.A.1, anexo estadístico).

Al comparar la situación y características de los asalariados en tareas domésticas con el resto de asalariados privados para 2015, se observa que los primeros registran menor proporción de varones (0,6% y 60,6%, respectivamente), mayor promedio de edad (44 y 37 años, respectivamente), menor nivel educativo (7,7 y 10,1 años de educación, respectivamente), menor presencia en Montevideo (34,7% y 46,2%, respectivamente), trabajan en menor proporción en tiempo completo (33,1% y 81,3%, respectivamente), pertenecen a hogares de menores ingresos y es menor el ingreso laboral y el ingreso laboral por hora.

En los gráficos IV.1 y IV.2 y el cuadro IV.A.1 del anexo estadístico se presenta información de otras dimensiones analizadas: presencia de pareja, de menores de 14 años en el hogar y transferencias no contributivas (asignaciones familiares).

Esta caracterización relativa se ha mantenido estable en términos generales en los últimos diez años (gráficos IV.1 y IV.2 y cuadro IV.A.1, anexo estadístico). Asimismo, al comparar con el resto de las asalariadas privadas mujeres, las características relativas de las asalariadas domésticas anteriormente referidas se mantienen en líneas generales. La información detallada se presenta en el cuadro IV.A.2, anexo estadístico.

35 Según la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU).

36 Como se detalla en la sección IV.2. Metodología, se considera una definición de informalidad amplia con algunos de los componentes sugeridos por OIT, debido a la disponibilidad de información para todo el período de análisis. La informalidad en este caso se configura para el asalariado sin cobertura de seguridad social o que no cobra aguinaldo o que no aporta por la totalidad del salario en la ocupación principal.

GRÁFICO IV.1. Principales indicadores de asalariados privados, según trabajo doméstico (2006)

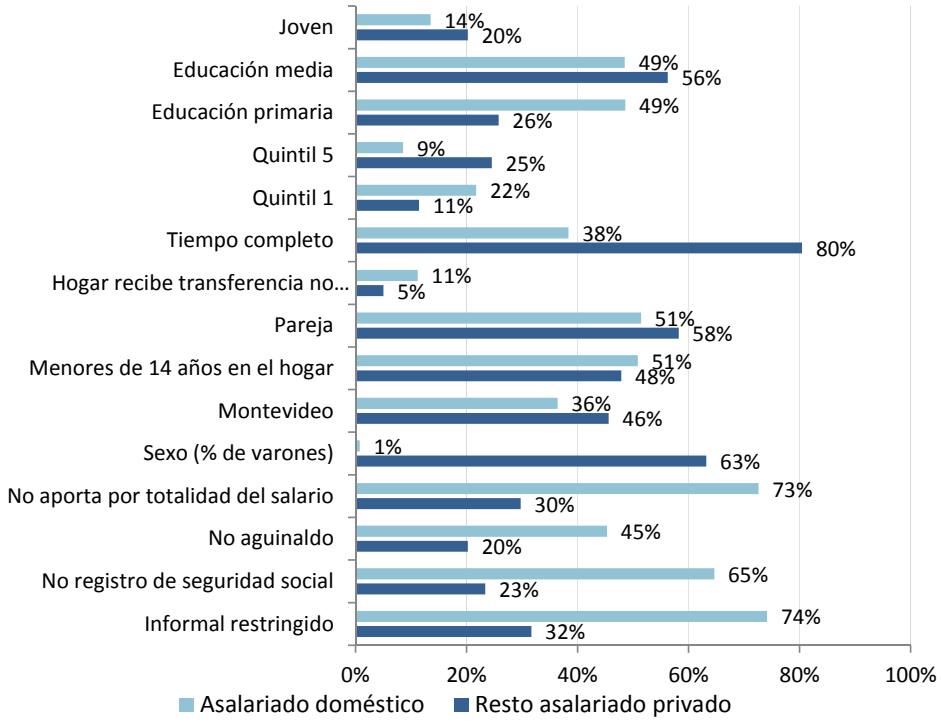
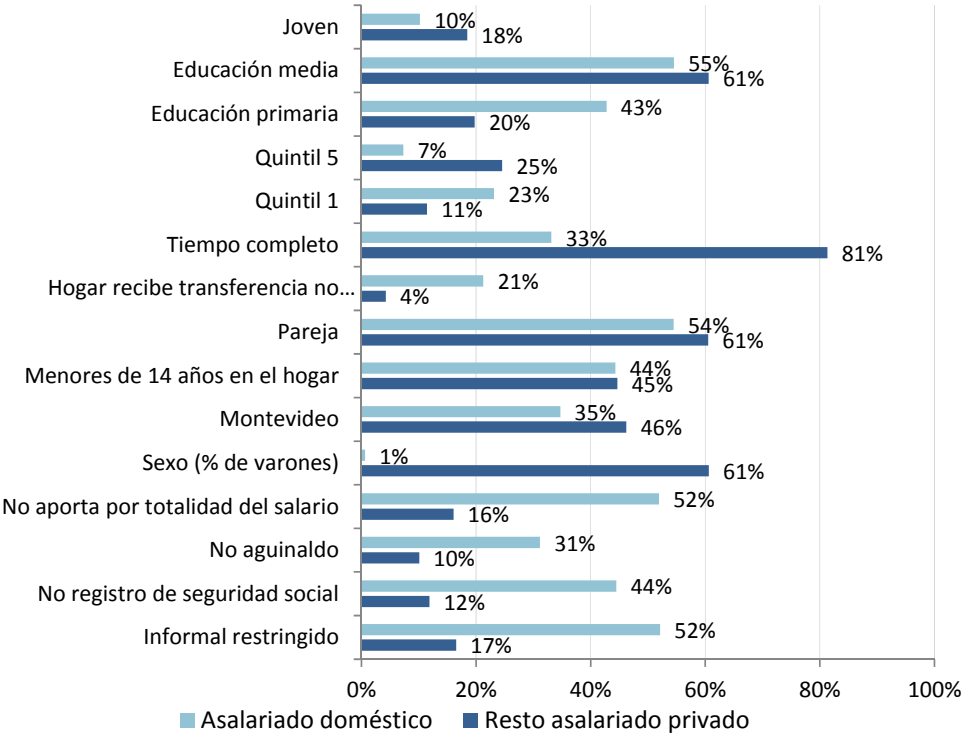


GRÁFICO IV.2. Principales indicadores de asalariados privados, según trabajo doméstico (2015)



Nota: *Joven*: hasta 24 años; *Tiempo completo*: con 35 o más horas semanales de trabajo.

Fuente: Elaboración propia con base en ECH INE (2006 y 2015).

Al analizar la situación al interior de las asalariadas privadas domésticas en el año 2015, según su inserción laboral sea informal o formal, se constata que las informales tienen menor peso en Montevideo (mientras 29,7% de las domésticas informales residen en Montevideo entre las formales 40,1% reside en Montevideo).

A su vez, entre las informales una menor proporción está en pareja (46,9%, frente a un 62,9% entre las formales) y una mayor proporción registra presencia de menores de 14 años en el hogar (47,0%, frente a un 41,4% entre las formales). A su vez, entre las informales una menor proporción trabaja tiempo completo (27,5%, frente a un 38,9% entre las formales).

Asimismo, las informales pertenecen a hogares de menores ingresos y registran menor ingreso laboral e ingreso laboral por hora que las asalariadas domésticas formales (cuadro IV.A.3, anexo estadístico).

iv.3.2. Resultado de la evaluación de impacto de políticas para trabajadoras domésticas

Los principales resultados de la evaluación de impacto de las políticas que promovieron en forma focalizada la formalización de las asalariadas domésticas se presentan en el cuadro IV.1. Todos los resultados hallados fueron significativos.[37]

CUADRO IV.1. Impacto de las políticas que promovieron la formalización de las asalariadas domésticas entre 2006 y 2015, en puntos porcentuales

Propensity Score Matching Diff-in-Diff (*Cross Section* repetidos, 2015 respecto 2006)

	Diferencia de las diferencias (6)-(5) o (8)-(7)		2006 tratado (1)	2006 control (2)	Brecha tratado-control 2006 (5) = (1) - (2)	2015 tratado (3)	2015 control (4)	Brecha tratado-control 2015 (6) = (3) - (4)	Variación de control 2006-2015 (7) = (4) - (2)	Variación de tratado 2006-2015 (8) = (3) - (1)
Informal (restringido)	-3,0	*	74,3%	40,8%	33,5	52,6%	22,1%	30,5	-18,7	-21,7
No cobertura de seguridad social	-6,4	***	64,2%	31,5%	32,8	44,8%	18,4%	26,3	-13,1	-19,4
No cobra aguinaldo	-3,1	*	46,4%	27,7%	18,7	31,3%	15,7%	15,5	-12,0	-15,1
No aporta por totalidad del salario	-3,7	**	72,5%	37,8%	34,7	52,4%	21,4%	31,0	-16,4	-20,1

P > |t|: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Nota: Modelo con variables de control: sexo, edad, años de educación; experiencia al cuadrado; residencia Montevideo; pareja; trabajo tiempo completo; el hogar cobra subsidio no contributivo de asignaciones familiares.

Fuente: Elaboración propia, con base en ECH INE (2006 Y 2015).

El impacto estimado de las políticas que promovieron la formalización de las asalariadas privadas domésticas entre 2006 y 2015 sobre la proporción de trabajadoras domésticas informales es una reducción de 3,0 puntos porcentuales.

37 Significativos para p < 0,01, p < 0,05 o p < 0,1 (99%, 95% o 90% de confianza), según se indique.

Mientras entre las asalariadas domésticas se verificó una reducción de 21,7 puntos en el porcentaje de informalidad entre 2006 y 2015, entre las asalariadas del grupo de control (resto de asalariadas en tareas no calificadas apareadas por las variables de control) la disminución fue de 18,7 puntos (los resultados de las estimaciones se presentan en el cuadro iv.a.5 del anexo estadístico).

El impacto estimado de las políticas que promovieron la formalización de las asalariadas privadas domésticas entre 2006 y 2015 sobre el porcentaje de trabajadoras domésticas sin cobertura en seguridad social es una reducción de 6,4 puntos porcentuales).[38]

Mientras entre las asalariadas domésticas se verificó una reducción de 19,4 puntos en el porcentaje de asalariadas sin cobertura de seguridad social entre 2006 y 2015, entre las asalariadas del grupo de control la disminución fue de 13,1 puntos (los resultados de las estimaciones se presentan en el cuadro iv.a.5 del anexo estadístico).

El impacto estimado de las políticas que promovieron la formalización de las asalariadas privadas domésticas entre 2006 y 2015 sobre el porcentaje de trabajadoras domésticas sin derecho a aguinaldo es una reducción de 3,1 puntos porcentuales. Mientras, entre las asalariadas domésticas se verificó una reducción de 15,1 puntos en el porcentaje que no cobra aguinaldo entre 2006 y 2015, entre las asalariadas del grupo de control se contrajo 12,0 puntos el porcentaje que no lo cobra (los resultados de las estimaciones se presentan en el cuadro iv.a.5, anexo estadístico).

El impacto estimado de las políticas que promovieron la formalización de las asalariadas privadas domésticas entre 2006 y 2015 sobre el porcentaje de trabajadoras domésticas que no aportan por la totalidad del salario es una reducción de 3,7 puntos porcentuales.

Mientras entre las asalariadas domésticas se verificó una reducción de 20,1 puntos en el porcentaje que no aportan por la totalidad del salario entre 2006 y 2015, entre las asalariadas del grupo de control se contrajo 16,4 puntos el porcentaje que no lo hace. (Resultados de las estimaciones se presentan en el cuadro IV.A.5 del anexo estadístico).

Para el caso de las asalariadas domésticas, el test de balance (post matching) paras las covariables observadas en tratadas y grupo de control se presenta en el cuadro iv.a.6 del anexo estadístico. Los dos grupos resultan balanceados en todas las variables al 99% de confianza. La excepción se verifica para la característica hogar recibe transferencia no contributiva. Mientras 10,2% la recibe entre los controles, entre las tratadas lo hacen 11,8%.

Para dar robustez al resultado de que la caída de la informalidad entre las domésticas fue consecuencia de la política pública y no una tendencia que se venía registrando con anterioridad a la política se estimó un modelo de diferencias en diferencias para el período 1995-2005.

Efectivamente, la diferencia de las brechas entre domésticas y grupo de control entre 1995 y 2005 no es significativa (cuadro IV.A.7, anexo estadístico). De esta manera, la evidencia estadística presentada señalaría que la variación en la formalización de las asalariadas domésticas es consecuencia de las políticas implementadas a partir del año 2006.

IV.4. Asalariados rurales

IV.4.1. Principales características

En el presente análisis se considera *asalariados rurales* a los asalariados privados que según la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) realicen sus tareas en las ramas *agricultura, ganadería, caza y silvicultura*. Asimismo, se encuentran comprendidos en los grupos de Consejos de Salarios creados por el decreto 326/008: grupo n.° 22 (Ganadería, agricultura y actividades conexas. Agricultura de secano. Tambos. Plantaciones de azúcar. Arroceras.); grupo n.° 23 (Granja. Viñedos, fruticultura, horticultura, floricultura, citrus, criaderos de aves, suinos, apicultura y otras actividades no incluidas en el grupo n.° 22) y grupo n.° 24 (Forestación, incluidos bosques, montes y turberas).

38 Esta es la disminución adicional a la verificada por el grupo de control.

Dentro de los asalariados privados, los ocupados en el sector rural presentan varios indicadores que dan cuenta de una mayor vulnerabilidad del hogar y peores condiciones de inserción en el mercado laboral. Los antecedentes en la literatura dan cuenta de su vulnerabilidad relativa y de la evolución de su situación laboral en los últimos años (MTSS, *Trabajadores rurales en Uruguay, años 2011 y 2012*).

Entre los asalariados rurales la incidencia de la informalidad es 8,6 p.p. superior a la registrada por el resto de asalariados privados. Mientras la informalidad entre los asalariados rurales fue 27,8% en 2015, entre el resto de los asalariados privados la proporción de informales se situó en 19,2%.

Cabe destacar que al inicio del período de análisis (año 2006) la incidencia de la informalidad era significativamente mayor (42,8% y 36,5%, rurales y resto, respectivamente) y se operó un marcado descenso en ambos grupos (gráficos IV.3 y IV.4 y cuadro IV.a.8, anexo estadístico).[39]

Un comportamiento y evolución similar se registra para las tres dimensiones de la informalidad analizadas en el presente apartado: falta de cobertura de seguridad social, no cobrar aguinaldo y no aportar por la totalidad del salario en la ocupación principal.

Mientras entre los asalariados rurales la incidencia de estos fenómenos fue de 19,4%, 18,7% y 26,5% respectivamente, entre el resto de los asalariados privados fue de 14,5%, 11,5% y 18,8%, respectivamente, en el año 2015 (gráficos IV.3 y IV.4 y cuadro IV.A.8, anexo estadístico).

Al comparar la situación y características de los asalariados rurales con el resto de asalariados privados para el año 2015 se observa que los primeros registran mayor proporción de varones (80,3% y 52,5%, respectivamente), similar promedio de edad (38 años), menor nivel educativo (7,6 y 10,1 años de educación, respectivamente); trabajan en mayor proporción en tiempo completo (86,8% y 75,8%, respectivamente); pertenecen a hogares de menores ingresos, es similar el ingreso laboral y levemente inferior el ingreso laboral por hora. En los gráficos IV.3 y IV.4 y el cuadro iv.a.8 del anexo estadístico se presenta información de otras dimensiones analizadas: presencia de pareja, de menores de 14 años en el hogar y transferencias no contributivas (asignaciones familiares).

Esta caracterización relativa se ha mantenido estable en términos generales en los últimos diez años (gráficos IV.3 y IV.4 y cuadro IV.A.8, anexo estadístico).

Al analizar la situación al interior de los asalariados privados rurales (varones) en el año 2015 según su inserción laboral sea informal o formal, se observa que los informales residen en mayor proporción en áreas urbanas (localidades de 5000 o más habitantes), aunque sin una diferencia marcada. Mientras 44,8% de los rurales informales residen en áreas urbanas (localidades de 5000 o más habitantes), entre los formales 41,1% reside en áreas urbanas.

A su vez, entre los informales una menor proporción está en pareja (54,7%, frente a un 69,1% entre los formales) y no muestran diferencias significativas en la presencia de menores de 14 años en el hogar (48,5%, frente a 51,7% entre las formales). A su vez, entre los asalariados rurales informales una menor proporción trabaja tiempo completo (72,1%, frente a un 96,3% entre los formales) Asimismo, los informales pertenecen a hogares de menores ingresos y registran menor ingreso laboral e ingreso laboral por hora que los asalariados rurales formales (cuadro iv.a.10, anexo estadístico).

39 Un análisis desagregando de los varones se presenta en el cuadro IV.a.5 del anexo estadístico.

GRÁFICO IV.3. Principales indicadores de asalariados privados, según trabajo rural (2006)

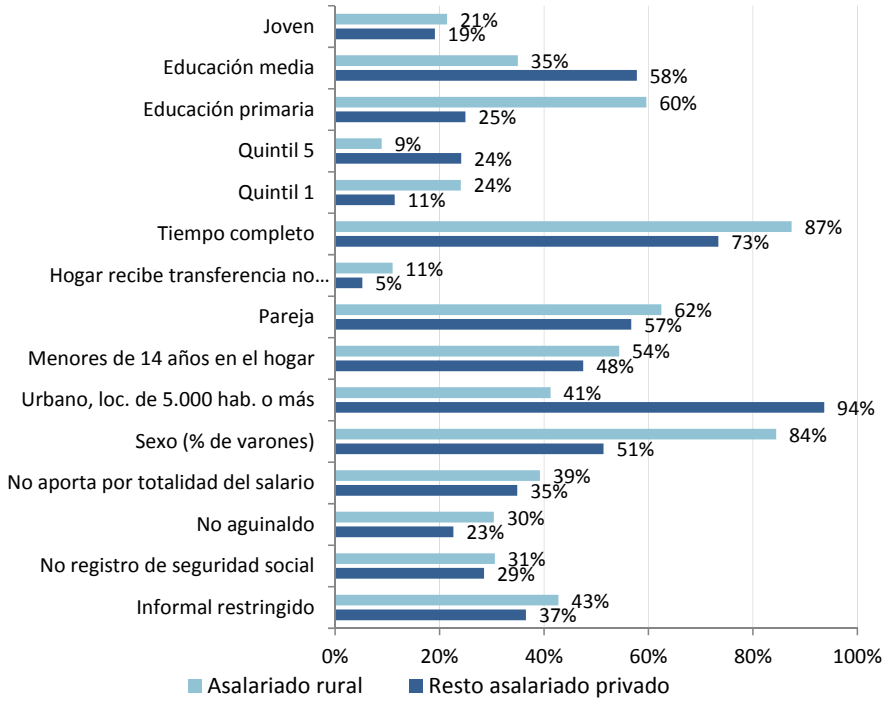
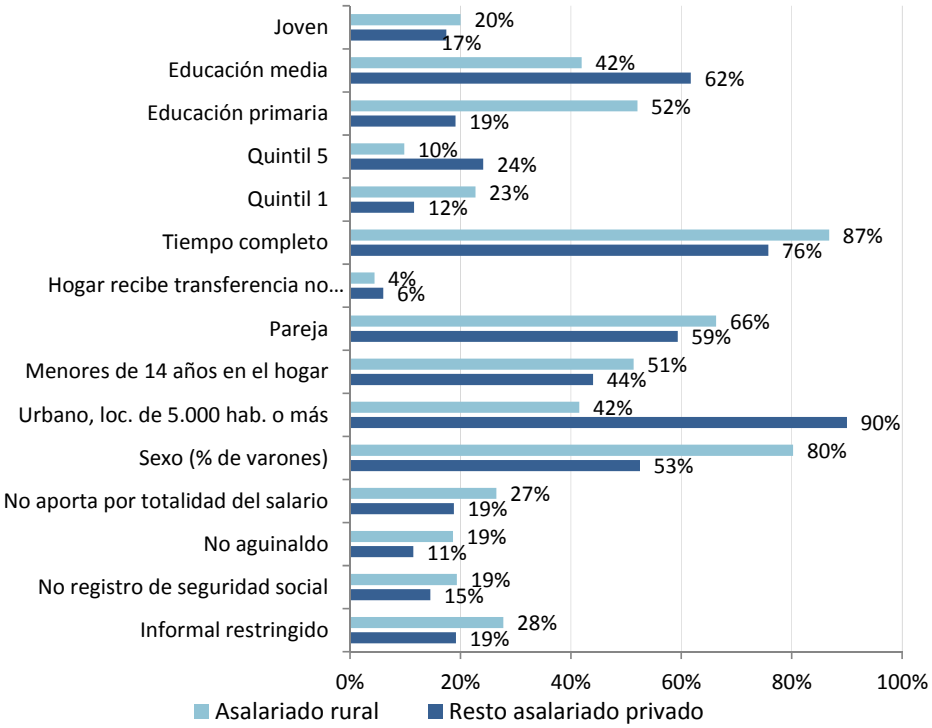


GRÁFICO IV.4. Principales indicadores de asalariados privados, según trabajo rural (2015)



Fuente: elaboración propia con base en ECH INE (2006 y 2015).

