

# Evolución de la calidad del empleo en el Uruguay, 2006-2021

Martín Lavalleja  
Sebastián Torres



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](https://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](https://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

SERIE

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

56

OFICINA DE LA CEPAL  
EN MONTEVIDEO

# Evolución de la calidad del empleo en el Uruguay, 2006-2021

Martín Lavallega  
Sebastián Torres



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue elaborado por Martín Lavalleja, Consultor de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo, y Sebastián Torres, Oficial de Coordinación de Desarrollo en la oficina del Coordinador Residente del sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay. El trabajo fue coordinado por Gabriel Porcile, Oficial a Cargo de la oficina de la CEPAL en Montevideo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN: 1727-8694 (versión electrónica)  
ISSN: 1727-8686 (versión impresa)  
LC/TS.2022/208  
LC/MVD/TS.2022/2  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2022  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.22-01015

Esta publicación debe citarse como: M. Lavalleja y S. Torres, "Evolución de la calidad del empleo en el Uruguay, 2006-2021", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo*, N° 56 (LC/TS.2022/208; LC/MVD/TS.2022/2), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

|  |  |    |
|--|--|----|
| <b>Resumen</b> .....   | 5  |    |
| <b>Introducción</b> .....  | 7  |    |
| <b>I. Evolución de los principales indicadores</b> .....   | 11   |    |
| <b>II. Heterogeneidad en la calidad de empleo</b> .....  | 19   |    |
| <b>III. Personas activas con problemas de empleo: características y evolución reciente</b> ..... | 23   |    |
| <b>IV. Comentarios finales</b> .....   | 25   |    |
| <b>Bibliografía</b> .....  | 27   |    |
| <b>Cuadros</b>   |  |    |
| Cuadro 1   | Indicadores de la calidad de empleo, por grupos de población, año 2021 .....   | 20 |
| Cuadro 2   | Indicadores de la calidad de empleo, por sector de actividad, año 2021.....  | 21 |
| Cuadro 3   | Situación del empleo en Uruguay, años 2018 y 2021.....   | 24 |
| <b>Gráficos</b>  |  |    |
| Gráfico 1  | Relación entre el cambio estructural y el empleo .....   | 9  |
| Gráfico 2  | Tasa mensual de actividad, empleo y desempleo, total país,<br>período enero 2006-agosto 2022 .....   | 12 |
| Gráfico 3  | Tasa de informalidad por país, América Latina y el Caribe, 2019 .....  | 12 |
| Gráfico 4  | Tasa de informalidad mensual, total país, enero 2006-agosto 2022 .....   | 13 |
| Gráfico 5  | Tasa de subempleo mensual, total país, enero 2006-agosto 2022.....   | 14 |
| Gráfico 6  | Índice de salario real, total país, período enero 2006-agosto 2022.....  | 14 |
| Gráfico 7  | Relación entre el ingreso laboral medio del décimo y el primer decil,<br>y entre el quinto y primer quintil, total país, período 2006-2021 ..... | 15 |
| Gráfico 8  | Proporción de la masa salarial en el Producto Bruto Interno, total país,<br>período 2006-2019.....   | 16 |
| Gráfico 9  | Proporción de ocupados que viven en hogares pobres, período 2006-2021 .....  | 16 |
| Gráfico 10   | Proporción de ocupados que trabaja una cantidad de horas semanales<br>excesivas, período 2006-2021 .....   | 17 |



## Resumen

El objetivo de este trabajo consiste en analizar la evolución de la calidad del empleo en Uruguay en el período 2006-2021. En particular, resulta relevante identificar los cambios ocurridos a partir de la Pandemia del Covid-19. En otro orden, se pretende profundizar en las consecuencias de la heterogeneidad estructural del mercado de trabajo que provoca la existencia de grupos de población menos favorecidos.

El análisis realizado en este apartado muestra diferentes etapas en la evolución de la calidad del empleo en los últimos 15 años en Uruguay. El primer período abarca hasta el 2014, en el cual prácticamente todos los indicadores del mercado laboral presentan una mejora relativa. A partir de 2015, encontramos un período con una leve tendencia decreciente en la demanda de empleo y un aumento en la tasa de desempleo, que deterioran el mercado de trabajo en los años previos a la Pandemia.

Los indicadores relativos a la calidad de empleo acompañan este período de estancamiento en la demanda de empleo, cortando la mejora en los indicadores relativos a la formalización, subempleo, desigualdad y pobreza. Sin embargo, en el período 2014-2019 el salario real mantuvo una tendencia creciente hasta 2019.

En 2020, como consecuencia de la Pandemia, la mayoría de los indicadores del mercado laboral empeoran, produciéndose una disminución de la demanda de empleo, un aumento del desempleo, el subempleo, la desigualdad, los salarios reales y los niveles de pobreza.

Los resultados obtenidos en el mercado de trabajo difieren según grupos, presentando marcadas diferencias por sexo, tramo de edad, nivel educativo, ascendencia étnica y región. Esta heterogeneidad estructural en la calidad del mercado de trabajo afecta en particular a las mujeres, a las personas jóvenes, de nivel educativo bajo, a las personas con ascendencia Afro y a las que desempeñan en determinados sectores de actividad.



## Introducción

Uruguay enfrenta el desafío de transitar hacia un modelo de desarrollo sostenible que armonice las dimensiones económica, ambiental y social de manera equilibrada. Entre otros aspectos, un proceso de estas características implica ir hacia un modelo productivo y de consumo sostenible que garantice la inclusión de las poblaciones vulnerables a través del empleo decente y la protección social.

A excepción del año 2020, en el que la pandemia afectó de forma significativa la economía uruguaya, el país experimentó durante las últimas dos décadas un crecimiento sin precedentes, como resultado de una coyuntura externa favorable y de la implementación de políticas de desarrollo productivo, macroeconómicas, y sociales, que provocaron mejoras significativas en materia de generación de empleo.

A pesar de estos avances, el país aún registra elevados niveles de informalidad, subempleo y desempleo, características que se vinculan directamente con una estructura productiva basada esencialmente en el procesamiento de materias primas y en la producción de bienes y servicios con bajos niveles de valor agregado.

En este sentido, un elemento compartido por la mayor parte de las estrategias de diversificación económica que han sido exitosas a lo largo del tiempo, permitiendo entre otros aspectos la reducción de la heterogeneidad estructural del mercado de trabajo, es su énfasis en el desplazamiento vertical y horizontal de la producción de bienes y servicios (calidad, productividad y complejidad).

Dichas estrategias muestran además que la diversificación de la estructura productiva es condición necesaria para el logro de reducciones sostenibles en los niveles de pobreza y para alcanzar mejoras en la distribución del ingreso, en materia ambiental y en la generación de empleo de calidad.

Durante las últimas décadas, la CEPAL ha mostrado su creciente preocupación con la presencia de la heterogeneidad estructural en el mercado de trabajo de los países de la región (Rodríguez, 2007). En efecto, la baja intensidad tecnológica de la estructura productiva de las economías latinoamericanas implica que los empleos que generan sean de baja productividad, y la especialización en la producción y exportación de materias primas y bienes industriales intensivos en mano de obra poco calificada, hacen que su crecimiento esté sometido a fluctuaciones cíclicas fuertes (siendo además muy vulnerable a choques externos).