Nota: *Joven*: hasta 24 años; *Tiempo completo*: con 35 o más horas semanales de trabajo.

IV.4.2. Resultado de la evaluación de impacto de políticas para trabajador rural

Los resultados de la estimación de impacto sobre la formalización para los asalariados rurales fueron dispares según la especificación de tratados y control.[40] Por consiguiente, un primer resultado es que no se encontró un impacto de la política homogéneo al interior de los asalariados rurales.

Se presenta a continuación el impacto estimado de las políticas hacia la formalización, focalizadas en los asalariados rurales. Se presentan a continuación los resultados de las estimaciones para los cinco subgrupos de tratados (y su respectivo grupo control).

Varones con tipo de ocupación trabajo no calificado en su ocupación principal

Para la subpoblación de varones en *trabajo no calificado* los resultados de la estimación de impacto sobre la formalización fueron no significativos. Esto implica que no se encontró un comportamiento significativamente distinto del registrado por el grupo de control. Sí se registró una mejoría en los distintos indicadores en ambos grupos (rurales y resto). Disminuyó 8,3 puntos el porcentaje de informalidad de los primeros entre 2006 y 2015. Los resultados de las estimaciones se presentan en los cuadros IV.2 y IV.A.12 del anexo estadístico.

En síntesis, el impacto sobre la informalidad para la subpoblación de varones en *trabajo no calificado* no fue significativa entre los rurales en el período analizado.

Varones que residen en localidades de menos de 5000 habitantes y en zona rural

El impacto estimado sobre la proporción de informales rurales es una reducción de 5,9 p.p. para la subpoblación de varones que residían en localidades de menos de 5000 habitantes y en zona rural.[41] Mientras entre los asalariados rurales se verificó una reducción de 12,2 puntos en el porcentaje de informalidad entre 2006 y 2015, entre los asalariados del grupo de control la disminución fue de 6,3 p.p. Los resultados de las estimaciones se presentan en los cuadros IV.2 y IV.A.12, anexo estadístico.

Analizando al interior de las dimensiones que integran la definición de informalidad, no se halló impacto significativo sobre la cobertura de seguridad social ni cobrar aguinaldo. Solo fue significativa la disminución del porcentaje que no aporta por la totalidad del salario.

Aunque no se encontró una disminución adicional a la verificada por el grupo de control que fuera significativa para las dos primeras, sí se registró una reducción en ambos grupos en todas las dimensiones de informalidad analizadas.

En síntesis, para la subpoblación de varones residentes en zona rural, la reducción de la informalidad entre los rurales fue significativa en el período analizado.

Mujeres con tipo de ocupación trabajo no calificado en su ocupación principal

Para la subpoblación de mujeres ocupadas en *trabajo no calificado*, el impacto estimado sobre la proporción de informales rurales es un incremento de 13,0 p.p. Mientras entre las asalariadas rurales se verificó una reducción de 9,3 p.p. en la informalidad entre 2006 y 2015, en el grupo de control la disminución alcanzó a 22,3 p.p. Los resultados de las estimaciones se presentan en los cuadros IV.2 y IV.A.12, anexo estadístico.

Para la totalidad de las dimensiones que integran la definición de informalidad se halló un incremento para las *tratadas* respecto al grupo de control. Esto resultó de una disminución entre las rurales inferior a la verificada por el grupo de control. Mientras entre las primeras se verificó una reducción entre 2006 y 2015 de 2,0 puntos en el porcentaje sin cobertura de seguridad social, entre las del *grupo de control* la contracción fue de 23,3 p.p. (cuadros IV.2 y IV.A.12, anexo estadístico).

En síntesis, para la subpoblación de mujeres ocupadas en *trabajo no calificado*, la mejoría de los indicadores de informalidad fue significativamente inferior en las *tratadas* que en el *grupo de control* en el período analizado.

40 *Propensity Score Matching Diff-in-Diff (Cross Section* repetidos).

41 Esta es la disminución adicional a la verificada por el grupo de control.

Mujeres que residen en localidades de menos de 5000 habitantes y en zona rural

Para la subpoblación de mujeres que residían en localidades de menos de 5000 habitantes y en zona rural, el impacto estimado sobre las rurales también fue un aumento de la informalidad (5,2 p.p.). Mientras entre los asalariadas rurales se verificó una reducción de 12,2 p.p. en la informalidad entre 2006 y 2015, entre las del grupo de control la disminución fue de 17,4 p.p. Los resultados de las estimaciones se presentan en los cuadros IV.2 y IV.A.12, anexo estadístico.

Para la totalidad de las dimensiones que integran la definición de informalidad se halló un incremento para las *tratadas* respecto al *grupo de control*. Esto resultó de una disminución entre las primeras inferior a la verificada por el grupo de control entre 2006 y 2015, 4,1 y 16,4 p.p. respectivamente, en el porcentaje sin cobertura de seguridad social (cuadros IV.2 y IV.A.12, anexo estadístico).

En síntesis, para las asalariadas rurales residentes en zona rural la mejoría de los indicadores de informalidad en el período analizado fue significativamente inferior a la verificada entre las asalariadas residentes en zona rural del grupo de control.

Residentes en localidades de menos de 5000 habitantes y en zona rural

Para la subpoblación de residentes en localidades de menos de 5000 habitantes y en zona rural el impacto estimado sobre la proporción de informales rurales fue una reducción de 4,5 p.p. Mientras entre los asalariados rurales se verificó una reducción de 12,5 puntos en el porcentaje de informalidad entre 2006 y 2015, en el grupo de control la disminución fue de 8,0 p.p. Los resultados de las estimaciones se presentan en los cuadros IV.2 y IV.A.12, anexo estadístico.

Analizando al interior de las dimensiones que integran la definición de informalidad, no se halló impacto significativo sobre no cobrar aguinaldo. Solo fue significativa la disminución del porcentaje que no aporta por la totalidad del salario. Aunque no se encontró una disminución adicional a la verificada por el grupo de control para la cobertura de seguridad social, sí se registró una reducción en ambos grupos, al igual que en todas las dimensiones de informalidad analizadas. Entre los asalariados rurales se verificó una reducción entre 2006 y 2015 de 10,1 puntos en el porcentaje sin cobertura de seguridad social (cuadros IV.2 y IV.A.12, anexo estadístico).

En síntesis, para la subpoblación de residentes en localidades de menos de 5000 habitantes y en zona rural disminuyó la informalidad.

CUADRO IV.2. Impacto de las políticas que promovieron la formalización de los asalariados rurales entre 2006 y 2015 (puntos porcentuales)

	Diferencia de las diferencias (6) - (5)		2006 tratado (1)	2006 control (2)	Brecha tratado - control 2006 (5) = (1) - (2)	2015 tratado (3)	2015 control (4)	Brecha tratado -control 2015 (6) = (3) - (4)	Variación de control 2006-2015 (4) - (2)	Variación de tratado 2006-2015 (3) - (1)
1. Varones en *trabajo no calificado*										
Informal (restringido)	1,0	No signif.	45,6%	48,1%	-2,5	37,3%	38,8%	-1,5	-9,3	-8,3
No cobertura de seguridad social	0,6	No signif.	33,7%	39,5%	-5,8	29,3%	34,5%	-5,2	-5,0	-4,4

No cobra aguinaldo	-0,7	No signif.	32,4%	36,1%	-3,7	26,4%	30,9%	-4,5	-5,2	-6,0
No aporta por totalidad del salario	1,5	No signif.	42,4%	46,4%	-4,0	36,1%	38,6%	-2,5	-7,8	-6,3
2. Varones residentes en localidades de menos de 5000 habitantes y zona rural										
Informal (restringido)	-5,9	***	40,4%	42,2%	-1,9	28,2%	35,9%	-7,8	-6,3	-12,2
No cobertura de seguridad social	2,0	No signif.	27,7%	33,2%	-5,5	21,0%	24,6%	-3,5	-8,6	-6,7
No cobra aguinaldo	0,3	No signif.	27,8%	29,8%	-2,0	19,4%	21,1%	-1,7	-8,7	-8,4
No aporta por totalidad del salario	-5,4	***	37,0%	40,4%	-3,4	15,6%	24,4%	-8,8	-16,0	-21,4
3. Mujeres en *trabajo no calificado*										
Informal (restringido)	13,0	***	38,4%	49,8%	-11,4	29,1%	27,5%	1,5	-22,3	-9,3
No cobertura de seguridad social	25,2	***	22,4%	46,9%	-24,5	24,4%	23,6%	0,7	-23,3	2,0
No cobra aguinaldo	17,7	***	24,9%	32,1%	-7,2	25,2%	14,8%	10,4	-17,3	0,3
No aporta por totalidad del salario	15,2	***	32,9%	47,6%	-14,8	27,8%	27,4%	0,4	-20,2	-5,1
4. Mujeres residentes en localidades de menos de 5000 habitantes y zona rural										
Informal (restringido)	5,2	**	33,6%	49,5%	-15,9	21,4%	32,1%	-10,7	-17,4	-12,2
No cobertura de seguridad social	12,2	***	18,7%	40,3%	-21,5	14,6%	23,9%	-9,3	-16,4	-4,1
No cobra aguinaldo	10,1	***	21,6%	33,7%	-12,1	15,8%	17,7%	-2,0	-16,0	-5,8
No aporta por totalidad del salario	11,7	***	28,1%	47,3%	-19,2	12,4%	19,9%	-7,5	-27,4	-15,7
5. Residentes en localidades de menos 5000 habitantes y zona rural										
Informal (restringido)	-4,5	***	39,4%	43,0%	-3,6	26,9%	35,0%	-8,1	-8,0	-12,5
No cobertura de seguridad social	3,6	***	26,4%	33,8%	-7,4	19,8%	23,7%	-3,9	-10,1	-6,6

No cobra aguinaldo	1,5	No signif.	26,9%	29,7%	-2,7	18,7%	19,9%	-1,3	-9,8	-8,2
No aporta por totalidad del salario	-3,1	**	35,7%	41,2%	-5,5	15,0%	23,6%	-8,6	-17,6	-20,7

P > |t|: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Modelo con variables de control: edad, años de educación, experiencia al cuadrado, residencia urbana —Montevideo y localidades de 5000 habitantes o más—, pareja (casado o unión libre), tiempo completo, el hogar cobra subsidio no contributivo de asignaciones familiares y sexo en 5.

Fuente: Elaboración propia, con base en ECH 2006,2014 y 2015, INE.

La calidad del balance en las características observadas utilizadas como control entre los tratados y el grupo de control es buena para los cinco grupos de tratados y controles analizados, ya que esto se impuso como condición para incluirlos. El test de balance (*post matching*) muestra que los dos grupos resultan balanceados en un número amplio de características observadas utilizadas como variables de control (cuadro IV.A.17, anexo estadístico).

IV.5. Conclusiones

En el período 2006 a 2015 se aplicó en Uruguay un conjunto amplio de políticas que promovieron la formalización de los asalariados privados. Adicionalmente, se implementaron medidas que buscaron promover la formalización de asalariados de dos sectores que tradicionalmente han tenido alta incidencia de la informalidad: rural y doméstico.

En este sentido, se estimó el impacto de las políticas focalizadas en la formalización de estos dos grupos de asalariados, diferencial o adicional respecto a la ausencia de estas políticas.

El impacto estimado de las políticas que promovieron la formalización de las asalariadas privadas domésticas entre 2006 y 2015 sobre la proporción de trabajadoras domésticas informales es una reducción de 3,0 puntos porcentuales.

Mientras entre las asalariadas domésticas se verificó una reducción de 21,7 puntos en el porcentaje de informalidad (amplia) en el período, entre las asalariadas del grupo de control (asalariadas en tareas no calificadas apareadas por las variables de control) la disminución fue de 18,7 puntos.

El impacto estimado de las referidas políticas sobre el porcentaje de trabajadoras domésticas sin cobertura en seguridad social fue una reducción de 6,4 puntos porcentuales.

Mientras entre las asalariadas domésticas se verificó una reducción de 19,4 puntos en el porcentaje de asalariadas sin cobertura de seguridad social entre 2006 y 2015, entre las asalariadas del grupo de control la disminución fue de 13,1 puntos.

Asimismo, el impacto estimado sobre el porcentaje de trabajadoras domésticas sin derecho a aguinaldo y que no aporta por la totalidad del salario fue una reducción de 3,1 y 3,7 p.p., respectivamente.

En relación a los asalariados ocupados en el sector agropecuario se registró una mejoría en los distintos indicadores de informalidad en todas las especificaciones de tratados y control, para ambos sexos.

No obstante, los resultados de la estimación de impacto de las política sobre la formalización para los asalariados rurales varones fueron no significativos en la mayoría de las especificaciones (no se encontró un comportamiento significativamente distinto respecto al grupo de control).

Para las asalariadas rurales mujeres residentes en *zona rural* o en *trabajo no calificado* la mejoría de los indicadores de informalidad en el período analizado fue significativamente inferior a la

verificada entre las asalariadas del grupo de control, a diferencia de lo hallado para el caso de las asalariadas domésticas.

IV.6. Datos utilizados

Los datos utilizados son los de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) relevada por el INE de los años 2006 y 2015. Se trata de una muestra estratificada del total del país. El número de casos de la ECH es de 256.865, 121.461 y 378.326, para los años 2006, 2015 y total para ambos años, respectivamente. De estos 108.470, 57.120 y 165.590 están ocupados en los años 2006, 2015 y total, respectivamente y 57.541, 32.422 y 89.963 son asalariados privados en su ocupación principal en los años 2006, 2015 y total, respectivamente.

El número de casos de trabajadores domésticos es 8.129, 3.468 y 11.597, para los años 2006, 2015 y total, respectivamente. El número de casos de asalariados privados domésticos es 7473, 3288 y 10.761, respectivamente. De estos se toman como tratados para la evaluación solo las mujeres, que representan un 99%: 7421, 3269 y 10.690 casos, respectivamente.

El número de casos del grupo de control de los tratadas asalariadas domésticas es 4097, 2093 y 6190 para los años 2006, 2015 y total, respectivamente.

El número de casos de asalariados privados rurales en su ocupación principal es 12.207, 2789 y 14.996 para los años 2006, 2015 y total, respectivamente.

Para la estimación de la evaluación de impacto sobre los asalariados privados rurales se definieron cinco grupos de tratados y control que satisfacían el test de balance en general en el apareamiento de los tratados con el grupo de control. El número de casos de tratados y del grupo de control se presentan para cada especificación en los cuadros IV.A.12 a IV.A.16, del anexo estadístico.

IV.7. Anexo estadístico

CUADRO IV.A1. Principales indicadores de asalariados privados, según trabajo doméstico, 2006-2015, promedios anuales

	2006			2015		
	No doméstica	Doméstica	Total	No doméstica	Doméstica	Total
Informal restringido	31,7%	74,1%	37,2%	16,5%	52,1%	19,9%
No registro de seguridad social	23,4%	64,6%	28,8%	11,8%	44,5%	15,0%
No aguinaldo	20,2%	45,3%	23,5%	10,1%	31,2%	12,1%
No aporta por totalidad del salario	29,8%	72,6%	35,4%	16,1%	51,9%	19,5%
Sexo (% de varones)	63,2%	0,8%	55,0%	60,6%	0,6%	54,9%
Edad (años)	36,99	42,30	37,69	37,46	44,54	38,14
Experiencia potencial	21,55	29,02	22,52	21,33	30,82	22,23
Educación (años)	9,44	7,28	9,16	10,14	7,72	9,91
Montevideo	45,6%	36,4%	44,4%	46,2%	34,7%	45,1%
Menores de 14 años en el hogar	47,9%	50,9%	48,3%	44,7%	44,3%	44,6%
Pareja	58,2%	51,4%	57,3%	60,5%	54,5%	59,9%
Hogar recibe transferencia no contributiva	5,0%	11,2%	5,8%	4,3%	21,3%	5,9%
Tiempo completo	80,4%	38,4%	74,9%	81,3%	33,1%	76,7%

Tamaño de empresa	1,0	0,0	0,9	1,2	0,0	1,1
Quintil (hogar)	3,3	2,6	3,2	3,3	2,6	3,3
log(ingreso laboral constante)	8,7	7,8	8,6	9,2	8,3	9,1
log(ingreso laboral por hora constante)	5,0	4,7	5,0	5,6	5,3	5,5

Fuente: elaboración propia con base en ECH INE (2006 y 2015).

CUADRO IV.A.2. Principales indicadores de asalariadas privadas mujeres, según trabajo doméstico, 2006-2015, promedios anuales

	2006			2015		
	No doméstica	Doméstica	Total	No doméstica	Doméstica	Total
Informal restringido	26,2%	74,0%	40,0%	12,6%	52,0%	20,8%
No registro de seguridad social	18,5%	64,5%	31,8%	8,8%	44,4%	16,2%
No aguinaldo	15,5%	45,1%	24,0%	7,0%	31,0%	12,0%
No aporta por totalidad del salario	24,3%	72,5%	38,2%	12,2%	51,9%	20,5%
Edad (años)	37,1	42,3	38,6	37,2	44,6	38,7
Experiencia potencial	20,4	29,1	22,9	20,0	30,8	22,3
Educación (años)	10,7	7,3	9,7	11,2	7,7	10,4
Montevideo	53,6%	36,3%	48,6%	50,9%	34,7%	47,5%
Menores de 14 años en el hogar	46,3%	51,0%	47,7%	46,3%	44,3%	45,8%
Pareja	52,1%	51,7%	52,0%	57,3%	54,5%	56,8%
Hogar recibe transferencia no contributiva	2,9%	11,2%	5,3%	9,8%	21,4%	12,2%
Tiempo completo	70,5%	38,3%	61,2%	72,2%	33,0%	64,0%
Tamaño de empresa	1,1	0,0	0,8	1,3	0,0	1,0
Quintil (hogar)	3,6	2,6	3,3	3,4	2,6	3,3
log(ingreso laboral constante)	8,6	7,8	8,3	9,1	8,3	8,9
log(ingreso laboral por hora constante)	5,0	4,7	4,9	5,5	5,3	5,5

Fuente: Elaboración propia con base en ECH INE (2006 y 2015).

CUADRO IV.A.3. Principales indicadores de asalariadas privadas domésticas mujeres, según formalidad, 2006-2015, promedios anuales

	2006			2015		
	Informal restringido			Informal restringido		
	No	Sí	Total	No	Sí	Total
No registro de seguridad social	0,0%	87,2%	64,5%	0,0%	85,3%	44,4%
No aguinaldo	0,0%	61,0%	45,1%	0,0%	59,5%	31,0%
No aporta por totalidad del salario	0,0%	98,0%	72,5%	0,0%	99,6%	51,9%
Edad (años)	44,5	41,6	42,3	45,6	43,6	44,6
Experiencia potencial	31,2	28,3	29,1	31,8	30,0	30,8
Educación (años)	7,4	7,3	7,3	7,9	7,6	7,7
Montevideo	44,4%	33,5%	36,3%	40,1%	29,7%	34,7%
Menores de 14 años en el hogar	45,6%	52,9%	51,0%	41,4%	47,0%	44,3%
Pareja	58,8%	49,2%	51,7%	62,9%	46,9%	54,5%
Hogar recibe transferencia no contributiva	5,4%	13,2%	11,2%	15,6%	26,7%	21,4%
Tiempo completo	48,1%	34,8%	38,3%	38,9%	27,5%	33,0%
Tamaño de empresa	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Quintil (hogar)	3,2	2,4	2,6	2,8	2,4	2,6
log(ingreso laboral constante)	8,2	7,6	7,8	8,6	8,0	8,3
log(ingreso laboral por hora constante)	5,0	4,6	4,7	5,4	5,1	5,3

Fuente: Elaboración propia con base en ECH INE (2006 y 2015).

CUADRO IV.A.4. Principales indicadores de asalariadas privadas mujeres no calificadas, según trabajo doméstico (2006-2015, promedios anuales)

	2006		2015			
	Tratadas			Tratadas		
	No	Sí	Total	No	Sí	Total
Informal restringido	31,1%	74,0%	60,3%	15,3%	52,0%	37,4%
No registro de seguridad social	23,1%	64,5%	51,3%	12,1%	44,4%	31,5%
No aguinaldo	19,5%	45,1%	36,9%	10,1%	31,0%	22,6%
No aporta por totalidad del salario	28,9%	72,5%	58,6%	14,9%	51,9%	37,1%
Edad (años)	39,4	42,3	41,4	38,9	44,6	42,3
Experiencia potencial	25,5	29,1	27,9	24,7	30,8	28,4
Educación (años)	7,9	7,3	7,5	8,2	7,7	7,9
Montevideo	43,2%	36,3%	38,5%	43,5%	34,7%	38,2%
Menores de 14 años en el hogar	54,2%	51,0%	52,0%	56,2%	44,3%	49,0%
Pareja	54,5%	51,7%	52,6%	57,6%	54,5%	55,8%
Hogar recibe transferencia no contributiva	7,8%	11,2%	10,1%	24,7%	21,4%	22,7%
Tiempo completo	64,6%	38,3%	46,7%	66,9%	33,0%	46,5%
Tamaño de empresa	1,0	0,0	0,3	1,3	0,0	0,5
Quintil (hogar)	2,9	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6
log(ingreso laboral constante)	8,1	7,8	7,9	8,7	8,3	8,4
log(ingreso laboral por hora constante)	4,7	4,7	4,7	5,2	5,3	5,2

Fuente: Elaboración propia con base en ECH INE (2006 y 2015).

CUADRO IV.A.5. Resultado de estimaciones difference-in-differences (mujeres asalariadas domésticas)

Kernel Propensity Score Matching Diff-in-Diff (Cross Section repetidos, 2015 respecto 2006)

Observac.	Momento 0	Momento 1	Total
Control:	4097	2093	6190
Tratado:	7421	3269	10690
Total:	11518	5362	

	Informal (restringido)		No cobertura de seguridad social		No cobra aguinaldo		No aporta por totalidad del salario	
Momento 0								
Control	0.408		0.315		0.277		0.378	
Tratado	0.743		0.642		0.464		0.725	
Diff (T-C)	0.335	***	0.328	***	0.187	***	0.347	***
Momento 1								
Control	0.221		0.184		0.157		0.214	
Tratado	0.526		0.448		0.313		0.524	
Diff (T-C)	0.305	***	0.263	***	0.155	***	0.31	***
Diff-in-Diff	-0.03	*	-0.064	***	-0.031	*	-0.037	**

P > |t|: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Modelo con variables de control: sexo, edad, años de educación; experiencia al cuadrado; residencia Montevideo; pareja; trabajo tiempo completo; el hogar cobra subsidio no contributivo de asignaciones familiares.

Fuente: Elaboración propia, con base en ECH INE (2006 Y 2015).

CUADRO IV.A.6. Test de balance post *Kernel Propensity Score Matching* (en T =0). Asalariada doméstica

Observac.	Momento 0			
Control:	4.097			
Tratado:	7.421			
Total:	11.518			
Variables ponderadas	**Media de control**	**Media de tratado**	**Diferencia**	**Pr(|T| > |t|)**
Informal restringido	0,408	0,743	0,335	0,0000***
Educación (años)	7,332	7,225	-0,107	0,0203**
Edad (años)	41,052	41,386	0,334	0,1906
Experiencia potencial	984,19	1010,562	26,372	0,1039
Montevideo	0,367	0,363	-0,004	0,6541
Menores de 14 años en el hogar	0,527	0,527	0,001	0,9467
Pareja	0,545	0,541	-0,004	0,6432
Hogar recibe transferencia no contributiva	0,102	0,118	0,017	0,0039***
Tiempo completo	0,369	0,374	0,005	0,6002

P > |t|: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Nota: option kernel weighs variables in cov(varlist). Means and t-test are estimated by linear regression. Utilizando *bootstrap* para cálculo de errores estándar.

Fuente: Elaboración propia, con base en ECH INE (2006 y 2015).

CUADRO IV.A.7. Estimaciones *difference-in-differences* de registro de seguridad social, mujeres asalariadas domésticas

Kernel Propensity Score Matching Diff-in-Diff (Cross Section repetidos, 2005 respecto 1995)

Observac.	Momento 0	Momento 1	Total
Control:	745	475	1.220
Tratado:	1.964	1.238	3.202
Total:	2.709	1.713	
	Registro disse	**St. Err.**	**|P > |t|**
Momento 0			
Control	0,534		
Tratado	0,191		
Diff (T-C)	-0,343	0,025	***
Momento 1			
Control	0,592		
Tratado	0,21		
Diff (T-C)	-0,382	0,031	***
Diff-in-Diff	-0,04	0,04	

P > |t|: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Modelo con variables de control: sexo, edad, años de educación, experiencia al cuadrado, residencia Montevideo, pareja (casado o unión libre), trabajo tiempo completo.

Fuente: Elaboración propia, con base en ECH INE (1995 Y 2005).

CUADRO IV.A.8. Principales indicadores de asalariados privados, según trabajo rural, 2006-2015, promedios anuales

	2006			2015		
	No rural	Rural	Total	No rural	Rural	Total
Informal restringido	36,5%	42,8%	37,2%	19,2%	27,8%	19,9%
No registro de seguridad social	28,5%	30,6%	28,8%	14,5%	19,4%	15,0%
No aguinaldo	22,7%	30,4%	23,5%	11,5%	18,7%	12,1%
No aporta por totalidad del salario	34,9%	39,2%	35,4%	18,8%	26,5%	19,5%
Sexo (% de varones)	51,4%	84,5%	55,0%	52,5%	80,3%	54,9%
Edad (años)	37,70	37,55	37,69	38,15	38,01	38,14
Experiencia potencial	22,25	24,73	22,52	22,02	24,44	22,23
Educación (años)	9,45	6,82	9,16	10,13	7,57	9,91
Urbano, loc. de 5000 hab. o más	93,6%	41,2%	87,9%	90,0%	41,5%	85,9%
Menores de 14 años en el hogar	47,5%	54,4%	48,3%	44,0%	51,4%	44,6%
Pareja	56,7%	62,5%	57,3%	59,3%	66,3%	59,9%
Hogar recibe transferencia no contributiva	5,2%	11,0%	5,8%	6,0%	4,4%	5,9%
Tiempo completo	73,4%	87,4%	74,9%	75,8%	86,8%	76,7%
Tamaño de empresa	0,9	0,6	0,9	1,2	0,8	1,1
Quintil (hogar)	3,3	2,6	3,2	3,3	2,7	3,3
log(ingreso laboral constante)	8,6	8,5	8,6	9,1	9,1	9,1
log(ingreso laboral por hora constante)	5,0	4,6	5,0	5,5	5,3	5,5

Fuente: elaboración propia con base en ECH INE (2006 Y 2015).

CUADRO IV.A.9. Principales indicadores de asalariados privados varones, según trabajo rural, 2006-2015, promedios anuales

	2006			2015		
	No rural	Rural	Total	No rural	Rural	Total
Informal restringido	33,0%	44,6%	35,0%	17,7%	29,5%	19,2%
No registro de seguridad social	25,0%	32,8%	26,3%	12,9%	20,7%	13,9%
No aguinaldo	21,3%	32,0%	23,1%	11,1%	19,2%	12,1%
No aporta por totalidad del salario	31,3%	41,4%	33,0%	17,3%	28,2%	18,6%
Edad (años)	36,8	37,5	36,9	37,6	38,0	37,7
Experiencia potencial	21,7	24,8	22,2	21,8	24,7	22,2
Educación (años)	9,2	6,6	8,7	9,8	7,3	9,5
Urbano, loc. de 5000 hab. o más	93,7%	42,1%	85,0%	90,0%	42,2%	84,0%
Menores de 14 años en el hogar	47,8%	53,7%	48,8%	42,6%	50,8%	43,7%
Pareja	61,8%	61,1%	61,7%	62,2%	64,9%	62,6%
Hogar recibe transferencia no contributiva	5,2%	11,9%	6,3%	0,6%	1,1%	0,6%
Tiempo completo	85,3%	90,6%	86,2%	86,9%	89,2%	87,2%
Tamaño de empresa	1,1	0,6	1,0	1,3	0,8	1,2
Quintil (hogar)	3,3	2,5	3,2	3,4	2,6	3,3
log(ingreso laboral constante)	8,8	8,5	8,8	9,3	9,1	9,3
log(ingreso laboral por hora constante)	5,1	4,7	5,0	5,6	5,3	5,6

Fuente: Elaboración propia con base en ECH INE (2006 Y 2015).

CUADRO IV.A.10. Principales indicadores de asalariados privados rurales varones, según formalidad, 2006-2015, promedios anuales

	2006			2015		
	Informal restringido			Informal restringido		
	No	Sí	Total	No	Sí	Total
No registro de seguridad social	0,0%	73,5%	32,8%	0,0%	70,2%	20,7%
No aguinaldo	0,0%	71,8%	32,0%	0,0%	65,3%	19,2%
No aporta por totalidad del salario	0,0%	92,9%	41,4%	0,0%	95,9%	28,2%
Edad (años)	38,5	36,1	37,5	38,4	37,2	38,0
Experiencia potencial	25,6	23,8	24,8	24,8	24,4	24,7
Educación (años)	6,9	6,4	6,6	7,6	6,8	7,3
Urbano, loc. de 5000 hab. o más	38,9%	46,0%	42,1%	41,1%	44,8%	42,2%
Menores de 14 años en el hogar	53,8%	53,5%	53,7%	51,7%	48,5%	50,8%
Pareja	68,8%	51,5%	61,1%	69,1%	54,7%	64,9%
Hogar recibe transferencia no contributiva	7,6%	17,2%	11,9%	1,3%	0,6%	1,1%
Tiempo completo	96,9%	82,7%	90,6%	96,3%	72,1%	89,2%
Tamaño de empresa	0,7	0,4	0,6	0,9	0,5	0,8
Quintil (hogar)	2,7	2,3	2,5	2,8	2,3	2,6
log(ingreso laboral constante)	8,7	8,2	8,5	9,3	8,7	9,1
log(ingreso laboral por hora constante)	4,8	4,5	4,7	5,4	5,1	5,3

Fuente: elaboración propia con base en ECH INE (2006 y 2015).

CUADRO IV.A.11. Principales indicadores de asalariados privados varones no calificados, según trabajo rural, 2006-2015, promedios anuales

	2006			2015		
	Tratados			Tratados		
	No	Sí	Total	No	Sí	Total
Informal restringido	43,0%	44,6%	43,8%	32,7%	29,5%	31,2%
No registro de seguridad social	35,6%	32,8%	34,3%	28,3%	20,7%	24,9%
No aguinaldo	32,0%	32,0%	32,0%	24,9%	19,2%	22,4%
No aporta por totalidad del salario	41,3%	41,4%	41,4%	32,5%	28,2%	30,6%
Edad (años)	35,4	37,5	36,4	31,1	38,0	34,3
Experiencia potencial	21,8	24,8	23,2	17,1	24,7	20,5
Educación (años)	7,7	6,6	7,2	8,0	7,3	7,7
Urbano, loc. de 5000 hab. o más	92,5%	42,1%	68,0%	87,2%	42,2%	66,9%
Menores de 14 años en el hogar	48,3%	53,7%	50,9%	47,9%	50,8%	49,2%
Pareja	51,8%	61,1%	56,3%	45,7%	64,9%	54,4%
Hogar recibe transferencia no contributiva	10,4%	11,9%	11,1%	1,3%	1,1%	1,2%
Tiempo completo	81,3%	90,6%	85,8%	80,7%	89,2%	84,5%
Tamaño de empresa	1,0	0,6	0,8	1,1	0,8	0,9
Quintil (hogar)	2,8	2,5	2,7	2,6	2,6	2,6
log(ingreso laboral constante)	8,3	8,5	8,4	8,8	9,1	9,0
log(ingreso laboral por hora constante)	4,6	4,7	4,6	5,2	5,3	5,3

Fuente: Elaboración propia con base en ECH INE (2006 y 2015).

CUADRO IV.A.12. Resultado de estimaciones difference-in-differences (asalariados rurales varones no calificados)

Kernel Propensity Score Matching Diff-in-Diff (Cross Section repetidos, 2015 respecto 2006)

Observac.	Momento 0	Momento 1	Total
Control:	5.410	2.559	7.969
Tratado:	6.426	1.060	7.486
	11.836	3.619	

	Informal (restringido)	St. Err.	P > |t|	No cobertura de seguridad social	St. Err.	P > |t|	No cobra aguinaldo	St. Err.	P > |t|	No aporta por totalidad del salario	St. Err.	P > |t|
Momento 0												
Control	0,481			0,395			0,361			0,464		
Tratado	0,456			0,337			0,324			0,424		
Diff (T-C)	-0,025	0,02	No signif.	-0,058	0,02	***	-0,037	0,02	**	-0,04	0,02	***
Momento 1												
Control	0,388			0,345			0,309			0,386		
Tratado	0,373			0,293			0,264			0,361		
Diff (T-C)	-0,015	0,03	No signif.	-0,052	0,02	**	-0,045	0,02	*	-0,025	0,02	
Diff-in-Diff	0,01	0,03	No signif.	0,006	0,03	No signif.	-0,007	0,03	No signif.	0,015	0,03	No signif.

P > |t|: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Modelo con variables de control: edad, años de educación, experiencia al cuadrado, residencia urbana —Montevideo y localidades de 5000 habitantes o más—, pareja (casado o unión libre), trabajo tiempo completo, el hogar cobra subsidio no contributivo de asignaciones familiares.

Fuente: Elaboración propia, con base en ECH INE (2006 Y 2015).

CUADRO IV.A.13. Resultado de estimaciones difference-in-differences (asalariados rurales varones de localidades de menos de 5000 habitantes y zona rural)

Kernel Propensity Score Matching Diff-in-Diff (*Cross Section* repetidos, 2015 respecto 2006)

Observac.	Momento 0	Momento 1	Total
Control:	3.667	3.007	6.674
Tratado:	8.140	2.682	10.822
	11.807	5.689	

	Informal (restringido)	St. Err.	P > |t|	No cobertura de seguridad social	St. Err.	P > |t|	No cobra aguinaldo	St. Err.	P > |t|	No aporta por totalidad del salario	St. Err.	P > |t|
Momento 0												
Control	0,422			0,332			0,298			0,404		
Tratado	0,404			0,277			0,278			0,37		
Diff (T-C)	-0,019	0,01	*	-0,055	0,01	***	-0,02	0,01	**	-0,034	0,01	***
Momento 1												
Control	0,359			0,246			0,211			0,244		
Tratado	0,282			0,21			0,194			0,156		
Diff (T-C)	-0,078	0,01	***	-0,035	0,01	***	-0,017	0,01	No signif,	-0,088	0,01	***
Diff-in-Diff	-0,059	0,02	***	0,02	0,02	No signif,	0,003	0,02	No signif,	-0,054	0,02	***

P > |t|: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Modelo con variables de control: edad, años de educación, experiencia al cuadrado, pareja (casado o unión libre); trabajo tiempo completo, el hogar cobra subsidio no contributivo de asignaciones familiares.

Fuente: Elaboración propia, con base en ECH INE (2006 Y 2015).

CUADRO IV.A.14. Resultado de estimaciones difference-in-differences (asalariadas rurales mujeres no calificadas)

Kernel Propensity Score Matching Diff-in-Diff (Cross Section repetidos, 2015 respecto 2006)

Observac.	Momento 0	Momento 1	Total
Control:	8.632	4.134	12.766
Tratado:	1.218	234	1.452
	9.850	4.368	

	Informal (restringido)	St. Err.	P > |t|	No cobertura de seguridad social	St. Err.	P > |t|	No cobra aguinaldo	St. Err.	P > |t|	No aporta por totalidad del salario	St. Err.	P > |t|
Momento 0												
Control	0,498			0,469			0,321			0,476		
Tratado	0,384			0,224			0,249			0,329		
Diff (T-C)	-0,114	0,02	***	-0,245	0,01	***	-0,072	0,02	***	-0,148	0,02	***
Momento 1												
Control	0,275			0,236			0,148			0,274		
Tratado	0,291			0,244			0,252			0,278		
Diff (T-C)	0,015	0,03	No signif.	0,007	0,03	No signif.	0,104	0,03	***	0,004	0,03	No signif.
Diff-in-Diff	0,130	0,04	***	0,252	0,04	***	0,177	0,03	***	0,152	0,04	***

P > |t|: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Modelo con variables de control: edad, años de educación; experiencia al cuadrado; residencia urbana -Montevideo y localidades de 5000 habitantes o más-; pareja (casado o unión Libre); trabajo tiempo completo; el hogar cobra subsidio no contributivo de Asignaciones Familiares.

Fuente: Elaboración propia, con base en ECH INE (2006 y 2015).

CUADRO IV.A.15. Resultado de estimaciones difference-in-differences, asalariadas rurales mujeres de localidades de menos de 5000 habitantes y zona rural

Kernel Propensity Score Matching Diff-in-Diff (Cross Section repetidos, 2015 respecto 2006)

Observac.	Momento 0	Momento 1	Total
Control:	3.561	2.958	6.519
Tratado:	1.715	603	2.318
	5.276	3.561	

	Informal (restringido)	St. Err.	P > |t|	No cobertura de seguridad social	St. Err.	P > |t|	No cobra aguinaldo	St. Err.	P > |t|	No aporta por totalidad del salario	St. Err.	P > |t|
Momento 0												
Control	0,495			0,403			0,337			0,473		
Tratado	0,336			0,187			0,216			0,281		
Diff (T-C)	-0,159	0,02	***	-0,215	0,02	***	-0,121	0,01	***	-0,192	0,02	***
Momento 1												
Control	0,321			0,239			0,177			0,199		
Tratado	0,214			0,146			0,158			0,124		
Diff (T-C)	-0,107	0,02	***	-0,093	0,02	***	-0,02	0,02	No signif.	-0,075	0,02	***
Diff-in-Diff	0,052	0,03	**	0,122	0,02	***	0,101	0,02	***	0,117	0,02	***

P > |t|: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Modelo con variables de control: edad, años de educación; experiencia al cuadrado; pareja (casado o unión Libre); trabajo tiempo completo; el hogar cobra subsidio no contributivo de Asignaciones Familiares.

Fuente: Elaboración propia, con base en ECH INE (2006 y 2015).

CUADRO IV.A.16. Resultado de estimaciones difference-in-differences, asalariados rurales de localidades de menos de 5000 habitantes y zona rural

Kernel Propensity Score Matching Diff-in-Diff (Cross Section repetidos, 2015 respecto 2006)

Observac.	Momento 0	Momento 1	Total
Control:	7.228	5.965	13.193
Tratado:	9.855	3.285	13.140
	17.083	9.250	

	Informal (restringido)	St. Err.	P > |t|	No cobertura de seguridad social	St. Err.	P > |t|	No cobra aguinaldo	St. Err.	P > |t|	No aporta por totalidad del salario	St. Err.	P > |t|
Momento 0												
Control	0,43			0,338			0,297			0,412		
Tratado	0,394			0,264			0,269			0,357		
Diff (T-C)	-0,036	0,01	***	-0,074	0,01	***	-0,027	0,01	***	-0,055	0,01	***
Momento 1												
Control	0,35			0,237			0,199			0,236		
Tratado	0,269			0,198			0,187			0,15		
Diff (T-C)	-0,081	0,01	***	-0,039	0,01	***	-0,013	0,01	No signif.	-0,086	0,01	***
Diff-in-Diff	-0,045	0,02	***	0,036	0,01	***	0,015	0,01	No signif.	-0,031	0,01	**

P > |t|: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Modelo con variables de control: sexo, edad, años de educación, experiencia al cuadrado, pareja (casado o unión libre), trabajo tiempo completo, el hogar cobra subsidio no contributivo de asignaciones familiares.

Fuente: Elaboración propia, con base en ECH INE (2006 y 2015).