En este marco, y como resultado de los aspectos mencionados anteriormente, una alta proporción de los trabajadores latinoamericanos se encuentra en la informalidad, el subempleo o, en general, es empleado en sectores de productividad muy deprimida. Esa relación entre estructura productiva y calidad del empleo es la base del problema del alto peso de la informalidad y el subempleo en la región y hace que el dinamismo de la creación de empleos formales de productividad creciente sea muy bajo. La importancia del tema de la dualidad del mercado de trabajo, y de la heterogeneidad estructural en términos más amplios, fue discutida en detalle por autores cepalinos como Sunkel (1978) y Rodríguez (2007).

El vínculo entre estructura y problemas en el mercado de trabajo puede describirse de manera sencilla por medio de tres paneles en el gráfico 1, basada en Porcile y Alatorre (2022). La relación entre el cambio estructural y empleo es por medio de los tres paneles de la figura 1: el panel superior izquierdo muestra la relación entre el patrón de especialización y el crecimiento; el panel superior derecho, la relación entre el crecimiento y la heterogeneidad estructural (presencia del empleo de subsistencia e informalidad en el mercado de trabajo); y el panel inferior derecho la curva de salarios, que vincula la tasa de empleo con el nivel de los salarios.

Inicialmente, la tasa de crecimiento con equilibrio externo de la periferia ( $y_1^P$ ) se da en el punto A, donde se verifica la igualdad  $y_1^P = (\epsilon_1/\pi)\bar{y}^C$ , siendo  $\epsilon_1$  la elasticidad ingreso de la demanda de exportaciones;  $\pi$ , la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones; e  $\bar{y}^C$ , la tasa exógena de crecimiento del centro. La relación entre las elasticidades depende del patrón de especialización.

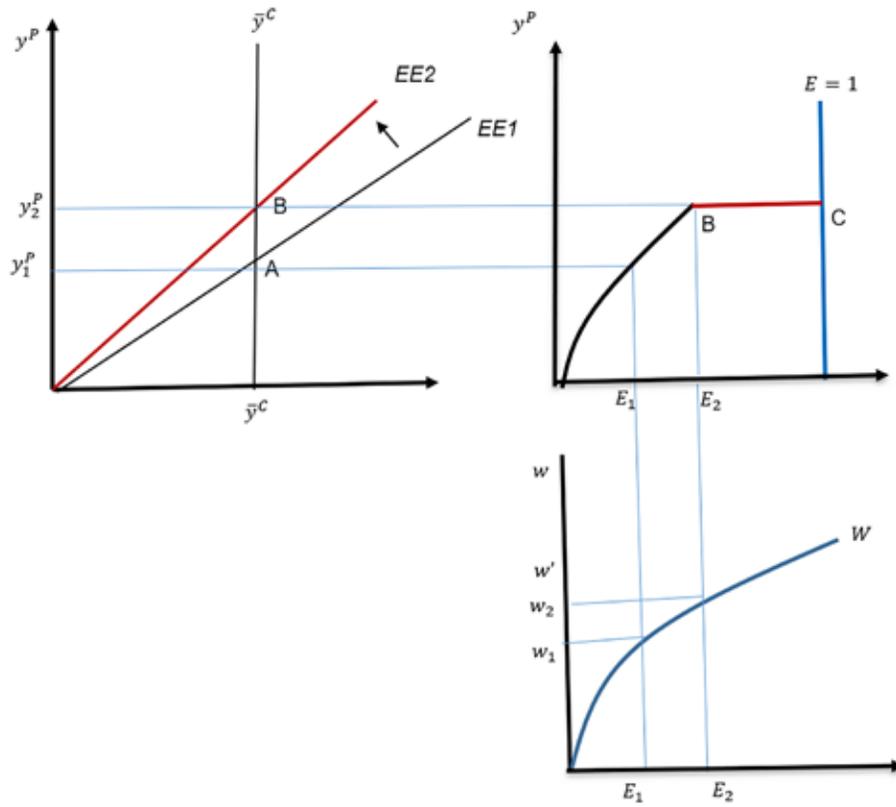
Un círculo virtuoso de expansión del empleo puede adoptar la siguiente forma: i) la periferia eleva su gasto en investigación y desarrollo (I+D) y promueve un proceso de diversificación de las exportaciones hacia sectores más dinámicos, de modo que se mueve del punto A al punto B en el panel de la derecha de la figura 1; ii) la mayor demanda de mano de obra permite aumentar la participación del empleo formal en la economía, representado por  $E$  = empleo formal/total de trabajadores. La figura asume que el patrón de especialización no consigue absorber a todos los trabajadores en el sector formal, lo que solo se logra cuando  $E = 1$ . La línea horizontal entre A y B representa la magnitud de la "heterogeneidad estructural" en América Latina.

En el panel inferior de la derecha de la figura 1 se observa la curva de salarios ( $W$ ). Los salarios responden positivamente a la tasa de empleo en el sector formal. Por un lado, estos empleos gozan de mayores derechos y mayor productividad. Por otro lado, una mayor tasa de empleo fortalece la capacidad negociadora del trabajador. Finalmente, los empleos de más productividad demandan trabajadores con mayor educación formal y mayor capacidad de organizarse y presionar por salarios más altos. Como resultado, el movimiento de  $EE1$  a  $EE2$  conlleva un aumento del salario real de la economía de  $w_1$  a  $w_2$  a lo largo de la curva de salarios  $W$ . Véase un examen de los factores que explican la curva de salarios en Blanchflower y Oswald (1995).

El análisis anterior enfatiza los vínculos entre cambio estructural y empleo formal, y la importancia clave de eliminar la heterogeneidad estructural para eliminar la pobreza y reducir la desigualdad.

A seguir se discuten diversos indicadores del mercado de trabajo que permiten visualizar mejor las situaciones de precariedad y las desigualdades que lo atraviesan, que no se reducen solamente a los ingresos.

**Gráfico 1**  
Relación entre el cambio estructural y el empleo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota:  $EE1: y_1^P = (\epsilon_1/\pi)\bar{y}^C$ ;  $EE2: y_2^P = (\epsilon_2/\pi)\bar{y}^C$ ;  $y$ : tasas de crecimiento económico;  $\sigma$ : participación de los salarios en el PIB de la periferia;  $C$ : centro;  $P$ : periferia. A: crecimiento sin cambio estructural; B: crecimiento con cambio estructural en la periferia. La distancia BC es la dimensión del subempleo en la periferia.



## I. Evolución de los principales indicadores

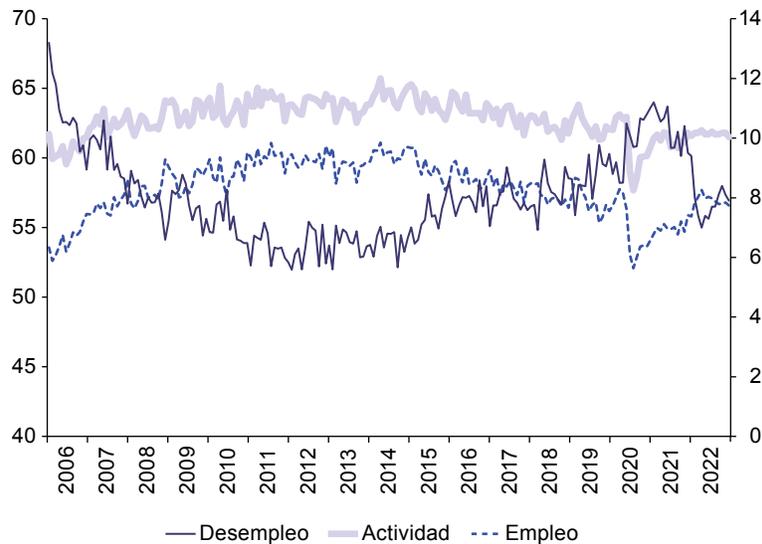
En el análisis de la evolución de los principales indicadores del mercado laboral uruguayo se identifica un período de mejora que va desde el año 2006 al 2014. Entre 2015 y 2019, se produce un deterioro de estos indicadores, con disminuciones en las tasas de actividad y empleo, y un aumento del desempleo, que se profundizan como consecuencia de la Pandemia del Covid-19. A partir de 2021, los indicadores comienzan a recuperarse, aunque no logran alcanzar los niveles pre-pandemia. Por otra parte, es importante resaltar que en el primer semestre de 2022 el mercado de trabajo muestra una vez más una tendencia negativa, con disminuciones en la tasa de empleo y aumento del desempleo.

Entre el 2006 y el 2014, la tasa de actividad presenta una trayectoria levemente creciente, con un aumento de 4 puntos porcentuales, que lo lleva de un promedio de 60.7% a 64.7%. A partir de 2015, la tasa de actividad comienza un leve descenso, ubicándose en 2019, previo a la pandemia del COVID-19, en 62.2%. El efecto de la pandemia puede verse claramente en el gráfico, llegando a su punto más bajo en abril de 2020 (57.7%). En la actualidad, si bien se aprecia una leve recuperación, no se llega a los niveles previos a la Pandemia.

Al igual que la evolución en la tasa de actividad, la tasa de empleo tuvo una tendencia ascendente en el período 2006-2014, pasando de 54.1% a 60.4%. A partir de 2015, la demanda de empleo comienza a retraerse hasta ubicarse en 2019 en 56.7%. En el año 2020, como consecuencia de la Pandemia la tasa de empleo se ubicó en 54.3%, una cifra similar a la de 2006. En 2021, si bien se recupera el nivel de empleo, llegando a 55.7%, la demanda de empleo no logra alcanzar los niveles previos a la Pandemia. Por último, en los primeros ocho meses de 2022 se produce una disminución de 1 punto porcentual en la tasa de empleo, retomando la tendencia decreciente que se venía produciendo previo a la Pandemia.

En lo relativo a la tasa de desempleo, se encuentra un primer período con una evolución favorable, pasando de 10.8% en 2006 a 6.3% en 2011. A diferencia de las tasas de actividad y empleo, la tasa de desempleo se estabiliza entre 2012 y 2014, comenzando una evolución negativa a partir de 2015, que la lleva a 8.9% en 2019. En 2020, con el efecto de la Pandemia sube a 10.4%, recuperándose en 2021 a 9.4%. En diciembre de 2021, se cierra el año con una tasa de desempleo de 7%, una de las más bajas desde 2015. Por último, es importante destacar que en 2022 la tasa de desempleo ha tenido un leve aumento cercano a un punto porcentual.

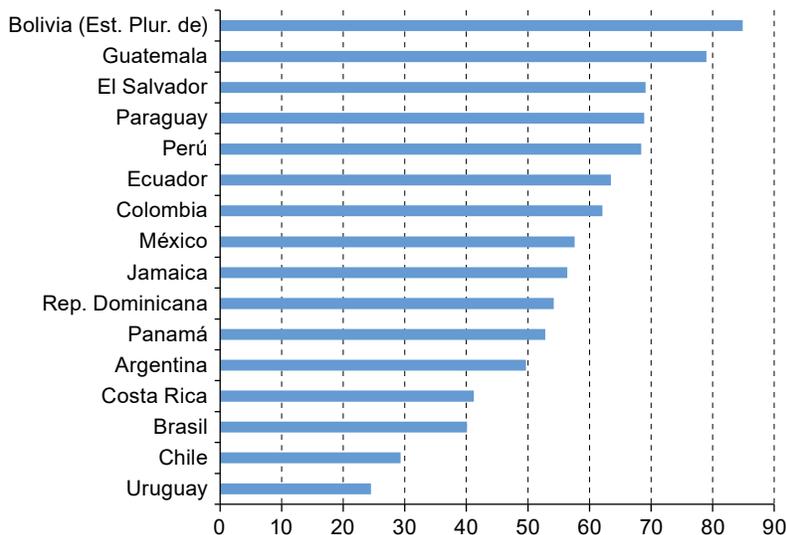
**Gráfico 2**  
Tasa mensual de actividad, empleo y desempleo, total país, período enero 2006-agosto 2022  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a ECH del INE.

En lo relativo a la calidad del empleo, Uruguay destaca en América Latina y el Caribe como el país con menor tasa de informalidad (gráfico 3). Con una tasa de 24.5% en 2019, Uruguay se ubicaba 5 puntos porcentuales por debajo de Chile (29.3%) y más de 15 puntos porcentuales por debajo de Brasil (40.1%) y Costa Rica (41.2%). La informalidad en América Latina y el Caribe es uno de los problemas de empleo más relevantes, alcanzando en algunos países a más del 60% de los ocupados (por ejemplo, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, El Salvador) y en otros casos extremos a más de tres cuartas partes de los ocupados (Guatemala y Bolivia).

**Gráfico 3**  
Tasa de informalidad por país, América Latina y el Caribe, 2019  
(En porcentajes)

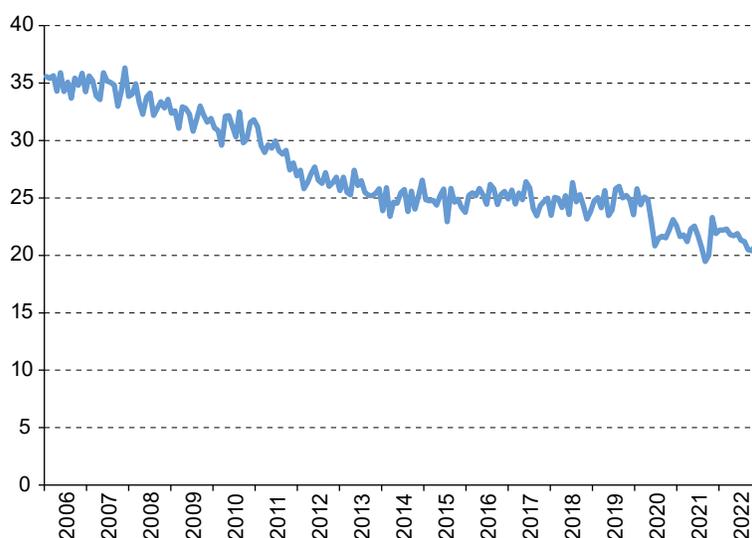


Fuente: Elaboración propia en base a OIT.