CUADRO IV.A.17. Test de balance post Kernel Propensity Score Matching, asalariado rural, en T = 0

Variables ponderadas	Media de control	Media de tratado	Diferencia	P > |t|
Varones no calificados				
Informal restringido	0,481	0,456	-0,025	***
Educación (años)	6,32	6,17	-0,15	***
Edad (años)	37,03	37,65	0,63	**
Experiencia potencial	866	904	37	**
Montevideo	0,174	0,174	-0,001	
Menores de 14 años en el hogar	0,515	0,506	-0,009	
Pareja	0,553	0,564	0,011	
Hogar recibe transferencia no contributiva	0,117	0,1	-0,018	***
Tiempo completo	0,893	0,914	0,021	***
Varones de localidades de menos de 5000 hab. y zona rural				
Informal restringido	0,422	0,404	-0,019	**
Educación (años)	6,31	6,24	-0,07	
Edad (años)	38,63	38,52	-0,11	
Experiencia potencial	932	930	-1	
Menores de 14 años en el hogar	0,5	0,503	0,002	
Pareja	0,609	0,603	-0,006	
Hogar recibe transferencia no contributiva	0,075	0,075	0	
Tiempo completo	0,925	0,928	0,003	
Mujeres no calificadas				
Informal restringido	0,498	0,384	-0,114	***
Educación (años)	6,98	6,94	-0,04	
Edad (años)	38,41	38,02	-0,39	
Experiencia potencial	829	810	-19	
Montevideo	0,128	0,128	-0,001	
Menores de 14 años en el hogar	0,578	0,58	0,003	
Pareja	0,738	0,749	0,011	
Hogar recibe transferencia no contributiva	0,066	0,055	-0,011	**
Tiempo completo	0,692	0,712	0,02	**
Mujeres de localidades de menos de 5000 hab. y zona rural				
Informal restringido	0,495	0,336	-0,159	***
Educación (años)	7,10	7,03	-0,07	
Edad (años)	37,94	37,89	-0,05	
Experiencia potencial	796	793	-3	
Menores de 14 años en el hogar	0,585	0,585	0	
Pareja	0,786	0,787	0	
Hogar recibe transferencia no contributiva	0,035	0,032	-0,003	
Tiempo completo	0,745	0,746	0,001	
Asalariados de localidades de menos de 5000 hab. y zona rural				
Informal restringido	0,43	0,394	-0,036	***
Sexo	0,825	0,826	0,001	
Educación (años)	6,5	6,385	-0,114	***
Edad (años)	38,23	38,33	0,09	
Experiencia potencial	889	903	14	

Menores de 14 años en el hogar	0,523	0,519	-0,004	
Pareja	0,659	0,635	-0,025	***
Hogar recibe transferencia no contributiva	0,061	0,069	0,008	**
Tiempo completo	0,892	0,895	0,003	

P > |t|: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Nota: option kernel weighs variables in cov(varlist). Means and t-test are estimated by linear regression.

Fuente: Elaboración propia, con base en ECH INE (2006, 2014 y 2015).

CAPÍTULO V. Caracterización de las personas que nunca aportaron a la seguridad social

CAPÍTULO V. Caracterización de las personas que nunca aportaron a la seguridad social

Federico Araya[42]

V.1. Introducción

A través de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) es posible realizar una aproximación a las personas que nunca habrían aportado a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral. Una ventaja de esta encuesta con respecto a la ECH es que contiene preguntas no solo sobre el trabajo principal o el secundario, sino que también indaga sobre el primer trabajo de la persona, así como sobre otros trabajos que haya tenido del 2010 en adelante (hasta 2013).

Las preguntas sobre el primer trabajo, así como las de otros trabajos a partir del 2010 se realizan a todas las personas de 14 años y más, siempre que hayan trabajado en algún momento de su vida, independientemente de si están ocupados en el momento de la encuesta.

Según datos de la ELPS, Uruguay en el año 2013 contaba con 1.543.220 personas ocupadas, lo que representa una tasa de empleo del 56,0%, tres puntos y medio por debajo de la tasa de empleo registrada con la ECH para ese año (59,5%). Dentro de las personas ocupadas, el 74,7% se encuentra aportando a la seguridad social en la ocupación principal, dato muy similar al obtenido por la ECH en ese año (74,4%).

CUADRO V.1. Cantidad de ocupados y aportantes a la seguridad social, según ELPS y ECH. Total país

Variables	ELPS	ECH
Población en edad de trabajar	2.756.858	2.720.273
Cantidad de ocupados	1.543.220	1.618.817
Tasa de empleo	56,0%	59,5%
Cantidad de aportantes a la seguridad social en la ocupación principal	1.152.914	1.204.119[43]
Tasa de no registro	25,3%	25,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS y ECH 2013.

Con respecto al 25% que no aporta por la ocupación principal (constituido por 390.306 personas) se obtiene que el 90,8% no tiene otro trabajo secundario, y de esta proporción el 35,6% no tuvo otro trabajo anterior, lo que implica que poco más de 125.000 personas han tenido una sola ocupación en su trayectoria laboral y no están aportando a la seguridad social en la actualidad.

42 Unidad Estadística de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

43 Para el año 2017, según datos de la ECH aproximadamente 1.245.000 personas se encontraban aportando a la seguridad social. Mientras que según datos preliminares del BPS, la cantidad de aportantes asciende aproximadamente a 1.255.000.

De este grupo, el 52% declara haber aportado a la seguridad social al menos un año, por más que en la actualidad no lo esté haciendo. En tanto, el otro 48% (alrededor de 60.000 personas) declaran no haber aportado ningún año a la seguridad social.

A este conjunto de personas, cuyo trabajo actual es el único que han tenido en toda su trayectoria laboral y que nunca aportaron, se las denominará *no aportantes 1A* de aquí en adelante.

CUADRO V.2. Distribución de ocupados que no aportan a la seguridad social en su ocupación principal, según si tienen trabajo secundario. Total país

Cantidad de no aportantes a la seguridad social en la ocupación principal	390.306	100%
Sin trabajo secundario	354.544	90,8%
Con trabajo secundario	35.762	9,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

CUADRO V.3. Distribución de ocupados que no aportan a la seguridad social en su ocupación principal en la actualidad sin trabajo secundarios, según si tuvieron trabajo anterior. Total país

Cantidad de no aportantes a la seguridad social en la ocupación principal sin trabajo secundario	354.544	100%
Sin trabajos anteriores	126.190	35,6%
Con trabajos anteriores	228.354	64,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

CUADRO V.4. Distribución de ocupados que no aportan a la seguridad social en su ocupación principal en la actualidad sin trabajo secundarios sin trabajos anteriores, según cantidad de años aportados a la seguridad social. Total país

Cantidad de no aportantes a la seguridad social en la ocupación principal en la actualidad sin trabajo secundario sin trabajos anteriores	126.190	100%
Personas que declaran no haber aportado ningún año	60.440	47,9%
Personas que declaran haber aportado al menos un año	65.750	52,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

Por otra parte, del conjunto de personas que tienen una sola ocupación y que no están aportando por ella en la actualidad, el 64,4% (aproximadamente 230.000 personas) contestan que han tenido algún trabajo

anterior. La mitad de este grupo de personas responde que ha aportado al menos una vez en alguno de sus trabajos anteriores, en tanto que la otra mitad responde no haber aportado en ninguno de ellos.

De estas 115.661 personas que no aportaron a la seguridad social en su primer empleo, no aportan en la actualidad y tampoco han realizado aportes en otros trabajos (si es que tuvieron alguno) desde 2010 en adelante, el 35% (aproximadamente 40.000) declaran no haber aportado ningún año a la seguridad social. A este conjunto de personas se las denominará *no aportantes 1b.*

CUADRO V.6. Cantidad de ocupados que no aportan a la seguridad social en su ocupación principal sin trabajos secundarios con trabajos anteriores, según si aportaron. Total país

Cantidad de no aportantes a la seguridad social en la ocupación principal sin trabajo secundario con trabajos anteriores	231.062	100%
Sin aportes	115.661	50,1%
Con aportes	115.401	49,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

CUADRO V.7. Cantidad de ocupados que no aportan a la seguridad social en su ocupación principal sin trabajos secundarios con trabajos anteriores sin aportes en ellos, según cantidad de años aportados a la seguridad social. Total país

Cantidad de no aportantes a la seguridad social en la ocupación principal sin trabajo secundario con trabajos anteriores (el primero y los de los últimos tres años) sin aportes	115.661	100
Personas que declaran no haber aportado ningún año	41.277	35,7
Personas que declaran haber aportado al menos un año	74.384	64,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

Por otra parte, de las personas que no aportan a la seguridad social en su ocupación principal pero que tienen un trabajo secundario (35.511), el 77,3% no aporta tampoco por este trabajo secundario, en tanto que el 22,7% sí lo hace.

CUADRO V.8. Cantidad de ocupados que no aportan a la seguridad social en su ocupación principal con trabajos secundarios, según si aportan en estos. Total país

Cantidad de no aportantes a la seguridad social en la ocupación principal con trabajos secundarios	35.511	100%
Sin aportes	27.464	77,3%
Con aportes	8.047	22,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

De este conjunto de personas que no aportan por ninguno de sus trabajos en la actualidad, el 72,8% declara que no ha aportado ni en los actuales trabajos ni en otros trabajos desde 2010 a la actualidad. En tanto, el 27,2%, si bien no aporta en ninguno de sus trabajos actuales, ha aportado alguna vez desde 2010.

CUADRO V.9. Cantidad de ocupados que no aportan a la seguridad social en su ocupación principal ni tampoco aportan en sus trabajos secundarios, según si aportaron en otros trabajos en su historia laboral. Total país

Cantidad de no aportantes a la seguridad social en la ocupación principal con trabajos secundarios sin aportes en éstos	27.464	100%
Sin aportes en otros trabajos anteriores	20.000	72,8%
Con aportes en otros trabajos anteriores	7.464	27,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

De estas 20.000 personas, el 42% (aproximadamente 8500) declara no haber aportado ningún año a la seguridad social.

A estas personas que en la actualidad cuentan con más de un trabajo, que no están aportando por ninguno de ellos, que no han aportado en sus trabajos anteriores (en caso de tenerlos) y que a la vez declaran no haber aportado ningún año a la seguridad social las denominaremos *no aportantes 2.* La diferencia con los dos grupos anteriores radica en que estas personas tienen más de una ocupación en la actualidad y no aportan en ninguna de los dos.

En síntesis, se cuenta con 110.241 personas que estando ocupadas no aportan en sus trabajos actuales ni tampoco lo han hecho a lo largo de su trayectoria laboral. Esto representa el 7% de los ocupados.

A la vez, este grupo se compone principalmente por lo que denominamos *no aportantes 1A* —personas con una sola ocupación principal que no han tenido otro trabajo a lo largo de su trayectoria laboral y declaran no haber aportado ningún año por este trabajo— y *no aportantes 1B* —personas con una sola ocupación principal en la actualidad, que han tenido otros trabajos a lo largo de su trayectoria laboral y declaran no haber aportado ningún año a lo largo de su trayectoria.

Entre ambos grupos acumulan el 92% de las personas que no habrían aportado nunca a la seguridad social. El restante 8% se compone de personas que tienen más de un trabajo en la actualidad, no aportan por ninguno de ellos y tampoco habrían aportado por otros trabajos anteriores en caso de tenerlos.

CUADRO V.10. Distribución de las personas (cantidad y porcentaje) ocupadas que no han aportado a la seguridad social a lo largo de su vida laboral. Total país

Cantidad de ocupados no aportantes a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral	110.241	100%
Cantidad de ocupados que no aportan a la seguridad social en la actualidad y declaran no haber aportado ningún año, habiendo tenido un solo trabajo (grupo *no aportantes 1A*)	60.440	54,8%

Cantidad de ocupados que no aportaron nunca a la seguridad social, con un solo trabajo en la actualidad, habiendo tenido otros anteriores y declaran no haber aportado ningún año (grupo *no aportantes 1B*)	41.277	37,5%
Cantidad de ocupados que no aportaron nunca a la seguridad social, con más de un trabajo en la actualidad, habiendo tenido otros anteriores (grupo *no aportantes 2*)	8.524	7,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

En cuanto a las personas que en la actualidad no se encuentran ocupadas (1.213.638) se observa que el 66% ha trabajado alguna vez (aproximadamente 800.000 personas). A estas personas que trabajaron al menos una vez en su vida se las consulta sobre si han aportado a la seguridad social en ese primer trabajo o en otros trabajos que hayan tenido entre 2010 y 2013, así como también cuántos años han aportado a la seguridad social a lo largo de toda su trayectoria laboral. Allí se observa que aproximadamente 150.000 personas declaran no haber aportado ningún año a la seguridad social en sus trabajos.

A la vez, se excluyen aquellos que estén cobrando jubilación (común o por edad avanzada o por invalidez, habiendo trabajado) bajo el supuesto de que si están cobrándolas se debe al hecho de haber cotizado alguna vez (aunque sea menos de un año) en el mercado laboral.

En este sentido, de las aproximadamente 150.000 personas, el 95,7% declara no estar cobrando jubilación, en tanto que el restante 4,3% sí lo hace, y por lo tanto esta proporción también es excluida de la informalidad. En síntesis, se cuenta con un conjunto de 145.000 personas que no han aportado ningún año a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral ni tampoco están cobrando jubilación.

CUADRO V.11. Cantidad de personas no ocupadas que trabajaron alguna vez y no han aportado a la seguridad social ni cobran jubilaciones. Total país

No ocupadas actualmente	1.213.704
Trabajaron alguna vez	802.264
No aportó ningún año a la seguridad social	150.839
No aportó ningún año a la seguridad social ni cobran jubilaciones	144.332

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

Esta desvinculación actual con el mercado laboral, así como el hecho de no haber aportado cuando estuvieron en un trabajo, podría estar dando indicios de que estas personas enfrentan situaciones de vulnerabilidad importantes, especialmente en lo que refiere a la vida laboral. Dada la desvinculación actual con el mercado de trabajo este grupo también se analizará por separado y se denominará *no aportantes no ocupados*.

En síntesis, se cuenta con cuatro grupos de personas que no habrían aportado a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral. La suma de este conjunto da como resultado un total de 254.573 personas[44] este número representa el 9,2% de la población en edad de trabajar según la ELPS. A la vez, si se considera a las personas que alguna vez trabajaron se encuentra que los que no habrían aportado nunca representan el 10,8%.[45]

44 Las personas que declaran haber aportado 0 año son 298.923. La diferencia se debe al hecho de que existen personas que están aportando pero que todavía no han llegado al año de aportes.

45 Las personas de 14 años y más que declaran haber trabajado alguna vez son 2.345.484.

CUADRO V.12. Cantidad de personas que no habrían aportado a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral habiendo trabajado alguna vez o estando ocupados actualmente

Cantidad de personas que no habrían aportado a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral (total)	254.573	100
Cantidad de ocupados que no aportan a la seguridad social en la actualidad y declaran no haber aportado ningún año, habiendo tenido un solo trabajo (grupo *no aportantes 1A*)	60.440	23,7
Cantidad de ocupados que no habrían aportado a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral con un solo trabajo en la actualidad habiendo tenido otros anteriores (grupo *no aportantes 1B*)	41.277	16,2
Cantidad de ocupados que no habrían aportado a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral con más de un trabajo en la actualidad habiendo tenido otros anteriores (grupo *no aportantes* 2)	8.524	3,3
Cantidad de personas no ocupadas que no habrían aportado a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral (grupo *no aportantes no ocupados*)	144.332	56,7

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

Con el objetivo de caracterizar a cada uno de estos grupos se presenta una breve reseña de estas personas a partir de las preguntas relevadas por la ELPS. Asimismo, en el entendido de que los grupos no aportantes 1 y 2 son notoriamente distintos al grupo no aportantes no ocupados, especialmente en lo que refiere a su vinculación actual con el mundo del trabajo, se opta por separar el análisis en dos partes. En primer lugar, se analizarán los grupos *no aportantes 1A*; *no aportantes 1B* y *no aportantes 2*. En segundo lugar, se analizará aparte la situación del grupo no aportantes no ocupados, para finalmente presentar una serie de conclusiones.

V.2. Caracterización del grupo de personas ocupadas *no aportantes 1A*, *no aportantes 1B* y *no aportantes 2*

El grupo de personas descriptas en esta sección comparte la característica de estar ocupadas y, a la vez, de no haber aportado a la seguridad social en los trabajos que han tenido a lo largo de su trayectoria laboral.

Los tres grupos que se analizan a continuación, si bien comparten el hecho de ser personas ocupadas, presentan algunas diferencias. Por ejemplo, la cantidad de ocupaciones. Mientras los grupos *no aportantes 1A* y *1B* poseen una ocupación,[46] el grupo *no aportantes 2* está compuesto por personas que tienen al menos un trabajo adicional, además de la ocupación principal.

Asimismo, otra diferencia importante entre los dos primeros la constituye el hecho de que si bien en ambos casos las personas cuentan con una sola ocupación, los integrantes del grupo *no aportantes 1A* no han tenido otros trabajos a lo largo de su trayectoria, lo que denota cierta inmovilidad laboral por parte de estas personas.

En cambio, las personas que conforman el grupo *no aportantes 1B* sí han pasado por otros trabajos anteriores y en ninguno de ellos han aportado a la seguridad social, lo cual podría denotar cierta persistencia del fenómeno *informalidad* para estos trabajadores.

Con el objetivo de evaluar las posibles diferencias en otras variables que presenten estos grupos,

46 Por eso los denominaremos con el prefijo -1. A los que han tenido otros trabajos anteriores los llamaremos 1B, mientras que a los que han tenido una sola ocupación a lo largo de su trayectoria laboral los denominaremos 1A.

se analizan determinadas características de las personas, como su sexo, edad, nivel educativo, ascendencia étnico-racial así como otras variables referidas al puesto de trabajo que pueden aportar evidencia sobre la conformación de cada uno de los grupos.

v.2.1. Características personales

V.2.1. 1. Características personales: sexo

Al dividir por sexo, se aprecia que en los tres grupos una distribución pareja entre varones y mujeres. En el grupo *no aportantes 1A* hay una leve mayoría de varones (52,7%), mientras que tanto en los grupos *no aportantes 1B* y *no aportantes 2* hay una leve mayoría de mujeres.

Al comparar con el total de los ocupados y con el conjunto de personas que aportan a la seguridad social en su ocupación principal, se observa un mayor peso de los varones, los cuales representan casi el 60% de los aportantes a la seguridad social en su ocupación principal, probablemente asociado a la mayor participación laboral de estos en comparación con las mujeres.

CUADRO V.13. Distribución por sexo del conjunto de ocupados, de los ocupados que no han aportado a la seguridad social en su trayectoria laboral y de los ocupados que sí aportan por su ocupación principal. Total país

Sexo	No aportantes 1A	No aportantes 1B	No aportantes 2	Ocupados	Aportantes
Varones	52,7	49,4	49,1	56,8	57,3
Mujeres	47,3	50,6	50,9	43,2	42,7
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

v.2.1. 2. Características personales: edad

Tal como cabría esperar, el grupo *no aportantes 1A* está compuesto mayoritariamente por personas jóvenes, que recién se están incorporando al mercado laboral. Uno de cada cuatro tiene menos de 20 años. Solamente el 6% de este grupo está conformado por personas de 60 o más años.

Esto es coherente con la definición de este grupo. Se debe recordar que está compuesto por personas que han tenido una sola ocupación a lo largo de su trayectoria laboral. Por lo tanto es esperable que se trate de personas jóvenes recientemente incorporadas a la actividad, o bien de personas que permanecen por muchos años en la ocupación a la cual ingresaron, lo que denota cierta inmovilidad en el puesto de trabajo.

Al considerar la distribución por edad del grupo *no aportantes 1B*, se aprecia que se trata de un grupo más envejecido que el anterior, lo cual era esperable, dado que este grupo está compuesto por personas que han tenido más de una ocupación, y la probabilidad de tener más de una ocupación suele incrementarse con la edad. De todas formas, es un grupo relativamente joven, dado que más de la mitad tiene entre 14 y 29 años.

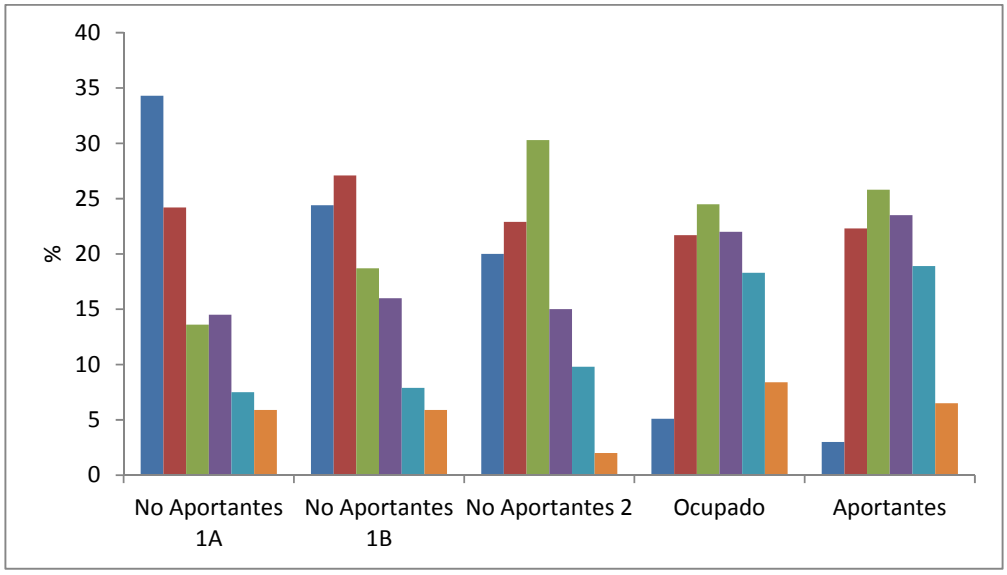
El grupo de personas con más de una ocupación principal en la actualidad y que no han aportado en su trayectoria laboral (*no aportantes 2*) muestra una mayor acumulación para las edades adultas (30% para los individuos entre 30 y 40 años; 25% para aquellos entre 40 y 60 años). Las personas jóvenes de entre 14 y 29 años acumulan el 42%. En el otro extremo, las personas adultas mayores de más de 60 años son tan solo el 2%.

Si se analiza el conjunto de ocupados, se observa una distribución bastante similar entre los grupos de edad. Se destaca la acumulación en los tramos de edad intermedio y el menor peso en los extremos. Al analizar el conjunto de personas que aportan a la seguridad social se observa un patrón similar, aunque el peso de las edades extremas es incluso menor.

En síntesis, las personas que estando ocupadas no habrían aportado a la seguridad social se diferencian según la edad, tanto entre ellas como con las personas que sí aportan. Aquellos más jóvenes muestran un mayor peso entre los ocupados que no han aportado teniendo una sola ocupación a lo largo de su trayectoria y a la vez que se destaca la menor participación de los jóvenes entre los trabajadores cotizantes.

Por otro lado, aquellos con más de una ocupación en la actualidad y que no aportan por dichos trabajos ni por los anteriores suelen ser más adultos. En particular, el 55% de estas personas tiene entre 30 y 59 años.

GRÁFICO V.1. Distribución por edad del conjunto de ocupados, de los ocupados que no han aportado a la seguridad social en su trayectoria laboral y de los ocupados que sí aportan por su ocupación principal. Total país



Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

v.2.1.3. Características personales: sexo y edad

Al cruzar sexo y edad se puede apreciar que los varones están sobrerrepresentados en la cohorte más joven (de 14 a 19 años) para los tres grupos de ocupados que no han aportado a la seguridad social. Probablemente esto se vincule al hecho de que los varones son los que primero salen a buscar trabajo, mientras que las mujeres se incorporan más tardíamente al mercado laboral debido a las tareas de cuidado que asumen en el hogar.

Para los tramos siguientes la tendencia no es tan clara; por un lado, para el grupo *no aportantes 1A* las mujeres pasan a tener mayor peso a partir de 30 años y es más amplia la brecha en las personas de 50 y más años. Para el grupo *no aportantes 1B*, las diferencias por sexo en los demás tramos no parecerían ser de gran magnitud.

Finalmente, el grupo *no aportantes 2* muestra un mayor peso de los hombres hasta los 30 años. La situación se revierte al considerar a los adultos mayores, donde prácticamente no se registran varones en los tramos de 50 en adelante, en tanto que el peso de las mujeres es 20%.

CUADRO V.14. Distribución por edad del grupo de ocupados que no habrían aportado a la seguridad social en su trayectoria laboral, según sexo

	No aportantes 1A		No aportantes 1B		No aportantes 2	
Edad/Sexo	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
14 a 19	41,5	26,3	32,8	16,1	25,4	14,7
20 a 29	26,9	21,2	24,9	29,3	28,4	17,7
30 a 39	11,1	16,4	16,3	21,1	31,3	29,4
40 a 49	13,5	15,7	16,4	15,6	13,9	16
50 a 59	3,9	11,6	5,0	10,8	1,0	18,3
60 y más años	3,1	8,8	4,6	7,2	0,0	3,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

v.2.1. 4. Características personales: ascendencia étnico- racial

En lo que refiere a la ascendencia étnica-racial, se observa que el grupo de personas con una sola ocupación que no aportan por ella y que han tenido otros trabajos anteriores sin haber aportado por ninguno de ellos (*no aportantes 1B*) está compuesto por un 16% de personas afro. El resto de los grupos se compone por un 14% de personas afro.

Entre los ocupados y las personas que aportan en la ocupación principal, el peso de las personas afro es menor (10%). Esto evidencia las desventajas de la población afro para acceder al registro en la seguridad social.

CUADRO V.15. Distribución por ascendencia étnico-racial del conjunto de ocupados, de los ocupados que no habrían aportado a la seguridad social en su trayectoria laboral y de los ocupados que sí aportan por su ocupación principal. Total país

Ascendencia étnico-racial	No aportantes 1A	No aportantes 1B	No aportantes 2	Ocupados	Aportantes
Afro	14,3	16,0	13,7	10,9	9,7
No afro	85,7	84,0	86,3	89,1	90,3
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

V.2.1. 5. Características personales: nivel educativo

Si se analiza el nivel educativo del conjunto de ocupados que no han aportado nunca a la seguridad social, se observa una cierta homogeneidad, dado que la gran mayoría posee niveles educativos bajos.

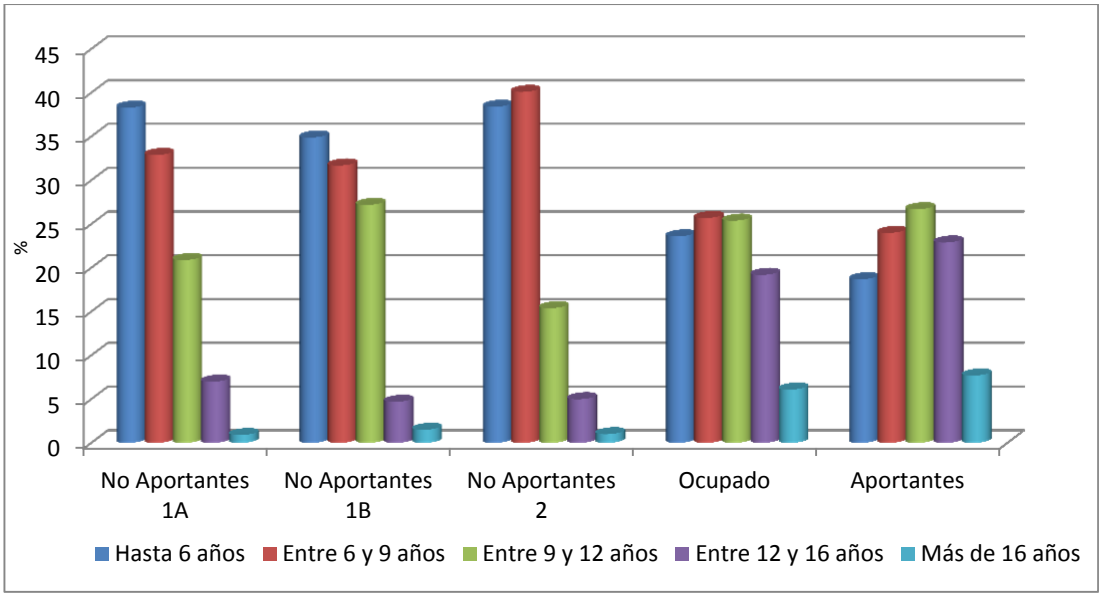
Alrededor del 70% de las personas del grupo *no aportantes 1A*; *no aportantes 1B* y no aportantes 2 tiene menos de 9 años de educación. Asimismo, son pocas las personas en estos grupos que cuentan con más de 12 años de estudio. Entre el grupo no aportantes 1a alcanzan al 8%. En los grupos *no aportantes 1B* y *no aportantes 2* apenas conforman el 6%.

La diferencia es notoria, tanto si se analiza al conjunto de ocupados como a la proporción de ocupados que aporta a la seguridad social por su ocupación principal. Solamente uno de cada cuatro ocupados cuenta con menos de 6 años de estudio, y entre los ocupados aportantes representan uno de cada cinco.

En el otro extremo, también uno de cada cuatro ocupados posee más de 12 años de educación, en tanto que entre las personas que aportan a la seguridad social por la ocupación principal el 30% tiene más de 12 años de educación.

Esto presenta evidencia sobre cómo el aporte a la seguridad social es un fenómeno netamente vinculado con el nivel educativo, de forma que aquellas personas con bajo nivel educativo se encuentran en desventaja para acceder a la formalidad.

GRÁFICO V.2. Distribución por nivel educativo del conjunto de ocupados; de los ocupados que no habrían aportado a la seguridad social en su trayectoria laboral y de los ocupados que sí aportan por su ocupación principal. Total país



Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

v.2.1.6. Capacitación para el empleo

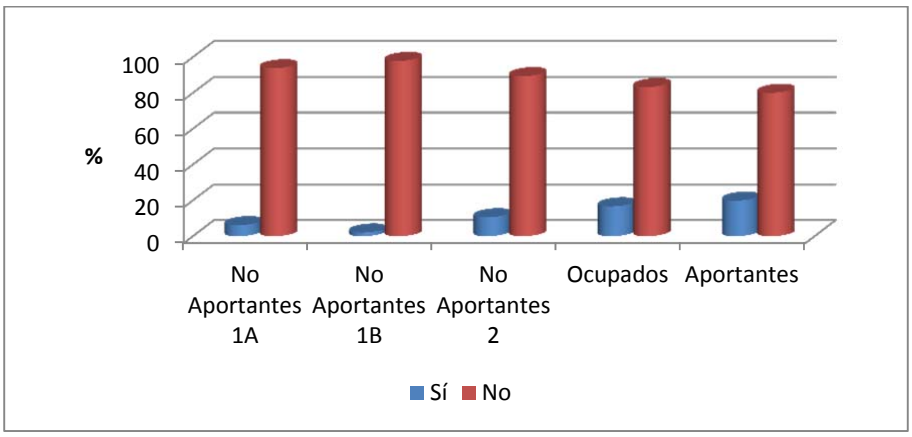
Analizando la capacitación para el trabajo, se observa que claramente es mayor entre los trabajadores aportantes. Uno de cada cinco trabajadores que aportan a la seguridad social ha realizado algún curso de capacitación para el empleo desde 2011 en adelante.

En cambio, entre las personas con más de un trabajo que no aportan por ninguno de ellos ni aportaron antes (*no aportantes 2*), ese registro es de 10% y entre los ocupados que tienen una sola ocupación y que no aportan por ella en la actualidad ni tampoco aportaron antes la proporción es aún menor (6% para los *no aportantes 1A* y 2% para los *no aportantes 1B*).

A la vez, de las personas que realizaron estos cursos, casi siete de cada diez que pertenecen a los grupos *no aportantes 1A* y *no aportantes 1B* declaran que dicho curso está relacionado con la tarea laboral desempeñada. En cambio de las personas del grupo *no aportantes 2* que ha realizado este tipo de cursos, ninguna sostiene que esté relacionado con las tareas laborales desempeñadas.

El contraste es notorio al comparar con los trabajadores que aportan a la seguridad social, donde el 90% de los que ha realizado cursos de capacitación para el empleo manifiestan que estos están vinculados con la actividad laboral que desarrollan.

GRÁFICO V.3. Distribución por cursos de capacitación para el empleo del conjunto de ocupados, de los ocupados que no habrían aportado a la seguridad social en su trayectoria laboral y de los ocupados que sí aportan por su ocupación principal. Total país



Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

Estos datos estarían sugiriendo que la capacitación para el empleo capta en mayor medida a los trabajadores que aportan a la seguridad social, o bien dichos trabajadores están más al tanto de la existencia de estos cursos. Asimismo, parecería que la utilidad reportada por estos cursos es bastante mayor para estos trabajadores en comparación con los trabajadores que no aportan, lo que podría llevar a su vez a que dichos trabajadores opten por no realizarlos.

v.2.1.7. Antecedentes familiares: categoría de ocupación de los padres y madres

Pasando a los antecedentes ocupacionales de los padres de las personas ocupadas, se observa una distribución similar entre todos los grupos, con un claro patrón hombre-proveedor/mujer-cuidadora.

Dos de cada tres padres del grupo *no aportantes 1A* son o fueron asalariados. Entre los *no aportantes 1B* la proporción es levemente superior (tres de cada cuatro padres fueron asalariados). Similares registros se obtienen para el conjunto de los ocupados y para los ocupados que aportan a la seguridad social por la ocupación principal.

En cambio, para el grupo *no aportantes 2* el registro de padres asalariados es levemente inferior (60%). Principalmente la diferencia se debe a los padres que son o fueron asalariados públicos (16%).

En cuanto al trabajo no dependiente, los padres trabajadores por cuenta propia son los que registran la mayor proporción. Aquellos con local representan alrededor de 10% para todos los grupos, lo que muestra una cierta homogeneidad en este sentido.

En cambio, es mayor el peso de los padres cuentapropistas sin local entre los ocupados que no aportan a la seguridad social. Para el grupo *no aportantes 1A* representan el 15%, para el *no aportantes 1B,* el 13% y para el grupo *no aportantes 2*, el 18%.

El 9% de los ocupados tuvo como padres a trabajadores por cuenta propia sin local, y esta proporción es de 7% entre los ocupados que aportan a la seguridad social en su ocupación principal.

CUADRO V.16. Distribución por categoría ocupacional de los padres y madres del conjunto de ocupados, de los ocupados que no habrían aportado a la seguridad social en su trayectoria laboral y de los ocupados que sí aportan por su ocupación principal. Total país

	No aportantes 1A		No aportantes 1B		No aportantes 2		Ocupados		Aportantes	
Categoría ocupación	Padre	Madre	Padre	Madre	Padre	Madre	Padre	Madre	Padre	Madre
Asalariado público	22,2	6,2	23,2	8,7	15,7	4,3	25,7	10,2	26,4	11,6
Asalariado privado	44,5	32,1	52,1	31,3	45,2	29,1	45,7	27,8	45,9	27,5
Miembro de cooperativa	0	0	0,4	0	4,6	0	0,2	0,2	0,2	0,2
Profesional independiente	1,5	1,0	0,7	1,5	0	0	2,2	1,1	2,4	1,3
Patrón (con personal a cargo)	5,1	0,5	1,9	0	9,4	0	5,6	0,9	6	1,1
Trabajador por cuenta propia con local	10,3	2,7	8	4,6	7,3	3,2	11,4	3,4	11,4	3,5
Trabajador por cuenta propia sin local	15,7	7,4	13,1	4,7	17,8	10,9	8,8	4,7	7,3	4,1
Miembro del hogar no remunerado	0	7,3	0	6,5	0	6,6	0,1	6,9	0,1	6,6
Cónyuge colaborador	0,6	1,6	0	2,1	0	0	0,1	2,1	0,1	2
Trabajador en programa social de empleo	0,1	0	0	0	0	0	0	0,2	0	0,2
Tareas del hogar	0	41,2	0,6	40,6	0	45,9	0,2	42,5	0,2	41,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

En lo que respecta al trabajo de las madres, se observa que la gran mayoría de los ocupados en la actualidad tuvieron madres trabajadoras encargadas de las tareas del hogar (alrededor de 40% y 45% para todos los grupos de ocupados).

Asimismo, las madres asalariadas privadas representan alrededor del 30% también para todos los grupos de ocupados. Donde sí se observan diferencias entre los grupos es en las madres asalariadas públicas. Mientras para el grupo de ocupados que no aportan representan alrededor del 5%, para el conjunto de ocupados representan el doble, y para los ocupados que aportan a la seguridad social son el 11,6%.

En síntesis, estos datos parecerían indicar que aquellos hijos/as de padres cuentapropistas sin local presentan mayores dificultades para acceder a la formalidad, en tanto que los hijos/as de madres asalariadas públicas parecerían contar con mayores ventajas.

v.2.2. Características vinculadas al puesto de trabajo

Se analizan a continuación las variables referidas al puesto de trabajo, tanto la categoría de ocupación de las personas como las horas trabajadas por ellas, el departamento donde realizan la actividad laboral y el tamaño de la empresa en la que se desempeñan. Finalmente, entre los ocupados que no aportan a la seguridad social se presentará el principal motivo por el que no lo hacen.

v.2.2.1. Características vinculadas al puesto de trabajo: categoría de ocupación

En referencia a la categoría de ocupación, se observa, por un lado, un mayor peso de los cuentapropistas entre las personas que no aportan (o no han aportado) a la seguridad social. Por otro, un mayor peso de los asalariados (en particular de los públicos) entre los trabajadores que se encuentran aportando por su ocupación principal.

Es decir, el aporte a la seguridad social parecería estar muy vinculado a la condición de dependencia por parte de los trabajadores. Si bien casi la mitad de los trabajadores que no han aportado a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral son asalariados privados, la otra mitad está compuesta por los cuentapropistas.

En particular es relevante el peso de los cuentapropistas sin local. Al menos tres de cada diez trabajadores que no aportan a la seguridad social desarrollan la tarea por su cuenta y no poseen local o inversión. Esta proporción es tan solo 2% entre los trabajadores que sí aportan por la ocupación principal.

Asimismo, dos de cada tres trabajadores cotizantes son asalariados privados, en tanto que esta proporción es uno de cada dos en el caso de los trabajadores que no han aportado a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral.

CUADRO V.17. Distribución por categoría ocupacional del conjunto de ocupados, de los ocupados que no habrían aportado a la seguridad social en su trayectoria laboral y de los ocupados que sí aportan por su ocupación principal. Total país

Categoría ocupación	No aportantes 1A	No aportantes 1B	No aportantes 2	Ocupados	Aportantes
Asalariado público	0,0	1,7	1,4	16,4	21,4
Asalariado privado	49,2	58,1	46,5	59,5	65,6
Miembro de cooperativa	0,0	0,0	0,0	0,4	0,6
Profesional independiente	0,5	1,9	0,7	2,7	2,6
Patrón (con personal a cargo)	0,4	0,0	0,0	2,4	2,8
Trabajador por cuenta propia con local	12,0	10,2	6,8	6,9	4,5
Trabajador por cuenta propia sin local	31,4	24,0	37,9	10,5	2,1
Miembro del hogar no remunerado	3,3	2,2	0,0	0,4	0
Beneficiario de programa público de empleo	0,4	0,0	2,0	0,1	0,1
Pasante o becario, remunerado o no	1,1	0,0	4,7	0,3	0,1
Cónyuge colaborador	1,7	1,9	0,0	0,4	0,2
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

A la vez, si se analiza la categoría de ocupación de los padres parecería existir una cierta transferencia intergeneracional que podría jugar un rol importante en la informalidad.

Calculando las matrices de transición entre las categorías de ocupación de padres e hijos se observa que entre el grupo de *no aportantes 1A* (compuesto mayoritariamente por asalariados privados y trabajadores por cuenta propia sin local), del 100% de los asalariados privados, la mitad también tuvo un padre con esta categoría de ocupación.

A la vez, entre los cuentapropistas sin local una tercera parte ubica a su padre también en esta categoría de ocupación. Por otra parte, si bien el peso de los patrones en este grupo es muy menor (0,4%) es de destacar que todos ellos declaran que sus padres también fueron patrones.

Si se analiza el grupo *no aportantes 1B* se observa que del total de asalariados privados, el 60% también ubica a su padre en dicha categoría de ocupación.En tanto, del 100% de los cuentapropistas sin local, uno de cada cuatro ubica a su padre en la misma categoría de ocupación. El 40% declara que su padre fue asalariado privado y uno de cada cinco declara que su padre fue asalariado público.

Entre el grupo de *no aportantes 2*, el 40% de los asalariados privados ubica a su padre en la misma categoría de ocupación. Similares resultados se obtienen para los cuentapropistas sin local. Entre ellos, el 37% declara que su padre también lo fue. En tanto, un 40% declara que su padre fue asalariado privado.

CUADRO V.18. Matriz de transición intergeneracional entre hijos y padres de la categoría ocupacional del grupo *no aportantes 1A*. Total país

Categoría de ocupación del hijo	Categoría de ocupación del padre									
	Asalariado público	Asalariado privado	Profesional	Patrón	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local	Miembro del hogar no remunerado	Beneficiario programa	Pasante o becario	Cónyuge colaborador
Asalariado público	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Asalariado privado	25,5	47,3	2,0	3,0	10,8	10,2	0,0	0,0	0,0	1,3
Profesional independiente	0,0	0,0	84,2	0,0	15,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Patrón	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cuenta propia con local	10,4	56,3	0,0	4,5	21,3	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Cuenta propia sin local	22,0	36,5	0,0	4,0	5,1	32,0	0,0	0,5	0,0	0,0
Miembro del hogar no remunerado	14,7	60,8	0,0	17,7	6,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Beneficiario programa	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pasante o becario	0,0	0,0	0,0	50,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cónyuge colaborador	33,2	37,8	0,0	0,0	29,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

CUADRO V.19. Matriz de transición intergeneracional entre hijos y padres de la categoría ocupacional del grupo *no aportantes 1B*. Total país

Categoría de ocupación del hijo	Categoría de ocupación del padre								
	Asalariado público	Asalariado privado	Profesional	Patrón	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local	Miembro del hogar no remunerado	Cónyuge colaborador	Tareas del hogar
Asalariado público	70,5	0,0	0,0	0,0	0,0	29,5	0,0	0,0	0,0
Asalariado privado	22,9	58,8	0,8	1,1	5,1	10,2	0,0	0,0	1,1
Profesional	52,0	48,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	,0	0,0
Patrón	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cuenta propia con local	10,5	46,8	0,0	12,1	26,2	4,5	0,0	0,0	0,0
Cuenta propia sin local	19,3	40,9	1,2	0,0	10,4	26,7	1,6	0,0	0,0
Miembro del hogar	35,5	64,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cónyuge colaborador	29,0	59,7	0,0	0,0	0,0	11,3	0,0	0,0	0,0
Tareas del hogar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

CUADRO V.20. Matriz de transición intergeneracional entre hijos y padres de la categoría ocupacional del grupo *no aportantes 2*. Total país

Categoría de ocupación del hijo	Categoría de ocupación del padre							
	Asalariado público	Asalariado privado	Profesional independiente	Patrón	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local	Miembro del hogar no remunerado	Pasante o becario
Asalariado público	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Asalariado privado	27,5	40,0	0,0	5,9	9,0	8,1	9,5	0,0
Profesional independiente	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Patrón	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cuenta propia con local	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cuenta propia sin local	0,0	39,8	0,0	15,4	7,8	37,0	0,0	0,0
Miembro del hogar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pasante o becario	50,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

v.2.2.2 Características vinculadas al puesto de trabajo: región

Analizando los departamentos en donde trabajan los ocupados, se observan diferencias tanto entre los trabajadores que no aportan como entre estos y los trabajadores que sí lo hacen.