En cuanto a su evolución, la tasa de informalidad en el país presenta una marcada disminución entre 2006 y 2012, pasando de un promedio de 35.0% a 26.6%. A partir de 2013, este indicador se estabiliza en el entorno de 25% hasta la crisis provocada por la Pandemia del COVID. En marzo de 2020, la tasa de informalidad desciende significativamente a 20.8% como consecuencia de la destrucción de puestos de trabajo informales. En el segundo semestre de 2020, luego de pasado lo peor de la Pandemia, la informalidad alcanzó en promedio al 22.1% de los ocupados, mientras que en 2022 bajó levemente a 21.7%, ubicándose en niveles inferiores a los registrados previo a la Pandemia. En el primer cuatrimestre de 2022 la tasa de informalidad se ubicó en un promedio de 21.5%.

Esta evolución a la baja como consecuencia de la Pandemia no es un hecho específico de Uruguay. En la mayoría de los países de América Latina, se observa un descenso generalizado en la cantidad de ocupados informales en el primer semestre de 2020. En el primer trimestre de 2021, la mayoría de los países no habían alcanzado los niveles pre pandemia. A diferencia de lo ocurrido en crisis anteriores, con la Pandemia del Covid 19 el empleo informal no actuó como amortiguador en el mercado laboral, sino que, por el contrario, experimentó mayores fluctuaciones que el empleo formal (CEPAL, 2021).

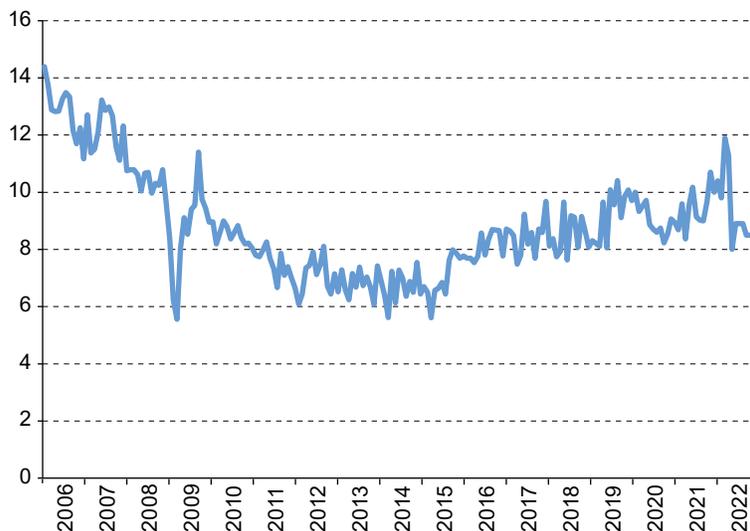
**Gráfico 4**  
Tasa de informalidad mensual, total país, enero 2006-agosto 2022  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a ECH del INE.

Otro indicador relevante para el análisis de la calidad de empleo de un país es su tasa de subempleo. La tasa de subempleo mide la proporción de ocupados que desean trabajar más horas, pero que no lo pueden hacer debido a que no encuentran otro empleo. La tendencia de este indicador ha sido a la baja en el período 2006-2011, pasando de 12.8% a 7.3% (gráfico 5). El período 2012-2014 se caracterizó por una relativa estabilidad en el entorno del 7%, comenzando en 2015 una tendencia creciente que llevó a que antes del comienzo de la Pandemia la tasa de subempleo estuviera cerca del 10%. A partir de la Pandemia, la tasa de subempleo tuvo una leve baja, aunque ya en 2021 se ubicó en niveles superiores al 10%. En los primeros meses de 2022, las estimaciones muestran una nueva baja, con tasas en el entorno de 8.5%.

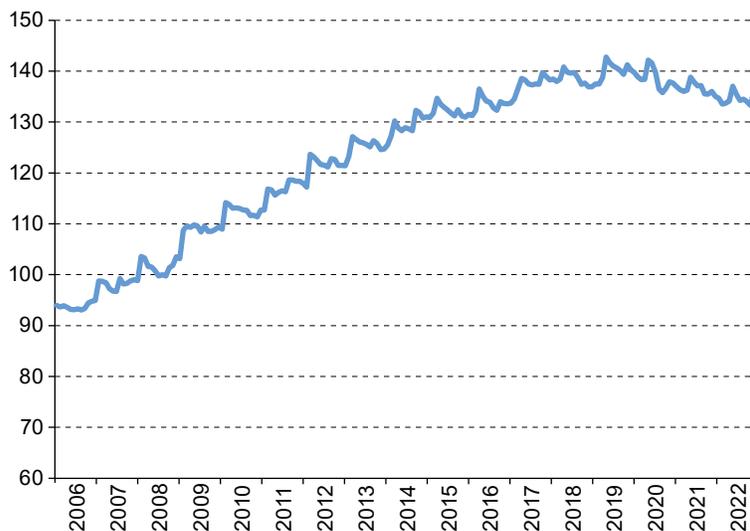
**Gráfico 5**  
**Tasa de subempleo mensual, total país, enero 2006-agosto 2022**  
 (En porcentajes)



Fuente: INE.

El nivel de ingresos de los ocupados es otro indicador relevante en el estudio de la calidad del mercado laboral de un país. En este sentido, el análisis de la evolución del salario real muestra un marcado aumento en el período 2006-2019, impulsado por el desarrollo de políticas públicas específicas que favorecieron esta evolución. A partir de 2020, esta tendencia se revierte, con un descenso de 4.7% entre enero de 2020 y agosto de 2022.

**Gráfico 6**  
**Índice de salario real, total país, período enero 2006-agosto 2022**  
 (Base julio, 2008=100)

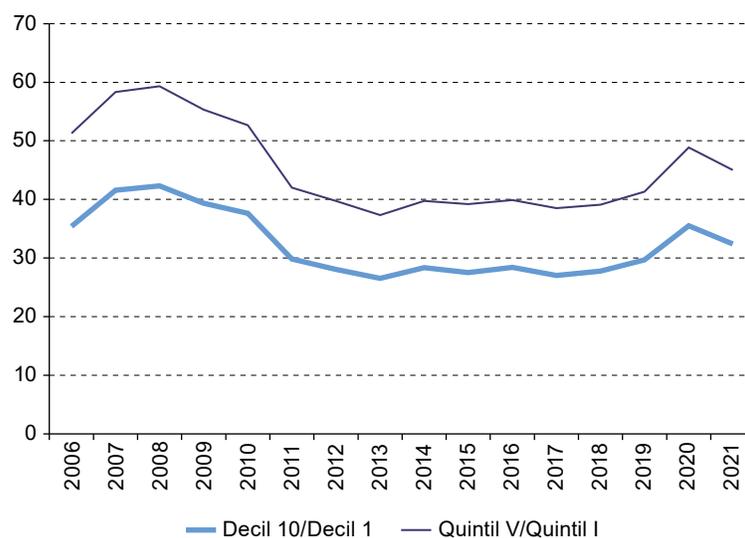


Fuente: INE.