En particular, en el caso de los trabajadores con una sola ocupación que no aportan por ella y que han o no tenido otro trabajo (*no aportantes 1A* y *no aportantes 1B*), si bien la mayor parte desempeña su actividad laboral en Montevideo, al compararlo con aquellos trabajadores que en la actualidad tienen más de una ocupación (*no aportantes 2*), se observa que el peso de la capital en los dos primeros grupos es relativamente menor.

Mientras el 40% de las personas del grupo *no aportantes 2* desarrollan su actividad laboral en Montevideo, en el grupo *no aportantes 1A* y *no aportantes 1B* son uno de cada tres. Asimismo, la mitad de los trabajadores que sí aportan a la seguridad social en su ocupación principal desempeñan la mayor parte de su labor en la capital del país.

Cuadro v.21. Distribución por departamento del conjunto de ocupados, de los ocupados que no habrían aportado a la seguridad social en su trayectoria laboral y de los ocupados que sí aportan por su ocupación principal. Total país

Departamento	No aportantes 1A	No aportantes 1B	No aportantes 2	Ocupados	Aportantes
Montevideo	30,8	33,4	39,1	47,2	51,4
Artigas	2,0	4,8	0,0	1,9	1,6
Canelones	16,7	17	13,3	11,9	10,9
Cerro Largo	5,0	9,1	1,9	2,5	1,8
Colonia	4,6	3,5	3,4	4,3	4,2
Durazno	2,9	1,2	6,0	1,7	1,6
Flores	0,0	0	0,0	0,7	0,7
Florida	3,6	1,5	0,0	1,6	1,5
Lavalleja	0,7	1,9	7,3	1,6	1,5
Maldonado	4,8	4,8	2,4	5,8	5,7
Paysandú	5,0	2,5	0,0	3	2,9
Río Negro	1,5	1,5	0,0	1,6	1,4
Rivera	5,8	4,3	10,2	2,7	2,0
Rocha	2,6	1,2	3,3	2,1	1,8
Salto	4,7	2	1,6	3,1	3
San José	2,7	4,3	6,2	2,8	2,5
Soriano	2,6	2,7	0,3	2,2	2,1
Tacuarembó	2,7	1,2	1,4	1,8	1,7
Treinta y Tres	0,3	1,8	3,6	1,2	1,2
Exterior	1,0	1,3	0,0	0,4	0,3
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

v.2.2.3 Características vinculadas al puesto de trabajo: cantidad de personas en la empresa

El tamaño de la empresa en la que la persona desempeña su labor suele ser una variable muy asociada con la calidad y la decencia del puesto de trabajo. Generalmente, empresas de menor tamaño están asociadas a baja productividad y a situaciones de informalidad.

En este caso se observa que prácticamente la mitad de los no aportantes con una ocupación y que no han tenido otra a lo largo de su trayectoria (no aportantes 1a) son unipersonales.

Para el grupo *no aportantes 1B* y *no aportantes 2*, la proporción de unipersonales desciende levemente y se ubica en torno al 40%. Estos resultados son acordes con la proporción de cuentapropistas.[47]

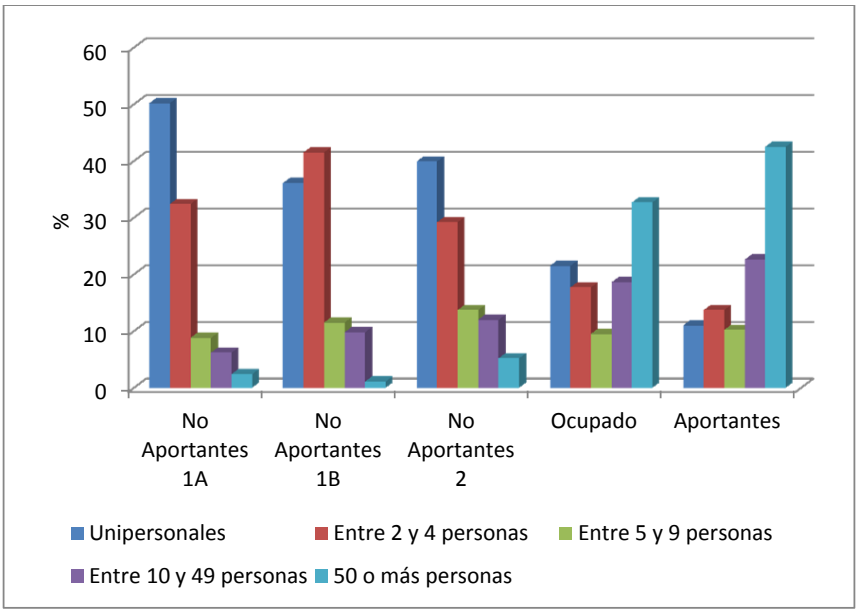
A la vez, más del 30% trabaja en empresas de 2 a 4 personas para los *no aportantes 1A* y más del 40% para el grupo de *no aportantes 1B*. En tanto, son el 29% de los *no aportantes 2*. Es decir que al menos tres de cada cuatro personas que no aportaron a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral se encuentran desempeñando su tarea principal en empresas de menos de 5 personas.

Solamente el 2,4% de las personas del grupo no aportantes 1a trabaja en empresas grandes de más de 50 personas. El registro es incluso inferior en el grupo *no aportantes 1B* (1,1%). Para el grupo de *no aportantes 2*, la proporción es levemente mayor y asciende a 5%.

Al comparar con el total de ocupados se observa un claro contraste, ya que solo uno de cada cinco trabaja en unipersonales y el 18% en empresas de 2 a 4 personas. Asimismo, uno de cada tres desarrolla su tarea en empresas de más de 50 personas.

Las diferencias son mayores al comparar con los trabajadores que sí aportan a la seguridad social por la ocupación principal. Solamente uno de cada diez trabaja en unipersonales, en tanto que el 42% realiza su labor en empresas grandes, de 50 o más personas.

GRÁFICO V.4. Distribución por cantidad de personas en la empresa del conjunto de ocupados, de los ocupados que no habrían aportado a la seguridad social en su trayectoria laboral y de los ocupados que sí aportan por su ocupación principal. Total país



Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

47 Los cuentapropistas conforman el 43,4% de los no aportantes 1a, el 34% de los no aportantes 1b y el 44,7% de los no aportantes 2.

v.2.2.4. Características vinculadas al puesto de trabajo: horas trabajadas

En cuanto a las horas trabajadas en la ocupación principal también pueden observarse diferencias, tanto entre las personas que no habrían aportado a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral, como entre estas y aquellas personas que sí se encuentran aportando.

Por un lado, casi una de cada cuatro personas del grupo no aportantes 1a y no aportantes 1b trabaja menos de 20 horas semanales en la única ocupación que tienen.

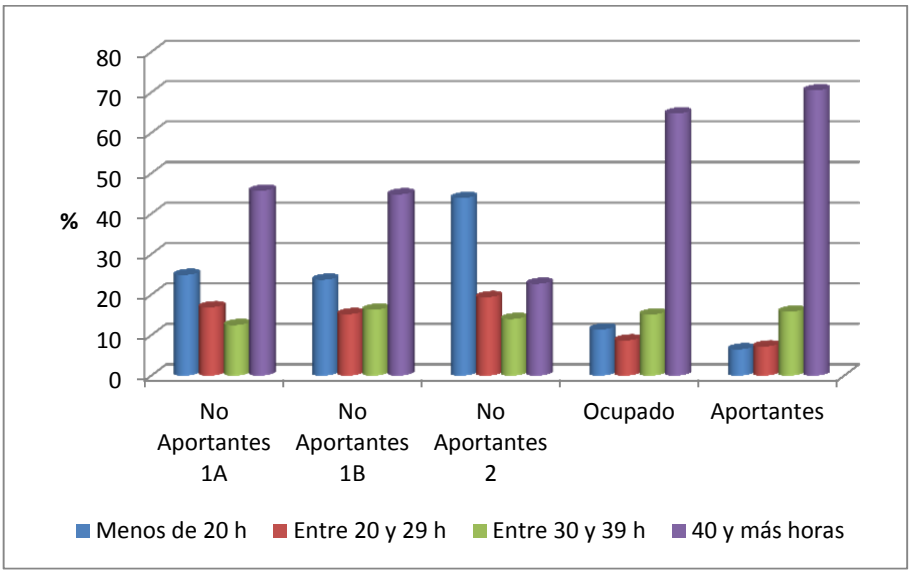
En cambio, para el grupo *no aportantes 2* la proporción que trabaja menos de 20 horas en la ocupación principal es casi uno de cada dos, lo cual es esperable dado que estas personas presentan más de una ocupación en la actualidad.

No obstante, si se mira al conjunto de ocupados, la proporción de trabajadores que realiza menos de 20 horas semanales en la ocupación principal es uno de cada diez, y si se analiza entre los trabajadores que sí aportan a la seguridad social es aún menor (6,5%).

En el otro extremo, prácticamente la mitad de las personas pertenecientes a los grupos *no aportantes 1A* y *no aportantes 1B* trabajan 40 horas semanales o más en la única ocupación que tienen. Esta proporción es uno de cada cinco para el grupo *no aportantes 2*, lo que es esperable dado que se trata de personas con más de una ocupación.

Si se comparan estos registros con el total de ocupados y con los que aportan a la seguridad social en su ocupación principal, se observa que el 65% de los ocupados y el 70% de los que aportan trabaja 40 o más horas semanales.

GRÁFICO V.5. Distribución por horas trabajadas del conjunto de ocupados, de los ocupados que no habrían aportado a la seguridad social en su trayectoria laboral y de los ocupados que sí aportan por su ocupación principal. Total país



Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

Esto podría dar evidencia de que estos trabajos donde las personas no aportan a la seguridad social están asociados a la modalidad *part time*. En tanto, la cotización se asocia en mayor medida a trabajos de tiempo completo.

v.2.2.5 Motivo por el cual no aportan a la seguridad social

Finalmente, al analizar el motivo por el cual no aportan a la seguridad social, casi el 40% de las personas que hasta el momento han tenido una sola ocupación a lo largo de su trayectoria laboral y no aportan por ella (*no aportantes 1A*) declaran no hacerlo pues los descuentos les parecen excesivamente altos.

En segundo lugar, aparecen *otros motivos*,[48] con el 23,4% de las respuestas. En tercer lugar, el 15% declara que su empleador se lo impuso como condición.

CUADRO V.22. Distribución por cantidad de personas en la empresa del conjunto de ocupados, de los ocupados que no habrían aportado a la seguridad social en su trayectoria laboral y de los ocupados que sí aportan por su ocupación principal. Total país

Motivo por el cual no aporta a una caja de jubilaciones	No aportantes 1A	No aportantes 1B	No aportantes 2
Le parece que los beneficios no son adecuados al aporte que debe realizar	5,1	3,7	1,8
Los descuentos son muy altos para mi sueldo	39,1	30,3	34,9
Tengo otro tipo de seguro que me proporciona ingreso para mi vejez	1,4	0,4	3,4
No confía en el sistema	1,7	1,4	9,0
Ya está jubilado	0,0	1,3	0,5
Cree que no va a poder cumplir con los requisitos que le piden	4,0	3,2	5,8
Piensa que cuando se jubile el sistema no existirá	0,0	0,3	0,0
Su empleador se lo impuso como condición	14,8	18,4	7,6
No le interesa pagar, aportar a una caja de jubilaciones	9,4	6,2	1,8
Sabe que igual sin aportes accede a una jubilación	0,2	0,8	0,0
Cobra un beneficio del estado y teme perderlo	0,9	0,1	0,0
Otro motivo, especificar	23,4	33,9	35,2
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

Entre aquellos que no aportan por su ocupación principal y que tampoco lo hicieron antes habiendo tenido otros trabajos (*no aportantes 1B*) se aprecian registros similares. Las opciones más mencionadas son el hecho de que los descuentos les parecen excesivamente altos para el sueldo (30,3%), *otros motivos* (33,9%) y la exigencia del empleador (18,4%).

Para aquellas personas que tienen en la actualidad más de una ocupación, no aportan por ninguna de ellas y tampoco han aportado por trabajos anteriores en caso de tenerlos (*no aportantes 2*), se observa un orden de respuestas muy similar a lo mencionado. No obstante, vale mencionar que crece el peso de la opción *no confío en el sistema*, con un 9% de las respuestas.

48 La mayoría de las personas que declara otros motivos para no aportar sin importar si son *no aportantes 1A*, *no aportantes 1B* o *no aportantes 2* refieren a que su trabajo es de carácter zafral o a la realización de changas o trabajos esporádicos e inestables o por muy pocas horas a la semana y por ende declaran, ante ello, la no conveniencia del aporte.

V.2.3. Síntesis

Los datos relevados a partir de la ELPS parecerían marcar la existencia de un mercado de trabajo donde coexisten dos tipos de ocupados: aquellos que no aportan a la seguridad social y aquellos que sí lo hacen. Las diferencias entre estos tipos de ocupados son notorias, tanto en características personales (edad y nivel educativo principalmente) como en características asociadas al puesto de trabajo (categoría de ocupación, tamaño de empresa y cantidad de horas trabajadas).

En referencia a las características personales, entre aquellos que no se encuentran aportando a la seguridad social predominan las personas con hasta 6 años de educación (40%). En tanto, entre las personas que sí aportan por su ocupación principal son mayoría los que cuentan con más de 12 años de educación (30%).

Asimismo, el no registro en la seguridad social parecería ser un fenómeno muy vinculado al tamaño de la empresa y a la categoría de ocupación. Prácticamente la mitad de las personas ocupadas que no aportan o no han aportado en su trayectoria laboral son unipersonales que trabajan por cuenta propia. En contraste, entre los que sí aportan por la ocupación principal casi la mitad desempeña su trabajo en empresas de 50 o más personas.

También existen diferencias adentro del conjunto de personas ocupadas que no han aportado a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral. Por un lado, entre los no aportantes, el 92% tiene una sola ocupación (*no aportantes 1A* y *no aportantes 1B*), en tanto que solamente el 8% cuenta con más de un trabajo y no aporta por ninguno de ellos ni tampoco ha aportado por otros trabajos anteriores en caso de haberlos tenido (*no aportantes 2*).

El 60% de los no registrados que tienen una sola ocupación declaran que esta es la única que han tenido a lo largo de su trayectoria laboral (*no aportantes 1A*), mientras que el otro 40% señala haber tenido otros trabajos antes, pero tampoco haber aportado por ellos (*no aportantes 1B*).

Estos grupos están constituidos principalmente por personas jóvenes, menores de 29 años. En el grupo *no aportantes 1A* los jóvenes representan el 60% y entre los *no aportantes 1B* representan el 50%.

En contraste, aquellos trabajadores que cuentan con más de un empleo y que no aportan por ninguno de ellos ni tampoco aportaron en trabajos anteriores en caso de haberlos tenido son mayoritariamente personas de entre 30 y 40 años (30%).

Por otra parte, este último grupo en su ocupación principal realiza pocas horas semanales. Casi la mitad trabaja menos de 20 horas, lo cual es razonable dado que cuentan también con otra ocupación. En cambio, las personas de los grupos *no aportantes 1A* y *no aportantes 1B*, la mitad realiza más de 40 horas. Asimismo, estas cifras son notoriamente a las de los trabajadores que sí aportan a la seguridad social, donde el 70% trabaja más de 40 horas a la semana.

Finalmente, entre los motivos para no aportar a la seguridad social se destaca que las personas creen que los descuentos son muy altos dado el sueldo (alrededor del 40%). Asimismo, una proporción considerable (alrededor del 15%) declara que el empleador se lo exigió como condición para contratarlo.

Las opciones referidas a los ingresos en la vejez son mencionadas por muy pocas personas, por lo que podría inferirse que los ingresos futuros para estos grupos de personas no constituyen una mayor preocupación, en tanto que en muchos casos el interés por el ingreso presente puede llevar a que la persona no aporte.

V.3. Personas que no se encuentran ocupadas en la actualidad y que habiendo trabajado alguna vez no aportaron a la seguridad social

Dentro de la población en edad de trabajar, el 44% se encuentra no ocupado,[49] lo que representa

49 Hay que tener presente que el hecho de ser no ocupado no implica ser desocupado. Desafortunadamente, a partir de la ELPS no puede

aproximadamente 1.200.000 personas. Dos de cada tres de estas personas han trabajado alguna vez por más que en la actualidad no se encuentran ocupadas (aproximadamente 800.000).

A estas personas que trabajaron al menos una vez en su vida se les consulta si han aportado a la seguridad social en ese primer trabajo o en otros trabajos que hayan tenido entre 2010 y 2013, así como también cuántos años han aportado a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral.

Allí se observa que aproximadamente 150.000 personas declaran no haber aportado ningún año a la seguridad social. A la vez, para tener una idea más próxima de la cantidad de personas que en la actualidad no están ocupadas y que no habrían aportado a la seguridad social, se excluyen los que estén cobrando jubilación (común o por edad avanzada o por invalidez habiendo trabajado), bajo el supuesto de que si están cobrándolas se debe al hecho de haber cotizado alguna vez (aunque sea menos de un año) en el mercado laboral.

En este sentido, de las aproximadamente 150.000 personas, el 95,7% declara no estar cobrando jubilación, en tanto que el restante 4,3% sí lo hace. Por lo tanto, esta proporción también es excluida de la informalidad. En síntesis, se cuenta con un conjunto de 145.000 personas que no habrían aportado ningún año a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral ni tampoco están cobrando jubilación.

CUADRO V.23. Cantidad de personas no ocupadas que trabajaron alguna vez y no han aportado a la seguridad social. Total país

No ocupadas actualmente	1.213.704
Trabajaron alguna vez	802.264
No aportó ningún año a la seguridad social ni cobran jubilaciones	144.332

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

Por lo tanto, en el conjunto de personas que no habrían aportado a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral se cuenta con 144.332 que no estaban ocupadas al momento de realizar la ELPS.

Como se mencionó, la ELPS no permite relevar si la persona está activa o no. Por tal motivo, y con el objetivo de centrar el análisis en personas que todavía posean vínculos con el mercado de trabajo, se excluirán del análisis a aquellos mayores de 65 años, los cuales representan el 17% de esta población.

A la vez, se excluyen a aquellos jóvenes de entre 14 y 19 años que representan el 28% de esta población, dado que si bien han trabajado alguna vez, es probable que este contacto con el mercado laboral haya sido efímero, por lo que existe la posibilidad de que se hayan retirado y en el momento de la encuesta no estén buscando trabajo.

En síntesis, se consideran en la próxima sección a aproximadamente 80.000 personas que declaran no haber aportado a lo largo de su trayectoria laboral, que no están ocupados al momento de la encuesta y tienen entre 20 y 65 años de edad, por lo cual es probable que en su mayoría estén activos en el mercado de trabajo. A este grupo entonces se le denominará *no aportantes no ocupados*.

El objetivo de la presente sección es describir brevemente a este grupo de personas, tanto en lo que refiere a características personales como a las características del primer empleo relevadas en la encuesta.[50]

obtenerse información acerca de si la persona forma parte de la pea o no. Por lo tanto, es probable que una gran proporción de estos no ocupados sean inactivos, sobre todo los de mayor edad.