Más allá de la evolución del salario real, es importante complementar el análisis con indicadores que reflejen el grado de desigualdad con el que se distribuyen los ingresos laborales. En este sentido, analizamos la evolución en el cociente entre el décimo y primer decil, y entre el quinto y primer quintil del ingreso laboral (gráfico 7). Al marcado descenso en el período 2008-2013, le sigue un período de relativa estabilidad hasta el 2018. En 2019, ya se visualizaba un pequeño aumento de la desigualdad que se profundiza en 2020. En 2021, la desigualdad medida a partir de estos cocientes bajó, aunque a niveles superiores a los previos a la pandemia, confirmando la leve tendencia creciente que presentaba.

**Gráfico 7**  
Relación entre el ingreso laboral medio del décimo y el primer decil,  
y entre el quinto y primer quintil, total país, período 2006-2021

(En porcentajes)

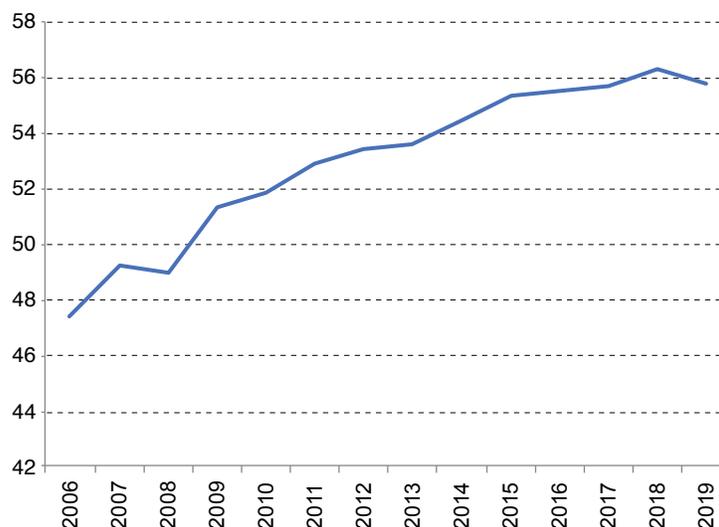


Fuente: Estimación propia en base a ECH del INE.

Vinculado también a la distribución del ingreso, se analiza la proporción de la masa salarial en el PIB. Este indicador, que mide que proporción del PIB es apropiada por los trabajadores, presenta una tendencia creciente en el período 2006-2018 (gráfico 8).

A partir de 2019, este indicador comienza a deteriorarse producto de un menor nivel de empleo y es de esperar que la pandemia profundice esta caída.

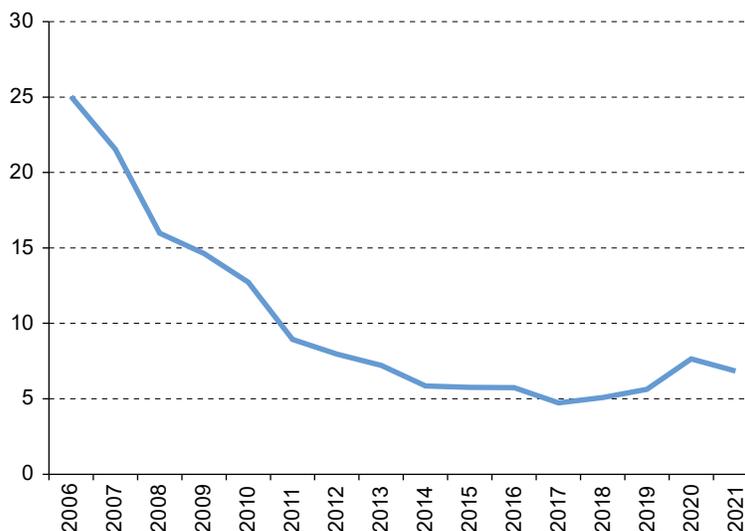
**Gráfico 8**  
**Proporción de la masa salarial en el Producto Bruto Interno, total país, período 2006-2019**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a OIT.

Relacionado también con el nivel de ingresos de los ocupados se analiza la evolución de la proporción de ocupados que viven en hogares pobres. Este indicador muestra un marcado descenso entre el 2006 y el 2017, pasando de 25.0% a 4.7%. A partir de 2018, la proporción de ocupados que viven en hogares pobres comienza a subir, hasta ubicarse en 2020 en 7.6%. En 2021, si bien desciende a 6.8%, se encuentra más de un punto porcentual por encima de los niveles pre pandemia.

**Gráfico 9**  
**Proporción de ocupados que viven en hogares pobres, período 2006-2021**  
 (En porcentajes)

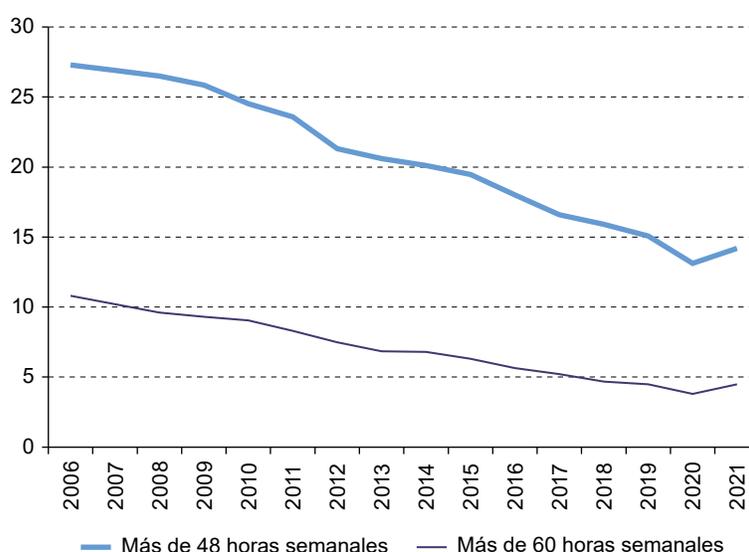


Fuente: Elaboración propia en base a ECH del INE.

Adicionalmente, se estudia la proporción de ocupados que trabaja una cantidad de horas excesivas. Este indicador es relevante debido a que las horas de trabajo excesivas constituyen una amenaza para la salud, interfieren en la vida familiar y pueden estar correlacionados con una remuneración por hora muy baja y una baja productividad. En este sentido, se construyeron dos indicadores que intentan captar la intensidad de este problema.

En primer lugar, la proporción de ocupados que trabaja más de 48 horas semanales disminuyó a la mitad en el período 2006-2020, pasando de 27.3% a 13.1%. Por otra parte, la proporción de ocupados que trabajan más de 60 horas semanales pasó de 10.8% a 3.8% en el mismo período. En 2021, ambos indicadores tuvieron un leve aumento, consistente con la recuperación en el nivel de empleo.

**Gráfico 10**  
Proporción de ocupados que trabaja una cantidad de horas semanales excesivas, período 2006-2021  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a ECH del INE.

El análisis realizado en este apartado muestra diferentes etapas en la evolución de la calidad del empleo en los últimos 15 años en Uruguay. El primer período abarca hasta el 2014, en el cual prácticamente todos los indicadores del mercado laboral presentan una mejora relativa (actividad, empleo, desempleo, informalidad, subempleo, salarios, entre otros). A partir de 2015, relacionado con el estancamiento en el crecimiento del PIB, encontramos un período con una leve tendencia decreciente en la demanda de empleo y un aumento en la tasa de desempleo, que deterioran el mercado de trabajo en los años previos a la Pandemia.

Los indicadores relativos a la calidad de empleo acompañan este período de estancamiento en la demanda de empleo, cortando la mejora en los indicadores relativos a la formalización, subempleo, desigualdad y pobreza. Sin embargo, en el período 2014-2019 el salario real mantuvo una tendencia creciente hasta 2019, aunque este crecimiento se dio a menores tasas que las anteriores.

En 2020, como consecuencia de la Pandemia, la mayoría de los indicadores del mercado laboral empeoran, produciéndose una disminución de la demanda de empleo, un aumento del desempleo, el subempleo, la desigualdad, los salarios reales y los niveles de pobreza. En contraste, la tasa de informalidad tuvo un marcado descenso, aunque lejos de ser una buena noticia, se origina en la marcada pérdida de empleo en el sector informal.



## II. Heterogeneidad en la calidad de empleo

Los resultados obtenidos en el mercado de trabajo difieren según grupos, presentando marcadas diferencias por sexo, tramo de edad, nivel educativo, ascendencia étnica y región. Esta heterogeneidad estructural en la calidad del mercado de trabajo afecta en particular a las mujeres, a las personas jóvenes, de nivel educativo bajo y a las personas con ascendencia Afro (cuadro 1).

En el caso de las mujeres, se observa que presentan una tasa de actividad 12.5 puntos porcentuales inferior a la de los hombres, una tasa de empleo 14 puntos porcentuales inferior y una tasa de desempleo casi de 3 puntos porcentuales superior. Por otra parte, presentan una tasa de subempleo 2 puntos superiores. En contraste, las mujeres poseen una menor tasa de informalidad y una menor tasa de trabajo excesivo.

En lo relativo a la edad de las personas, se observa una correlación positiva entre los años y la calidad del empleo. A medida que nos movemos hacia edades mayores disminuye la tasa de desempleo, la informalidad, el subempleo y la tasa de pobreza. En contraposición, la proporción de personas que trabaja una cantidad de horas excesiva aumenta con la edad. Por último, tanto la tasa de actividad como la de empleo presentan la forma de U invertida, siendo menor para las personas más jóvenes y para las de mayor edad.

El máximo nivel educativo alcanzado es otro determinante de la calidad del empleo de las personas. Los ocupados que alcanzaron solo a primaria presentan niveles de actividad y empleo mucho menores que los que alcanzaron niveles más altos. Por otra parte, su tasa de desempleo de 8.2% es alta, aunque menor a la del grupo que tiene secundaria como máximo nivel educativo alcanzado. Esto se explica por la alta tasa de inactividad de estas personas, lo que puede estar encubriendo una situación de desempleo estructural de larga data. Por otra parte, las tasas de informalidad, subempleo y ocupados pobres decrece a medida que aumentamos el nivel educativo de las personas.

Otro grupo que obtiene peores resultados en el mercado de trabajo son aquellos que declaran como tener ascendencia principal afro. Estas personas a pesar de tener una mayor tasa de actividad, presentan una menor tasa de empleo y un mayor desempleo. A su vez, tanto la tasa de informalidad (7.6 puntos porcentuales) como la tasa de subempleo (4.5 puntos porcentuales) son superiores a las de los ocupados de ascendencia blanca. Por último, destacamos que dentro de los ocupados de ascendencia afro la tasa de pobreza más que duplica a la de los ocupados de ascendencia blanca.

A nivel regional, resalta una mayor tasa de actividad y empleo en relación al interior del país. En lo relativo a la calidad del empleo uno de las características más relevante a destacar es la mayor tasa de informalidad del interior, superando a la de Montevideo en más de 12 puntos porcentuales. En contraste, Montevideo presenta tasas de pobreza en los ocupados casi tres puntos porcentuales superior.

**Cuadro 1**  
**Indicadores de la calidad de empleo, por grupos de población, año 2021**  
(En porcentajes)

|                          | Actividad | Empleo | Desempleo | Informalidad | Subempleo | Ocupados Pobres | Trabajan más de 48 horas |
|--------------------------|-----------|--------|-----------|--------------|-----------|-----------------|--------------------------|
| <b>Sexo</b>              |           |        |           |              |           |                 |                          |
| Hombres                  | 68,5      | 63,0   | 8,0       | 23,0         | 7,1       | 7,0             | 17,7                     |
| Mujeres                  | 55,0      | 49,0   | 10,9      | 20,2         | 9,1       | 6,7             | 10,1                     |
| <b>Tramo de edad</b>     |           |        |           |              |           |                 |                          |
| De 14 a 24               | 40,9      | 28,2   | 31,2      | 22,2         | 18,9      | 10,9            | 5,6                      |
| De 25 a 29               | 85,7      | 74,7   | 12,8      | 18,3         | 13,5      | 6,3             | 9,4                      |
| De 30 a 34               | 89,7      | 83,7   | 6,6       | 14,3         | 9,6       | 7,0             | 13,5                     |
| De 35 a 44               | 90,2      | 85,8   | 4,9       | 16,0         | 8,6       | 7,9             | 15,1                     |
| De 45 a 54               | 87,2      | 83,2   | 4,5       | 17,3         | 9,5       | 6,0             | 16,9                     |
| De 55 a 64               | 63,8      | 60,8   | 4,7       | 18,7         | 7,6       | 4,9             | 16,0                     |
| 65 y más                 | 11,6      | 11,2   | 2,8       | 28,0         | 5,4       | 3,7             | 14,4                     |
| <b>Nivel educativo</b>   |           |        |           |              |           |                 |                          |
| Primaria                 | 44,5      | 40,9   | 8,2       | 42,0         | 6,9       | 14,9            | 14,4                     |
| Secundaria               | 60,2      | 53,3   | 11,5      | 26,0         | 6,1       | 8,0             | 13,7                     |
| UTU                      | 72,6      | 67,2   | 7,5       | 20,8         | 5,7       | 5,7             | 15,6                     |
| Magisterio o Profesorado | 67,5      | 64,9   | 3,8       | 7,6          | 4,7       | 1,3             | 7,6                      |
| Universidad              | 79,0      | 73,1   | 7,4       | 7,0          | 3,7       | 0,8             | 15,6                     |
| <b>Ascendencia</b>       |           |        |           |              |           |                 |                          |
| Blanca                   | 61,7      | 56,1   | 9,1       | 21,5         | 10,4      | 6,7             | 13,9                     |
| Afro                     | 63,8      | 55,8   | 12,6      | 29,1         | 14,9      | 13,6            | 13,2                     |
| <b>Región</b>            |           |        |           |              |           |                 |                          |
| Montevideo               | 63,2      | 57,3   | 9,3       | 14,4         | 10,0      | 8,5             | 13,7                     |
| Interior                 | 60,8      | 55,2   | 9,3       | 26,7         | 10,9      | 5,7             | 13,9                     |

Fuente: Estimación propia en base a ECH 2021 del INE.

La heterogeneidad en la calidad del empleo también se visualiza a partir del sector de actividad en la que se desempeña el empleado. En lo referente a la informalidad, se encuentran sectores con tasas muy altas como "Construcción" con el 45%, "Pesca" con el 43%, "Servicio doméstico" con el 38% y "Restaurantes y hoteles" con el 35%.

En lo relativo al subempleo, nuevamente el sector "Servicio doméstico" destaca por su alta incidencia con el 19%, seguido de "Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler" con el 16% y "Construcción" y "Restaurantes y hoteles" con el 15%. Por otra parte, los sectores con mayor proporción de ocupados en situación de pobreza son "Pesca" con el 21% y "Servicio doméstico" y "Construcción" con el 12%. Por último, en la categoría de trabajo excesivo, son los sectores primarios de "Pesca" y "Agricultura, ganadería, caza y silvicultura" son los que se destacan con el 32% y el 23% de sus ocupados trabajando más de 48 horas a la semana, respectivamente.

En el otro extremo, los sectores que se destacan por ofrecer buenas condiciones laborales encontramos a "Intermediación financiera", "Administración pública", "Enseñanza" y "Salud". En este último caso, la excepción la constituye el indicador de trabajo excesivo.

**Cuadro 2**  
**Indicadores de la calidad de empleo, por sector de actividad, año 2021**  
(En porcentajes)

| Sector de actividad  | Informalidad | Subempleo | Ocupados Pobres | Trabajan más de 48 |
|--|--------------|-----------|-----------------|--------------------|
| Agricultura, ganadería, caza y silvicultura                  | 24           | 5         | 5               | 23                 |
| Pesca  | 43           | 11        | 21              | 32                 |
| Minería  | 14           | 2         | 7               | 15                 |
| Industrias Manufactureras                                    | 25           | 8         | 8               | 12                 |
| Suministro de electricidad, gas y agua                       | 10           | 7         | 8               | 9                  |
| Construcción   | 45           | 15        | 12              | 9                  |
| Comercio y reparaciones                                      | 28           | 9         | 8               | 17                 |
| Restaurantes y hoteles                                       | 35           | 15        | 9               | 12                 |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones                  | 9            | 6         | 5               | 16                 |
| Intermediación financiera                                    | 3            | 4         | 1               | 6                  |
| Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler       | 22           | 16        | 9               | 10                 |
| Administración pública y defensa, planes de seguridad social | 1            | 4         | 2               | 15                 |
| Enseñanza  | 5            | 11        | 1               | 8                  |
| Salud  | 7            | 10        | 3               | 16                 |
| Servicios personales y hogares con servicio doméstico        | 38           | 19        | 12              | 8                  |
| Total ocupados   | 22           | 10        | 7               | 14                 |

Fuente: Estimación propia.



### III. Personas activas con problemas de empleo: características y evolución reciente

En este apartado se estudia a la población activa con problemas de empleo en Uruguay, de forma de complementar los análisis de evolución de los principales indicadores de calidad del empleo.

Para el análisis, se tiene en cuenta como individuos vulnerables a problemas de empleo a las i) personas desocupadas, ii) ocupados informales, iii) ocupados subempleados que ganan menos que un umbral de suficiencia de ingresos, y iv) ocupados formales que trabajan más de 40 horas semanales y ganan menos que ese umbral de suficiencia. El umbral de suficiencia de ingresos utilizado es variable en función de la Línea de Pobreza (LP) de cada hogar. La LP varía de acuerdo a la cantidad de personas en el hogar (por economías de escala) y la región en la que viven. En este sentido, se considera que no pasa el umbral aquel trabajador que no tiene ingresos laborales totales mayores al cociente: Línea de Pobreza del hogar/Cantidad de ocupados en el hogar. De esta manera, que el umbral se interpreta como el ingreso promedio que debe tener cada trabajador del hogar, para no caer en la pobreza.

El cuadro 3 muestra que, en 2021, de una población activa de 1.796.156 personas, un 36% son vulnerables a problemas de empleo. En particular, se estiman de 167 mil personas desocupadas, más de 535 mil trabajando sin cobertura de seguridad social, y 118 mil trabajadores formales que ganaban menos del umbral mínimo. En síntesis, cerca de 639 mil activos tenía en 2021 alguna problemática de empleo, siendo la informalidad la principal dificultad.

Por otra parte, la evolución en la cantidad de personas con problemas de empleo en el período 2018-2021 muestra una disminución en los trabajadores formales que trabajan más de 40 hs. semanales, pero un aumento de los que ganan menos del umbral (aumento del coeficiente H/C de 10% a 16%).

Por último, destacamos que disminuye en 20.000 personas la cantidad de activos con problemas de empleo en el período analizado. Esta disminución se da conjuntamente con un cambio de composición que implica 49 mil informales menos, 18 mil desocupados más y 12 mil trabajadores formales más que trabajan al menos 40 hs. y no llegan al umbral de ingresos.

**Cuadro 3**  
**Situación del empleo en Uruguay, años 2018 y 2021**

| Categoría  | 2018      | 2021      |
|--|-----------|-----------|
| A PEA  | 1 784 930 | 1 796 156 |
| B Ocupados   | 1 636 220 | 1 626 591 |
| C Formales que trabajan más de 40 hs. semanales                      | 905 905   | 628 851   |
| D Umbral X promedio (\$ corrientes) <sup>a</sup>                     | 16 246    | 20 943    |
| E Desocupados  | 148 710   | 167 083   |
| F Informales   | 402 332   | 353 230   |
| G Subempleados formales que ganan menos de X                         | 17 531    | 15 717    |
| H Formales que trabajan al menos 40 hs. semanales y ganan menos de X | 90 331    | 102 507   |
| I Trabajadores sin problemas de empleo <sup>b</sup>                  | 1 126 026 | 1 155 137 |
| Cantidad activos con problemas de empleo (E+F+G+H)                   | 658 904   | 638 536   |
| Tasa Desempleo ( <i>En porcentajes</i> )                             | 8         | 9         |
| Tasa Informalidad ( <i>En porcentajes</i> )                          | 25        | 22        |
| Porcentaje H/C   | 10        | 16        |
| Porcentaje de activos con problemas de empleo                        | 37        | 36        |

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018 y 2021, INE.

<sup>a</sup> Umbral X: ingreso por trabajador suficiente para que el hogar alcance la LP. El umbral varía para cada hogar dependiendo la cantidad de integrantes, la región y la cantidad de ocupados.

<sup>b</sup> Se consideran trabajadores sin problemas de empleo a trabajadores formales que ganan más del umbral, o trabajadores formales que ganan menos del umbral, trabajan menos de 40 horas semanales y no buscan incrementar horas.