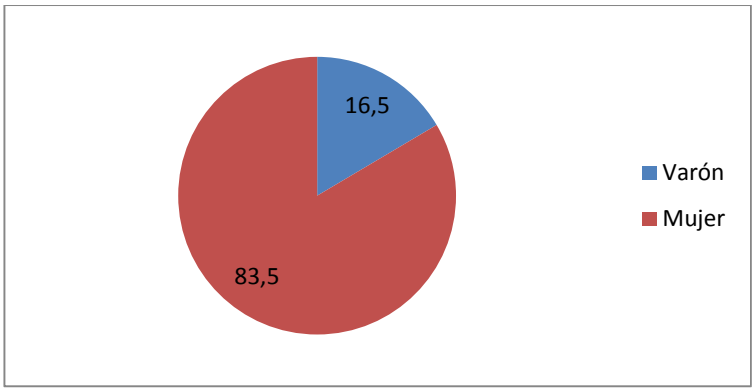
50 Se opta por describir el primer empleo pues al no tener en la ELPS toda la trayectoria laboral de la persona, no puede conocerse con certeza cuál fue su último empleo ni qué características tuvo.

V.3.1. Características personales

v.3.1.1. Características personales: sexo

Al analizar por sexo se observa que más del 80% de este grupo está compuesto por mujeres, lo que marca claramente la desventaja que presentan en comparación con los varones, no solo por el hecho de no estar ocupadas, sino también porque cuando lo estuvieron les resultó más difícil aportar a la seguridad social.

GRÁFICO V.6. Distribución de las personas no aportantes no ocupadas, según sexo. Total país



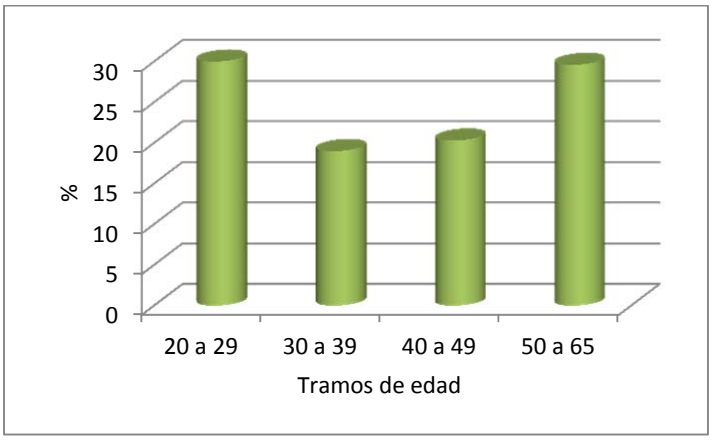
Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

v.3.1.2. Características personales: edad

Las personas jóvenes de entre 20 y 29 años de edad representan el 31,1% de este grupo. Dadas las tasas de actividad para este grupo, en este caso sí es probable que se trate de personas desocupadas que luego de haber trabajado al menos una vez y no haber aportado, en el momento de la encuesta se encuentren buscando trabajo, pero sin haberlo conseguido.

La situación parecería más compleja para personas de mayor edad. El 40% (aproximadamente 30.000 personas) tiene entre 30 y 49 años y el 30% (aproximadamente 23.000 personas) entre 50 y 65 años. Este grupo de personas se encuentran sin trabajo y además sin aportes a la seguridad social en lo que va de su trayectoria laboral, por lo que se vuelve bastante improbable que logren el acceso a causales jubilatorias vinculadas con el mercado de trabajo.

GRÁFICO V.7. Distribución de las personas no aportantes no ocupadas, según edad. Total país



Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

v.3.1.3. Características personales: sexo y edad

Al combinar las dos variables mencionadas se aprecia que el peso de los varones es mayor en el grupo de edad más joven (de 20 a 29 años). La diferencia es de casi 20 puntos porcentuales, lo que probablemente se asocie a que son ellos los que salen en primer lugar al mercado de trabajo, mientras que las mujeres se incorporan más tardíamente.

Por el contrario, en el grupo de edad más viejo, la brecha entre mujeres y varones es de 9 puntos a favor de las primeras. Por tanto, se aprecian diferencias por sexo significativas al dividir por grupo de edad. Las mujeres son las que se encuentran en mayor desventaja en el sentido de que a pesar de que crecen en edad continúan sin encontrar trabajo y no han aportado a la seguridad social cuando tuvieron uno, por lo que resulta poco probable que logren el acceso a causales jubilatorias vinculadas con el mercado de trabajo.

CUADRO V.24. Distribución de las personas no aportantes no ocupadas por sexo, según edad. Total país

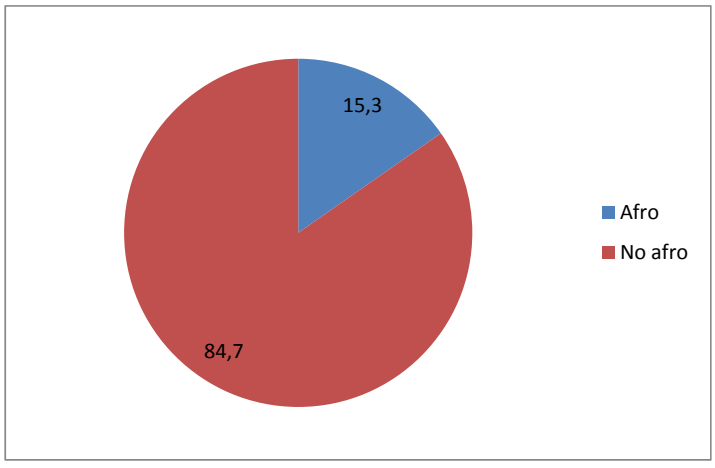
Edad	Varón	Mujer	Total
20 a 29	47,0	27,9	31,1
30 a 39	7,7	21,2	19,0
40 a 49	23,1	19,8	20,3
50 a 65	22,2	31,1	29,6
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

v.3.1.4. Características personales: ascendencia étnica-racial

Al analizar la ascendencia de este grupo de personas se observa que el 15% declara creer tener ascendencia negra o afro. Este registro es similar a lo declarado por las personas que no han aportado a lo largo de su trayectoria laboral pero que están ocupadas y superior al registro de las personas afro entre los trabajadores aportantes (10%), lo que evidencia las desventajas que enfrenta la población afro en el aporte a la seguridad social.

GRÁFICO V.8. Distribución de las personas no aportantes no ocupadas, según ascendencia étnica-racial. Total país

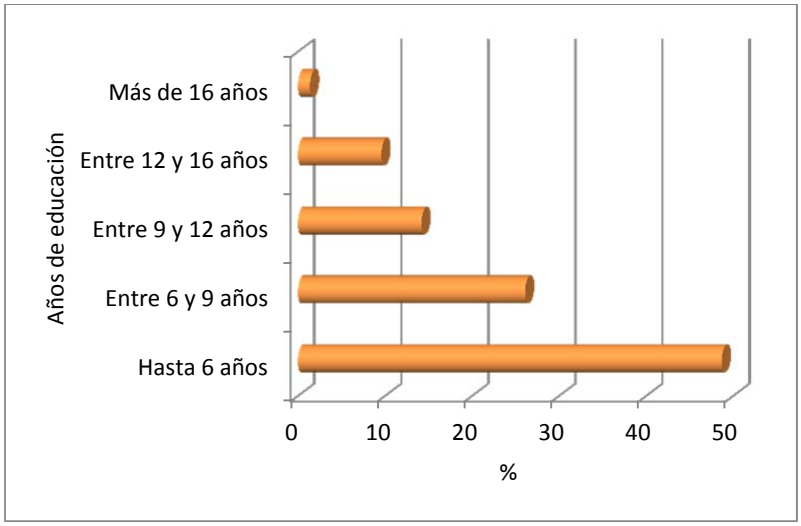


Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

v.3.1.5. Características personales: nivel educativo

Del conjunto de personas *no aportantes no ocupadas*, tres de cada cuatro cuentan con menos de nueve años de educación. En el otro extremo, solamente un 11% tiene más de 12 años y tan solo un 1% cuenta con más de 16 años de educación, lo que indica claramente que estas personas en su mayoría cuentan con bajo nivel educativo. Estos registros son similares a los obtenidos para el resto de los grupos de personas no cotizantes, analizados en la sección anterior.

GRÁFICO V.9. Distribución de las personas no aportantes no ocupadas por nivel educativo. Total país

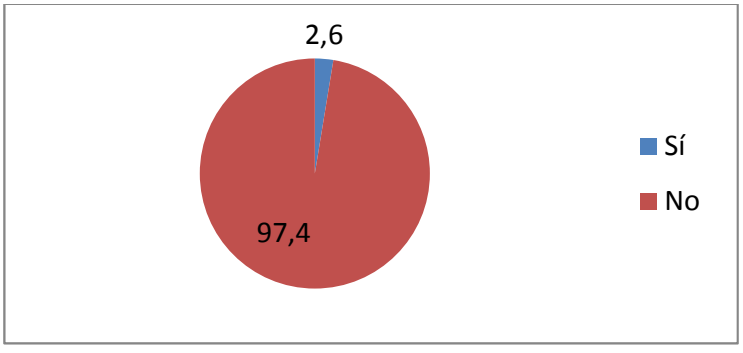


Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

v.3.1.6. Capacitación para el empleo

Solamente el 2,9% de este grupo de personas declara haber hecho algún tipo de capacitación para el empleo. Este registro es inferior a lo declarado por las personas que no habrían aportado a la seguridad social pero que se encuentran ocupadas en la actualidad y es notoriamente más bajo a lo declarado por los trabajadores que sí aportan a la seguridad social.

GRÁFICO V.10. Distribución de las personas *Informales no ocupadas* por realización de cursos de capacitación para el empleo. Total país



Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

Asimismo, de estas 2000 personas, el 41,5% declara que el curso realizado estaba relacionado con la tarea que la persona desempeñaba cuando estaba ocupada. Este registro es mayor a lo declarado por el grupo *no aportantes 2*, donde ninguna persona declaraba que el curso estaba relacionado con la tarea desempeñada,51 pero menor a lo declarado por los grupos *no aportantes 1A* y *no aportantes 1B* (70%).

v.3.1.7. Antecedentes familiares: categoría de ocupación de padres y madres

Al analizar la categoría de ocupación de los padres de las personas que en la actualidad no se encuentran ocupadas pero que alguna vez trabajaron y no aportaron a la seguridad social por esos empleos, se observa que el 50,8% declara que sus padres fueron asalariados privados y el 25,5% asalariados públicos. Estos registros son similares a lo obtenido anteriormente para el conjunto de los ocupados (tanto los que no han aportado a la seguridad social como aquellos que sí lo están haciendo).

Asimismo, el 16,8% de los *no aportantes no ocupados* declara que su padre trabajaba por cuenta propia (ya sea con o sin local).

CUADRO V.25. Distribución por categoría ocupacional de los padres y madres de las personas no aportantes no ocupadas. Total país

Categoría ocupación	Padre	Madre
Asalariado público	25,5	7,8
Asalariado privado	50,8	28,6
Miembro de cooperativa	0,8	0,0
Profesional independiente	0,7	1,4
Patrón (con personal a cargo)	5,2	0,6
Trabajador por cuenta propia con local	5,7	1,3
Trabajador por cuenta propia sin local	11,1	5,9
Miembro del hogar no remunerado	0,0	5,7
Cónyuge colaborador	0,0	1,3
Trabajador en programa social de empleo	0,0	0,0
Tareas del hogar	0,2	47,4
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

Por otra parte, el 47,4% de las madres de estas personas realizaba tareas del hogar. Este registro es similar en comparación con las madres de los ocupados no aportantes. Asimismo, el 28,6% de estas personas declaran que sus madres eran asalariadas privadas, lo cual también es similar al compararlo con el conjunto de ocupados (28%).

En síntesis, los padres y madres de estas personas no parecerían ser tan diferentes de los padres y madres de los ocupados no aportantes en cuanto a la categoría de ocupación. Se verifica un claro rol diferenciado entre varones y mujeres, de padre proveedor y madre cuidadora.

51 Personas que en la actualidad cuentan con más de una ocupación y que no aportan por ninguna de ellas y tampoco han aportado por trabajos anteriores (en caso de haberlos tenido).

V.3.2. Características del primer empleo

Como se mencionó, estas personas no se encuentran ocupadas en la actualidad, pero alguna vez tuvieron un trabajo. Sin embargo, no aportaron por ese trabajo ni por otros que hayan tenido entre 2010 y 2013 y además declaran no contar con ningún año de aporte a la seguridad social a lo largo de la trayectoria laboral. A pesar de no estar ocupadas en la actualidad, si la persona trabajó alguna vez, la ELPS indaga acerca de las características del primer empleo. Eso permite analizar cómo fue la inserción laboral de estas personas.

Para este grupo, el 23,5% no recuerda el año en el cual ingresó al mercado de trabajo, en tanto que solamente el 32% se inició en la actividad laboral antes de 1990. En el otro extremo, casi el 25% comenzó a trabajar a partir del año 2000.

v.3.2.1. Características del primer empleo: medios de obtención

Dos de cada tres de estas personas consiguieron su trabajo a través de amigos o familiares, o bien porque les avisaron de la disponibilidad del empleo o bien porque las recomendaron. Asimismo, una de cada cinco consiguió este primer trabajo por medio de conocidos. Se aprecia entonces cómo los vínculos particularistas son los más importantes para la obtención del primer empleo. Estas tres opciones abarcan en conjunto el 90% de las respuestas.

Estos resultados son levemente superiores al comparar con el conjunto de ocupados y con los trabajadores que sí aportan a la seguridad social, lo que reflejaría que el vínculo particularista para ingresar al mercado laboral parecería ser independiente de la condición de aportar o no a la seguridad social.

GRÁFICO V.11. Distribución de las personas no aportantes no ocupadas, según medio de obtención del primer trabajo. Total país

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

v.3.2.2. Características del primer empleo: categoría de ocupación

Analizando la categoría de ocupación del primer trabajo se observa una clara diferencia entre las personas *no aportantes no ocupadas* con el conjunto de ocupados y aquellos que sí aportan a la seguridad social. Por un lado, si bien la categoría de asalariados es la que predomina entre los *no aportantes no ocupados* (82%), entre los ocupados y los que sí aportan son el 90%.

Asimismo, entre los *no aportantes no ocupados* el peso de los trabajadores por cuenta propia, considerando aquellos con y sin local, llega al 13,7%. En tanto, entre los ocupados son el 7,4% y entre los que sí aportan son el 6,3%.

Estos datos dan cuenta de que la categoría de ocupación del primer trabajo parecería ser relevante a la hora de aportar a la seguridad social. Los asalariados se encuentran en posición de ventaja frente a los que se inician como cuentapropistas o trabajan en el hogar de forma no remunerada.

CUADRO V.26. Distribución por categoría de ocupación donde trabajaron por primera vez las personas *informales no ocupadas*, los ocupados y los formales. Total país

Categoría de ocupación	No aportantes no ocupados	Ocupados	Aportantes
Asalariado público	2,4	6,8	7,4
Asalariado privado	79,3	82,4	83,0
Miembro de cooperativa	0,0	0,2	0,2
Profesional independiente	0,0	0,5	0,6
Patrón (con personal a cargo)	0,0	0,2	0,2
Trabajador por cuenta propia con local	2,4	0,9	0,8
Trabajador por cuenta propia sin local	11,3	6,5	5,5
Miembro del hogar no remunerado	3,7	1,8	1,6
Beneficiario de programa público de empleo	0,6	0,2	0,1
Pasante o becario remunerado o no	0,3	0,4	0,6
Cónyuge colaborador	0,0	0,1	0,0
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

v.3.2.3. Características del primer empleo: tamaño de empresa

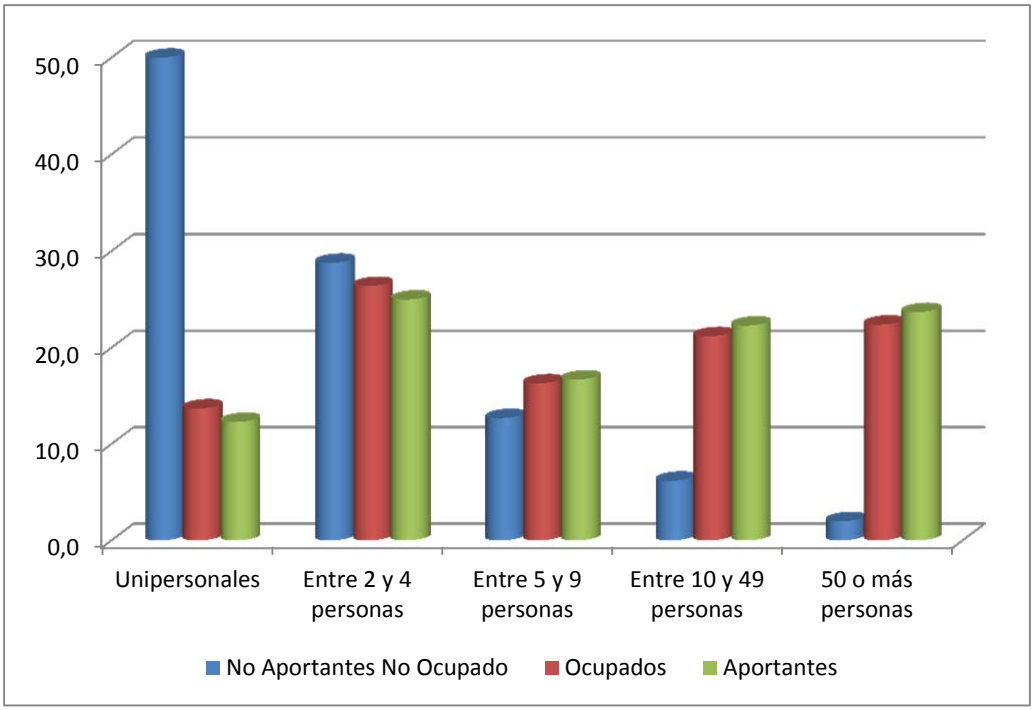
En referencia al tamaño de la primera empresa en la cual trabajaron estas personas se aprecia que la mitad de ellas comenzaron trabajando en una unipersonal. Otro 29% trabajó en empresas de 2 a 4 personas y un 13% lo hizo en empresas que contaban con entre 5 y 9 personas. Por lo tanto, más del 90% de este grupo comenzó a trabajar en empresas pequeñas. En el otro extremo, apenas el 2% iniciaron su actividad en empresas de más de 50 personas.

Comparando estos resultados con los obtenidos para el conjunto de ocupados y para aquellas que se encuentran aportando a la seguridad social se aprecian diferencias notorias. Al analizar el conjunto de ocupados, solamente un 14% se inicia como unipersonal en el mercado laboral, registro que es aún menor al analizar los ocupados que sí aportan a la seguridad social (12,3%).

Por el contrario, más de un 20% comienza su actividad en empresas de entre 10 y 49 personas y otra quinta parte lo hace en empresas de 50 personas o más, siendo nuevamente los registros superiores entre los ocupados que sí aportan a la seguridad social.

En síntesis, nuevamente se confirma que el no registro a la seguridad social y el tamaño de la empresa son variables que están netamente vinculadas. Prácticamente 9 de cada 10 personas que no están ocupadas pero que estuvieron alguna vez y no aportaron a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral se iniciaron en el mercado de trabajo en empresas de menos de 10 personas, y solamente el 2% logra empezar su carrera laboral en empresas grandes.

GRÁFICO V.12 Distribución por tamaño de la empresa donde trabajaron por primera vez las personas Informales no ocupadas, Ocupados y Formales. Total País.



Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

v.3.2.4. Características del primer empleo: región

Al estudiar la región en donde se insertaron estas personas, se observa que el 34% comenzó a trabajar en Montevideo. No obstante, la diferencia al comparar con el conjunto de ocupados y en particular con los que sí aportan a la seguridad social es notoria. Prácticamente la mitad de los ocupados tuvieron su primer empleo en Montevideo, y entre los que sí aportan ese registro es levemente superior (52,7%), lo que indica nuevamente el importantísimo rol que juega la capital del país como aquella región en donde las probabilidades de acceder a un trabajo que aporte a la seguridad social son mayores. No se observan grandes diferencias al comparar en el resto de los departamentos.

CUADRO V.27. Distribución por región donde trabajaron por primera vez las personas informales no ocupadas, los ocupados y los formales. Total país

Departamento	No aportantes no ocupados	Ocupados	Aportantes
Montevideo	33,6	49,3	52,7
Artigas	3,8	2,1	1,8
Canelones	9,3	10,0	9,5
Cerro largo	4,8	2,3	1,8
Colonia	5,3	4,3	4,2
Durazno	1,3	1,2	1,1

Flores	1,9	0,9	0,9
Florida	3,1	1,5	1,4
Lavalleja	2,7	2,2	1,9
Maldonado	3,7	5,0	4,7
Paysandú	4,4	3,3	3,2
Río Negro	1,0	1,7	1,5
Rivera	5,7	2,2	2,0
Rocha	1,6	1,7	1,4
Salto	3,9	3,0	2,9
San José	4,1	2,7	2,4
Soriano	2,5	2,2	2,1
Tacuarembó	2,5	1,8	1,7
Treinta y Tres	3,5	1,1	1,2
Exterior	1,3	1,6	1,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la ELPS.

v.3.3. Síntesis

Aproximadamente 1.200.000 personas de 14 años y más no se encuentra trabajando en la actualidad, la gran mayoría de ellas ya se ha retirado del mercado laboral debido a su alta edad. Dos de cada tres de estas personas han trabajado alguna vez (aproximadamente 800.000) y poco menos de 150.000 declaran no haber aportado a la seguridad social en ningún año.