## IV. Comentarios finales

Este trabajo propone una serie de indicadores que abarcan diversas dimensiones que afectan la calidad del empleo, con el objetivo de analizar la evolución reciente del mercado laboral y generar insumos para la definición de políticas públicas vinculadas a la generación de empleo.

En este sentido, resulta relevante incluir el estudio de indicadores que recaben, entre otros, información relativa al nivel de formalidad, los ingresos recibidos y la cantidad de horas trabajadas.

Por otra parte, comprender las características de la heterogeneidad estructural del mercado de trabajo es relevante para identificar grupos de población menos favorecidos y sectores de actividad con mayores problemas. El monitoreo constante de la estructura de los activos con problemas de empleo aporta insumos para el desarrollo de política activas de empleo y de desarrollo productivo que busquen mejorar la situación de estos grupos.

En efecto, las políticas activas de empleo alineadas con procesos de transformación de la matriz productiva comprenden un rango muy diverso de herramientas horizontales y sectoriales, cuyo objetivo es promover la transición hacia cadenas de valor (y roles en esas cadenas) caracterizadas por mayor valor agregado, mejor poder de negociación para la apropiación del valor agregado generado, mayores niveles de productividad sistémica, que provean de trabajo de mejor calidad, mayor aplicación de tecnología y conocimiento y con un comportamiento dinámico en los mercados mundiales.

En ese sentido, ya sean eslabones industriales, de recursos naturales o de servicios, tanto las políticas de desarrollo productivo como las políticas de empleo destinadas a promover la generación de empleo de calidad deberían estar orientadas hacia las cadenas de valor existentes (donde el país tiene ventajas de dotación) y hacia la creación de nuevas de cadenas y roles donde se pueden generar ventajas nuevas competitivas.

Para ser exitosa, una política activa de empleo requiere además de ámbitos de coordinación entre la política productiva y comercial por una parte y entre la política productiva y económica por la otra.

En cuanto a la primera, la integración y mejora del rol en las cadenas de valor implica una estrategia basada en una industrialización por especialización vertical donde se promuevan eslabones específicos de las cadenas de valor e insumos seleccionados, mientras que se eliminan los obstáculos arancelarios y para arancelarios a los insumos no seleccionados para hacer más competitivas los eslabones y/o cadenas de valor existentes y a desarrollar.

En particular se vuelve necesario continuar el desarrollo de organizaciones, leyes, regulaciones y capacidades humanas para aseguramiento de la calidad, seguridad, ambiente, normas sanitarias, condiciones laborales, estándares, testeos, certificación y acreditación.

De similar manera, la alineación de la política productiva y la política económica es necesaria para el desarrollo productivo y para la generación de empleo de calidad. En este marco, mientras que la política económica se centra en la estabilidad de precios, el crecimiento, el empleo y la distribución de ingresos, la política cambiaria toma en consideración la competitividad, acompasándose a la evolución del nivel de desarrollo de la estructura productiva del país.

## Bibliografía

- Araya, F., Brunini, A. & Lavalleja, M., "Panorama del Trabajo Decente en Uruguay, con perspectiva sectorial. Período 2006-2012", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2013).
- Blanchflower, D. G., & Andrew J. O., "An Introduction to the Wage Curve. *Journal of Economic Perspectives*", 9 (3): 153-167 (1995).
- Bonilla, L., González, F., Suárez, L. Terra, F. & Torres, S., "Transiciones hacia el desarrollo sostenible en Uruguay. Aportes para el debate", PNUD Uruguay (2021).
- Carrasco, P., Cichevski, A. & Perazzo, I., "Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo", Serie Documentos de Trabajo, DT 09/18. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay (2018).
- Porcile, G. y Alatorre, J.E., "New Directions in Latin American Structuralism", 26th Conference for the Forum for Macroeconomics and Macroeconomic Policies (FMM), Berlin, 20-22 (2022).
- Rodríguez, O., "El Estructuralismo latinoamericano", México: Siglo XXI (2007).
- Rodrik, D., "An Industrial Policy for Good Jobs", The Hamilton Project, Brookings (2022).
- Rodrik, D. & Sabel, Ch., "Building a good jobs economy", Working Paper (2019).
- Rodrik, D & Stantcheva, S., "Fixing capitalism's good jobs problem", *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 37, Number 4, 2021, pp. 824-837 (2021).
- Sunkel, O., "La Dependencia y la Heterogeneidad Estructural", *Trimestre Económico*, 45(1), 3-20 (1978).
- Weller, J. & Roethlisberger, C., "La calidad del empleo en América Latina", Serie Macroeconomía del desarrollo, N° 110. CEPAL (2013).





NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Estudios y Perspectivas-Montevideo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en  
[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

56. Evolución de la calidad del empleo en el Uruguay, 2006-2021, Martín Lavalleja y Sebastián Torres (LC/TS.2022/208; LC/MVD/TS.2022/2), 2022.
55. Impactos económicos de la guerra de Ucrania: una mirada desde la región y Uruguay, Sebastián Torres y José Gabriel Porcile (LC/TS.2022/200; LC/MVD/TS.2022/1), 2022.
54. Cadena de valor biofarmacéutica: potencialidades y desafíos para el Uruguay, Carlos Bianchi (LC/TS.2021/127; LC/MVD/TS.2021/4), 2021.
53. Análisis de la cadena de valor del plástico y el caucho en el Uruguay, Lucía Pittaluga y Damián Pirrocco (LC/TS.2021/123; LC/MVD/TS.2021/3), 2021.
52. Análisis de la cadena de valor forestal, Virginia Morales Olmos (LC/TS.2021/113; LC/MVD/TS.2021/2), 2021.
51. La inserción internacional del Uruguay mirada con perspectiva de cadenas de valor. Insumos para la política, Álvaro Lalanne (LC/TS.2021/109; LC/MVD/TS.2021/1), 2021.
50. Evaluación de las desigualdades de género en la comunidad científica de neurociencia de América Latina, C. Tomassini y J. Zurbrigg (LC/TS.2020/132; LC/MVD/TS.2020/5), 2020.
49. La inserción del Uruguay en las cadenas de valor de América del Sur, A. Lalanne (LC/TS.2020/72; LC/MVD/TS.2020/4), 2020.
48. Panorama de las fintech: principales desafíos y oportunidades para el Uruguay, M. Lavalleja (LC/TS.2020/53; LC/MVD/TS.2020/3), 2020.

## ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

### Números publicados:

- 56 Evolución de la calidad del empleo  
en el Uruguay, 2006-2022  
*Martín Lavalleja y Sebastián Torres*
- 55 Impactos económicos de la guerra  
de Ucrania  
Una mirada desde la región y Uruguay  
*Sebastián Torres y José Gabriel Porcile*
- 54 Cadena de valor biofarmacéutica  
Potencialidades y desafíos para el Uruguay  
*Carlos Bianchi*
- 53 Análisis de la cadena de valor del  
plástico y el caucho en el Uruguay  
*Lucía Pittaluga y Damián Pirrocco*