A la vez, con el objetivo de aproximarse de forma más adecuada a la cantidad de personas que en la actualidad no están ocupadas y que no habrían aportado a la seguridad social, se excluyen aquellos que estén cobrando jubilación (común o por edad avanzada o por invalidez habiendo trabajado), bajo el supuesto de que si están cobrándola se debe al hecho de haber cotizado alguna vez (aunque sea menos de un año) en el mercado laboral.

En este sentido, de las aproximadamente 150.000 personas, el 95,7% declara no estar cobrando jubilación, en tanto que el restante 4,3% sí lo hace. Por lo tanto esta proporción también es excluida de la informalidad. En síntesis, se cuenta con un conjunto de 145.000 personas que no han aportado ningún año a la seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral ni tampoco están cobrando jubilación.

Asimismo, con el objetivo de aproximarse a la población económicamente activa se excluyen del análisis a las personas mayores de 65 años y a los jóvenes entre 14 y 19 años, los cuales representan el 17% y 28% respectivamente.

En síntesis, se cuentan con aproximadamente 80.000 personas que habiendo trabajado alguna vez declaran no haber aportado a lo largo de su trayectoria laboral, que no están ocupados al momento de la encuesta y tienen entre 20 y 65 años de edad, por lo cual se presume que en su gran mayoría estén activos en el mercado de trabajo. A este conjunto de personas se les denomina *no aportantes no ocupados*.

El 30% de este grupo está compuesto por personas jóvenes, de entre 20 y 29 años de edad, por lo que se trata de personas que tuvieron al menos un empleo anteriormente, no aportaron por dichas actividades y en la actualidad no se encuentran ocupadas.

La situación parecería más compleja para personas de mayor edad, ya que otro 30% tiene entre 50 y 65 años y se encuentra sin trabajo y además sin aportes a la seguridad social en lo que va de

su trayectoria laboral, por lo que se vuelve bastante improbable que logren el acceso a causales jubilatorias vinculadas con el mercado de trabajo.

Nuevamente, el nivel educativo parecería ser un determinante fundamental del aporte a la seguridad social. Entre los *no aportantes no ocupados*, tres de cada cuatro cuentan con menos de 9 años de educación, mientras que en el otro extremo solamente un 11% tiene más de 12 años, lo que indica claramente que estas personas en su mayoría cuentan con bajo nivel educativo. Estos registros son similares a los obtenidos para el resto de los grupos *no aportantes ocupados* analizados en la sección anterior.

Dos de cada tres de estas personas consiguieron su trabajo a través de amigos o familiares y uno de cada cinco consiguió este primer trabajo por medio de conocidos. Estos resultados son similares al comparar con el conjunto de ocupados y con los trabajadores que sí aportan a la seguridad social, lo que reflejaría que el vínculo particularista para ingresar al mercado laboral parecería ser independiente de la condición de aportar o no a la seguridad social.

Al estudiar la región en donde se insertaron estas personas, se observa que el 34% comenzó a trabajar en Montevideo. La diferencia al comparar con el conjunto de ocupados y en particular con los que sí aportan a la seguridad social es notoria. Prácticamente la mitad de los ocupados tuvieron su primer empleo en Montevideo, y entre los que sí aportan ese registro es levemente superior (52,7%).

Existen diferencias en la categoría de ocupación del primer trabajo entre las personas *no aportantes no ocupadas* con el conjunto de ocupados y con aquellos que sí aportan a la seguridad social. Entre los *aportantes no ocupados* el peso de los trabajadores por cuenta propia llega al 14%, en tanto que entre los *ocupados* son el 7,4% y entre los que sí aportan son el 6,3%.

El 90% de las personas que no están ocupadas pero que estuvieron alguna vez y no aportaron a la seguridad social se iniciaron en el mercado de trabajo en empresas de menos de 10 personas, y solamente el 2% logra empezar su carrera laboral en empresas grandes.

En cambio, entre los ocupados que sí aportan a la seguridad social, la mitad se inicia en empresas de menos de 10 personas, en tanto que uno de cada cuatro comienza trabajando en empresas de 50 personas o más, lo que confirma que el no registro a la seguridad social y el tamaño de la empresa son variables que están netamente vinculadas.

CAPÍTULO VI. Desafíos para Uruguay hoy. Insumos para las acciones futuras de combate a la informalidad

CAPÍTULO VI. Desafíos para Uruguay hoy. Insumos para las acciones futuras de combate a la informalidad

Marcelo Castillo y Gustavo Méndez[52] [53]

VI.1. Recapitulación de principales problemáticas para el avance de la formalización laboral

Uruguay ha logrado un descenso pronunciado de sus niveles de informalidad laboral, independientemente de la metodología utilizada para medirla. La evolución económica favorable, sin lugar a dudas, contribuyó a la formalización en varios sectores de actividad.

Asimismo, es razonable afirmar que la implementación de políticas también contribuyó a ese descenso. En esta publicación se ha referido a tres tipos de políticas que habrían impulsado mejores niveles de formalización: las grandes reformas, las políticas específicas y las mejoras en las capacidades institucionales de los organismos con competencia en la regulación y fiscalización en el mercado de trabajo.

La discusión en relación a los múltiples procesos que afectan la situación de formalidad no debe tomar en cuenta solo las políticas públicas en sí, sino también la realidad de los actores que mediante sus acciones pueden promover, o no, un mayor nivel de formalización.

En ese sentido, también es importante resaltar que el reposicionamiento de los actores del mundo de la producción, trabajadores y empleadores organizados, que trajo aparejada la reinstalación de la negociación colectiva en el Uruguay, también parece haber impulsado mejores niveles de formalización.

Así, la puesta en marcha del mecanismo de negociación colectiva pudo haber operado como un marco propicio para generar discusiones que permitieran poner a la informalidad laboral como un problema prioritario a resolver, fundamentalmente a partir de consolidación de las interacciones continuadas y estables en el tiempo entre los actores, lo cual promueve el aumento de los niveles de confianza mutua y las negociaciones de suma positiva.

Si se hace una radiografía general de la situación de la informalidad en Uruguay, tal como se mostró en los capítulos de esta publicación, existe una tendencia geográfica que muestra mayores problemas de formalidad en el interior del país.

A nivel departamental, cuanto más lejos de las capitales, más problemático. Las mayores oportunidades de empleo formal se encuentran, al igual que la mayoría de la población, en el sur del país. El capítulo destinado al análisis de las personas que no realizaron ni realizan aportes a la seguridad social muestra que los departamentos de Rivera y Cerro Largo son los que tienen más problemas de informalidad en el empleo.

Al observar los diferentes sectores de actividad se destaca la construcción como un sector altamente informal, seguido de las actividades de arte, entretenimiento y recreación, sectores a los que deberían agregarse el doméstico y el rural, de reciente abordaje mediante medidas específicas.

52 El presente capítulo es resultado de una consultoría provista por la Oficina Internacional del Trabajo.

53 Los autores agradecen los aportes realizados para la redacción de este capítulo durante el seminario sobre Formalización del Trabajo en el Uruguay el 30 de noviembre de 2017. El evento contó con la participación de representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cámaras empresariales, PIT-CNT, OIT, CEPAL y Universidad de la República.

Un panorama general que se puede extraer de los capítulos relativos al análisis del sector informal de la economía es que está compuesto por trabajadores que desarrollan su labor o bien solos o con pocos colaboradores.

Así, prácticamente la totalidad de las empresas de cinco o más personas se encuentran en el sector formal. Es en este punto que conviene considerar las mayores probabilidades de sindicalización que ofrece ese tipo de establecimiento y el rol que esos actores pueden jugar para la promoción de la formalización.

Paralelamente se puede establecer que si se considera a los trabajadores independientes, prácticamente todos los cuentapropistas sin local operan en el sector informal, al tiempo que para los patrones el registro es mucho menor.

Si solo se considera el aporte a la seguridad social como medida de formalidad laboral, cuestión que es problematizada en esta publicación, la realización del aporte parece estar muy vinculado a la condición de dependencia por parte de los trabajadores, tal como lo muestra el capítulo de análisis de personas que no habrían aportado nunca a la seguridad social. Dentro de este conjunto, la mitad son asalariados privados y la otra mitad se trata de cuentapropistas y dentro de estos el mayor peso corresponde a los sin local. Por tanto, en ese sector de actividad parecen nuclearse importantes problemáticas en términos de formalización del empleo.

Por último, interesa anotar que son las mujeres y los jóvenes los que están representados en mayor medida dentro de los establecimientos o emprendimientos informales, en relación a los formales.

VI.2. Discusión sobre medidas tendientes a la formalización

Teniendo en cuenta los avances de la última década en cuanto a la reducción de los niveles de informalidad, pero asumiendo los desafíos pendientes, resulta clave avanzar en el diseño de política pública más adecuado para generar un nuevo impulso a una mayor formalización en el empleo y en la economía en general.

En ese sentido, de conformidad con los principios rectores de la Recomendación 204 de OIT, UNO DE LOS DESAFÍOS ES LA BÚSQUEDA DE UNA COMBINACIÓN VIRTUOSA ENTRE POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA ATENDER LA DIVERSIDAD Y ESPECIFICIDAD DE LAS SITUACIONES DE INFORMALIDAD, CON INICIATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA DE CORTE MÁS GENERAL.

Asimismo, ambos tipos de políticas necesariamente deberán ir acompañadas de la continuación de los esfuerzos en materia de procesos de fortalecimiento institucional de los organismos del Estado. Por tanto, siguiendo la clasificación considerada en el capítulo I, podrían distinguirse tres tipos o niveles de políticas públicas posibles a desarrollar: políticas de corte general, políticas focalizadas y políticas de fortalecimiento institucional de los organismos del Estado.

En el primer nivel se incluirían iniciativas que supongan realizar ajustes a las grandes reformas implementadas en la última década. Un ejemplo concreto podría ser la necesidad de revisar algunos incentivos a permanecer en la informalidad que se generan gracias al acceso al Sistema Nacional Integrado de Salud a través del aporte del cónyuge, aspecto positivo del sistema que puede requerir mayor control o readecuación en alguna implementación.

También podría discutirse la aplicación de nuevos incentivos en materia tributaria. Asimismo, debe prestarse especial atención en la aplicación combinada de un conjunto de las políticas sociales que, en principio, impactarían de manera dudosa en los niveles de formalización. En concreto, el desafío es la evaluación del impacto de las políticas y del impacto de la aplicación conjunta de estas, así como su efecto en distintos sectores de la población.

En segundo lugar se encuentra la elaboración e implementación de políticas focalizadas. En este punto, en las entrevistas realizadas se pudo constatar un amplio acuerdo en que existen diferencias tanto a nivel de los sectores de actividad, como a nivel geográfico. Con respecto a las

zonas geográficas, existe coincidencia en la necesidad de profundizar las acciones de fomento a la formalización en los departamentos ubicados al norte del Río Negro y, más específicamente, en la zona de frontera con Brasil.

Las complejidades territoriales del norte del país están enmarcadas en un problema más general, que trasciende al mundo productivo y del trabajo en particular, y están asociadas a la histórica mayor debilidad de la presencia del Estado. Parece necesaria, por tanto, la articulación interinstitucional para la búsqueda de políticas que permitan un abordaje específico de las problemáticas de esta zona geográfica. Una posibilidad surge de la experiencia del Ámbito por la Inclusión y la Formalización. Quizás una réplica a nivel regional pueda ser una buena iniciativa en ese sentido.

En cuanto a políticas específicas según los sectores de actividad pueden realizarse tres cortes diferentes de análisis. Un primer corte refiere a los distintos niveles de ingresos de los sectores. Así, por un lado se ubicarían aquellos sectores informales con niveles bajos de ingresos y, en general, peores condiciones de trabajo; por otro, los sectores informales de niveles medios o medio altos de ingresos, por ejemplo, aquellos que implican subregistro, con retribuciones no declaradas por encima de laudo establecido en el marco de la negociación colectiva.

Para los primeros, las políticas públicas podrían continuar los modelos ya implementados en la última década para diversos sectores específicos con base en legislación que incentiva a la formalización facilitando el registro, al tiempo que promueve una mayor protección para los trabajadores. El sector de trabajo doméstico y rural son los ejemplos más conocidos, aunque no los únicos.

Para el segundo tipo de sectores de actividad la situación es diferente. La manera de atacar el subregistro, implica una mayor fiscalización y capacidad de control del Estado. Una línea posible y adicional de política es la generación de acuerdos tripartitos para fortalecer esa mayor fiscalización estatal.

Así ha sucedido en diversos sectores de actividad, como el transporte terrestre de carga. La combinación entre la demanda por formalización de los trabajadores más la necesidad de reglas claras de competencia empresarial y la necesidad de regular y fiscalizar del Estado pueden ser una buena forma de canalizar la búsqueda de medidas concretas que impulsen mayores niveles de formalización en algunos sectores específicos de actividad. Para esta opción de política necesariamente se debe contar con gremiales empresariales y trabajadores con un nivel importante de organización.

Naturalmente, estas medidas se dificultan a la hora de enfrentar sectores muy dinámicos, como aquellos vinculados a los empleos generados en función de las prestaciones de servicios a través de aplicaciones tecnológicas, formato que comienza a expandirse en el Uruguay.

Más allá de lo anterior igualmente se pueden manejar como ejemplos virtuosos en esta línea de trabajo las recientes medidas implementadas para el sector de servicios de reparto en motocicleta.

Un segundo corte de análisis refiere a los sectores de actividad que tienen especificidades propias que los hacen más propensos a tener niveles de informalidad más altos, como por ejemplo los sectores de actividad que implican empleos zafrales.

Una posible opción de políticas focalizadas es la generación de mecanismos diferenciales para atender esas especificidades, siguiendo la línea que ha implicado la implementación de seguros de desempleo especiales, como el desarrollado para el caso de la industria citrícola.

En tanto, el tercer corte de análisis refiere a la situación de los trabajadores informales dispersos. Las dificultades de detección de estas situaciones requieren de esfuerzos en la mejora de la fiscalización estatal, mejorando los sistemas de información con uso intensivo de tecnologías, lo cual supone medidas vinculadas al tercer nivel de políticas públicas a implementar para un nuevo impulso a la formalización, es decir, aquellas vinculadas al fortalecimiento institucional de los organismos del Estado.

Precisamente, en este tercer nivel de políticas, parece necesario, en primer lugar, continuar y profundizar los procesos de fortalecimiento institucional de los organismos del Estado más estrechamente vinculados con la formalización del empleo y la economía: MTSS, BPS Y DGI. Así, racionalizar los procesos administrativos, mejorar las capacidades inspectivas para la fiscalización, fortalecer y modernizar los sistemas de información parecen algunas de las claves en este punto.

En segundo lugar, los procesos de fortalecimiento interno en esos organismos debe dar lugar a una apuesta mayor en la coordinación interinstitucional, no solo entre ellos sino también con otros organismos del Estado. En este sentido, la construcción de sistemas integrados de información (o al menos aumentar significativamente los niveles de intercambio de información) y la coordinación de las actividades inspectivas de los diversos organismos del Estado pueden ser dos ejemplos concretos en los cuales avanzar en el corto y mediano plazo.

Por último, cabe preguntarse acerca de la manera en que podría promoverse con mayor énfasis y difusión la necesidad de procesar un cambio cultural con respecto a la visualización de las ventajas de la formalización del empleo en particular, como en la economía en general.

En este punto, el aumento de la confianza entre Estado, sindicatos y empresarios es, probablemente, uno de los principales catalizadores para poder expandir al resto de la sociedad los beneficios que trae aparejada la formalización de la economía y del trabajo.

VI.3. La informalidad y el futuro del trabajo

Las discusiones respecto a la recomendación de medidas políticas para reducir la informalidad tienen como supuesto básico la necesidad de voluntad y dirección consciente de quienes participan en el proceso de formulación de políticas públicas a la hora de incidir en el devenir del mundo del trabajo. En otras palabras, esto significa que el futuro del trabajo depende en buena medida de las políticas que se desarrollen. Así, es pertinente realizar una breve referencia a la problemática de la informalidad en el empleo, enmarcándola en la agenda de debate mundial sobre el futuro del trabajo que la OIT HA IMPULSADO CON MOTIVO DE LA CELEBRACIÓN DE SU CENTENARIO EN EL AÑO 2019.

En este marco, desde 2017 se promovió la discusión con base en cuatro ejes temáticos: trabajo y sociedad, un trabajo decente para todos, la producción y la organización del trabajo, la gobernanza del trabajo.[54]

Si bien los cuatro ejes temáticos referidos pueden vincularse de manera más o menos directa con la problemática de la informalidad, dos de ellos son los que están más estrechamente relacionados. El primero es el relativo a la producción y organización del trabajo. Partiendo de la premisa de que el trabajo no es una mercancía, en el informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de OIT SE SEÑALA AL PROBLEMA DE LA INFORMALIDAD COMO UNA DE LAS CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL MERCADO LABORAL EN LOS PAÍSES EMERGENTES Y EN DESARROLLO (OIT, 2017).

Si bien se marcan avances, se argumenta que fueron ciertamente lentos. En ese marco, se plantea que el crecimiento económico por sí solo no garantiza mayores niveles de formalización, por lo que se requieren políticas públicas específicas para promover un tránsito más eficaz de la economía informal a la formal.

Asimismo, se señala que la economía informal evidencia en la actualidad una importante diversidad, por lo cual se puede deducir que las políticas públicas formuladas deberán contemplar un amplio abanico de medidas para promover la formalización, en consonancia con lo establecido en el marco integrado de políticas presente en la Recomendación 204 de OIT.

Tal diversidad abarca desde la agricultura de subsistencia, la recolección de residuos, hasta las formas atípicas de relaciones laborales que están en constante aumento, por ejemplo en los empleos en torno a la prestación de servicios basados en el uso de aplicaciones tecnológicas.

54 En este marco, en abril de 2017 se realizó en Uruguay el Diálogo Tripartito sobre el Futuro del Trabajo, con la participación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las cámaras empresariales, el PIT-CNT y representantes de OIT.

El segundo eje temático que se vincula más estrechamente con la problemática de la informalidad es el relativo a la gobernanza del trabajo, ya que supone, entre otras cosas, preguntarse acerca de si los países hoy cuentan con las herramientas adecuadas para promover una mayor formalización.

Así, la discusión implica la evaluación de las actuales instituciones e instrumentos para enfrentar los desafíos del futuro del trabajo, el análisis del rol del Estado, la discusión sobre el papel de los empleadores y trabajadores y sus formas organizativas.

Más allá de las necesarias adaptaciones que cualquier contexto de cambio supone, en el informe inicial de OIT SE REMARCA QUE EL CAMINO DEL DIÁLOGO SOCIAL, EL TRIPARTISMO Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, SIGUEN SIENDO LOS INSTRUMENTOS MÁS ADECUADOS PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS QUE EL FUTURO DEL TRABAJO PLANTEA.

A modo de balance de la trayectoria uruguaya reciente, de la lectura de los elementos desarrollados en el acápite anterior, referidos a la discusión de medidas tendientes a una mayor formalización, se desprende que los elementos señalados están en consonancia con la agenda de problemas que a nivel global se viene planteando desde OIT. EN ESE SENTIDO, URUGUAY, MÁS ALLÁ DE LAS POLÍTICAS QUE FINALMENTE SE INCORPOREN PARA SEGUIR COMBATIENDO LA INFORMALIDAD, PARECE ESTAR HACIÉNDOSE LAS PREGUNTAS CORRECTAS.

Por otra parte, en un contexto mundial donde existen fuertes presiones hacia la desregulación y la necesidad de reformas estructurales en los mercados laborales, y en un contexto regional que muestra señales de cambio hacia esa misma dirección en términos de gobernanza, Uruguay se presenta como un caso atípico en términos de su evolución reciente, ya que ha recorrido un tránsito hacia una mayor regulación de las relaciones laborales, con una mayor presencia del Estado y con una fuerte apuesta al tripartismo, al diálogo social y a la negociación colectiva. La pregunta a hacerse en este plano es cómo seguir avanzando sólidamente, en un contexto regional e internacional que no es el mismo de comienzos de la década.

VI.4. Bibliografía

OIT (2017). *Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en ‹http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/lang--es/index.htm›.

COORDINADORES

Juan Pablo Martínez · Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Pablo Casalí · Organización Internacional del Trabajo

Ernesto Murro · Ministro de Trabajo y Seguridad Social
República Oriental del Uruguay

Fabio Bertranou · Director de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina