


Diciembre, 2022

Área de investigación – Instituto Cuesta Duarte.



INFORMALIDAD: Aproximación conceptual, caracterización interna y análisis de su trayectoria reciente.

Contenido

Introducción.-	3
Sobre el concepto de informalidad.-	5
El concepto de informalidad y su evolución a lo largo del tiempo	5
Explicaciones al empleo informal y elementos para combatir la informalidad	9
La informalidad en nuestro país: trayectoria y caracterización.-	11
La trayectoria de la informalidad de 2006 a 2019	11
El efecto de la pandemia y la crisis económica durante 2020.....	14
Caracterización del no registro a la seguridad social.-.....	17
Informalidad y cambios en el mercado laboral pos pandemia.-	21
Análisis a partir de los datos del Banco de Previsión Social.-.....	27
Conclusiones preliminares.-	30

Introducción.-

El no registro de un porcentaje relevante del total de los trabajadores ocupados en los sistemas de protección social existentes, es una característica de larga data de los mercados de trabajo en América Latina. Y la precariedad laboral a la que da lugar esta situación, es uno de los principales problemas que afectan la calidad del empleo en la región.

Los trabajadores precarios, también llamados “informales” -más allá de que esta definición es algo más amplia si la adoptamos con exactitud-, al no estar registrados en los sistemas de protección social, no tienen derecho a ninguno de los beneficios asociados a la seguridad social que brinda el trabajo, como puede ser el seguro por desempleo, el seguro por enfermedad y accidentes, o el derecho a percibir una jubilación al momento de retiro. Además, el no registro a la seguridad social normalmente está asociado a carencias en otras dimensiones que hacen a la calidad del empleo, como son los ingresos percibidos por el trabajo o la seguridad y estabilidad del mismo.

Durante la pandemia, la protección social vinculada al empleo fue el mecanismo empleado en la mayoría de los países para proteger a los trabajadores, tanto frente a la pérdida del empleo como ante la caída de los ingresos por el trabajo. Sin embargo, los trabajadores no registrados a la seguridad social al no ser alcanzados por dichos canales quedaron desprotegidos o fueron amparados por otros mecanismos de protección social, no contributivos, y en general, menos potentes.

Una muestra de esta desprotección es el hecho de que la mayor parte de los puestos de trabajo perdidos durante la pandemia correspondían a trabajadores informales. Esto provocó que la tasa de no registro a la seguridad social sobre el total de ocupados disminuyera durante la pandemia, indicando una mayor cantidad de trabajadores registrados en relación al total. Este efecto, que se verificó en buena parte de los países de la región, comenzó a diluirse una vez que los efectos de la pandemia sobre el mercado laboral se empezaran a disipar y se empieza a retornar a situaciones similares a las que regían pre pandemia. Sin embargo, en el caso de Uruguay, la caída en la tasa de informalidad no se revirtió durante 2021 y el primer semestre de 2022 mientras el mercado laboral retornaba a niveles de empleo iguales –e incluso algo superiores- a los que había pre pandemia.

En el presente informe se analizan algunas características del mercado de trabajo uruguayo pos pandemia en comparación con las imperantes pre pandemia, que podrían explicar este cambio. Para esto se emplean los micro datos de la Encuesta Continua de Hogares correspondientes al primer semestre de 2022 y a igual período de 2019, los que se consideran como la situación pos y pre pandemia respectivamente.

La primera parte del informe hace referencia a la definición de informalidad y su tratamiento por parte del OIT y uso en el marco de las estadísticas nacionales. La segunda parte aborda la trayectoria de la informalidad en nuestro país en una mirada de mediano plazo (desde 2006 a la fecha) y en particular, el impacto de la pandemia y crisis económica, tanto en el mercado de trabajo en general como sobre la tasa de informalidad en particular. En esta parte, se analiza además la incidencia de la informalidad según algunas características de los puestos de trabajo y de los ocupados.

El sector de actividad en que se desempeñan los ocupados, la categoría del empleo a la que pertenecen así como el tamaño del establecimiento en que trabajan, son algunos de los factores que se vinculan con la informalidad. Por lo tanto, analizar la incidencia de estos factores en el empleo total, así como modificaciones en el perfil de los ocupados, en la recomposición del empleo pos pandemia, es relevante para entender los cambios que se procesaron en la informalidad. También es relevante dar cuenta del peso que pueden tener en la caída del no registro los programas sociales de empleo, que han tenido una contribución importante en la generación de empleo total y más allá de adolecer de otros problemas de empleo, son puestos de trabajo registrados a la seguridad social.

En la última parte se analiza la información que surge de los datos publicados por el Banco de Previsión Social (BPS), que más allá de las diferencias de fuente y tipo de dato que procesan, es complementaria a la que proviene de la ECH, para intentar entender los cambios procesados en la informalidad.

Sobre el concepto de informalidad.-

El concepto de informalidad y su evolución a lo largo del tiempo

El concepto de informalidad no es unívoco a nivel internacional, así como tampoco ha sido estático a lo largo del tiempo. Los cambios han girado en torno al “objeto” de referencia desde donde se construye la definición y las dimensiones incorporadas en la misma. También en relación al vínculo de eso llamado “informalidad” con el mercado de trabajo y con la economía en general. Estos movimientos conceptuales, con impactos en la forma en la que ha sido medida y analizado la informalidad, se han condensado en diferentes explicaciones.

En un inicio, el concepto de informalidad estuvo asociado a un sector específico de la economía. Por la década del 50 se comenzó a hablar de *sector informal* para hacer referencia a un conjunto de unidades productivas con algunas características específicas, en oposición al creciente *sector moderno* o *formal* de la economía, asociado a la industria y el empleo urbano. De esta manera, el sector informal era aquel compuesto por actividades tradicionales como el empleo rural, a las que se le sumaban nuevas experiencias urbanas de auto empleo o micro emprendimientos. Estas actividades se caracterizaban por su baja productividad, emplear fuerza de trabajo poco calificada y generar ingresos bajos o de subsistencia. Además, dicho sector permanecía al margen del marco regulatorio, no necesariamente por incumplimiento, sino por la falta de instrumentos específicos para abarcar el tipo de actividades que lo integraban¹.

Este primer abordaje de la informalidad dio lugar a la llamada “*teoría de mercado dual*”. Bajo esta óptica el sector informal era visto como un segmento marginal y subsidiario de la economía, empujado por los procesos de migración rural – urbana. Era concebido como un fenómeno transitorio, en tanto se expandía la capacidad de empleo del sector moderno y se elevaban las condiciones de empleabilidad de la población que todavía no lograba insertarse en él. A diferencia del abordaje actual que se hace de la informalidad, en sus inicios el concepto se centraba en las características de las unidades productivas donde se desarrollaban los trabajos: el tipo de actividad económica que se realizaba y su dinámica, así como las características de la fuerza de trabajo empleada por dichas unidades.

Recién en la década del 70 el abordaje del “sector informal” ingresa formalmente a la discusión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a partir de informes sobre el mercado de trabajo de algunos países africanos. Allí la temática es abordada como un problema de empleo, fundamentalmente por el impacto del sector en la generación de ingresos deficitarios y la reproducción de la pobreza. Se constata además, que no se está

¹. *Informalidad laboral en América Latina*, Andrés Espejo, 2022.

ante un sector subsidiario o marginal del llamado “sector moderno o formal”, sino que se trata de un sector distinto, en expansión y con actividades dinámicas capaces de generar empleo y que se constituye como la principal alternativa al desempleo de los sectores empobrecidos de la fuerza de trabajo.

Más allá de su consideración en la discusión general de la OIT, a nivel regional el análisis de la informalidad es incorporado e impulsado por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), donde se da seguimiento a su evolución desde la década del 60.

En el plano regional, el abordaje de la informalidad se aparta de la visión de la “teoría de mercado dual” y se lo profundiza a partir de la perspectiva estructuralista desarrollada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Desde esta perspectiva se considera a la informalidad, no como resultado de las fricciones entre el desarrollo de un sector moderno y un sector tradicional subsidiario y/o transitorio, sino como producto de la estructura económica dominante en los países latinoamericanos, caracterizada por la heterogeneidad estructural. De esta manera, se caracteriza a la informalidad a partir del lugar periférico y dependiente de las economías latinoamericanas en la división internacional del trabajo, como resultado de la coexistencia en estos países de actividades productivas o sectores de la economía modernos, con sectores y actividades “atrasadas”².

Aquellos sectores más modernos, dinámicos, con productividades medias similares (o superiores) a las de las economías industrializadas, generan empleo de calidad y niveles de ingreso per cápita que convergen a los de los países centrales. Sin embargo, los sectores más atrasados generan subempleo, bajas remuneraciones y quedan al margen del marco regulatorio. La prevalencia de ambas lógicas en la economía provoca desigualdad a la interna de los países, así como la dependencia la genera en el plano internacional y entre países.

Puede verse desde esta óptica, que el problema de la informalidad, si bien continuaba centrado en las unidades productivas (con impacto en la calidad del empleo), comienza a relacionarse con el funcionamiento de los mercados de trabajo, el desarrollo económico y la estructura productiva de los países. Bajo esta mirada, es la propia estructura productiva y el mercado de trabajo asociado a ella, la que empuja a un contingente importante de trabajadores a desempeñarse en el “sector informal”, con las implicancias que ello trae.

Sin embargo, desde comienzos de los 80, en las economías centrales primero y en los países en desarrollo después, empieza a observarse un proceso de crecimiento de la precarización laboral, aún en empresas o actividades ubicadas dentro del “sector formal” o “moderno”. Este proceso se vio acelerado con el avance de la globalización, la introducción

². *Ibíd.*

de cambio tecnológico y su impacto en la organización productiva y de trabajo. Fenómenos como la deslocalización productiva y las subcontrataciones, los que se conjugaron con políticas de ajuste estructural, redundaron en la expansión de la informalidad, no como característica de las unidades productivas o el sector en el que las mismas se insertan, sino como una cualidad del puesto de trabajo.

Esto empujó a la comunidad internacional, a dejar atrás el concepto de “sector informal” como ese conjunto de actividades y unidades productivas alejadas del sector “formal” para enfocarse en la idea de “*economía informal*”. En el caso de la OIT esto se procesó fundamentalmente a partir de la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), en el año 2002. El concepto de informalidad se desprende así de la consideración o caracterización de las unidades productivas y actividades específicas, para pasar a centrarse en el vínculo efectivo entre la informalidad y las disposiciones legales vigentes en los países. A su vez, se reafirma la idea de que el empleo informal es una limitante para la promoción del empleo decente, objetivo perseguido por la OIT y los países miembros de la misma³.

Así, en la resolución relativa al trabajo decente y la economía informal de dicha conferencia, se expresaba:

“El término «economía informal» es preferible al de «sector informal», ya que las actividades de los trabajadores y las empresas a los que se aplica no se pueden asociar con un único sector de la economía, pues sus actividades abarcan diversos sectores [...] El término «economía informal» hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos”⁴

Luego, en la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo del año 2003 (CIET), se termina de caracterizar para su consideración estadística el “*empleo informal*”. Este último incorpora a las unidades productivas informales (y el volumen de empleo que generan) y al empleo no regulado o en situación de informalidad en actividades o unidades que se desarrollan en términos generales dentro del marco regulatorio. Con esto, finaliza el proceso de tránsito del concepto de informalidad desde la consideración de la empresa a la del empleo, pasando a tenerse en cuenta las características del puesto de trabajo.

³. *El trabajo decente y la economía informal*. Informe VI presentado para la discusión general en el marco de la 90ª CIT-OIT, 2002.

⁴. *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal*, 90ª CIT-OIT, 2002.

El empleo informal queda entonces definido de la siguiente manera en el marco de la OIT:

“1) El empleo informal comprende el número total de empleos informales [...], ya se ocupen éstos en empresas del sector formal, empresas del sector informal, o en hogares, durante un período de referencia determinado.

2) Como se indica en la matriz adjunta, el empleo informal incluye a los siguientes tipos de empleos:

- i) trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal;*
- ii) empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal;*
- iii) trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal;*
- iv) miembros de cooperativas de productores informales;*
- v) asalariados que tienen empleos informales que estén empleados por empresas del sector formal, por empresas del sector informal o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados;*
- vi) trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar, si están ocupados de acuerdo con el apartado 6) del párrafo 9 de la Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo adoptada por la 13.ª CIET⁵.*

3) Los trabajadores por cuenta propia, empleadores, miembros de cooperativas de productores, trabajadores familiares auxiliares y asalariados se definen de acuerdo con la última versión de la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE).

4) Se consideran como informales las cooperativas de productores que no están formalmente constituidas en entidades legales y que también satisfacen a los otros criterios de las empresas del sector informal especificados en la Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal adoptada por la 15ª CIET.

5) Se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, etc.)”⁶.

⁵ “Las personas ocupadas en la producción de bienes y servicios económicos, para consumo propio o del hogar, deberían considerarse como personas con empleo independiente, si dicha producción constituye una aportación importante al consumo total del hogar” – Resolución 13ª CIET, párrafo 9, apartado 6.

⁶. Informe a la conferencia, 17ª CIET – OIT, 2003.

En los últimos años, debido a la extensión y profundización de los cambios en la organización del trabajo relacionados con la introducción de tecnología, ha crecido la preocupación por los efectos que esto puede provocar en el empleo y la formalización. Esto es particularmente relevante dado el surgimiento de nuevas formas de contratación mediadas por la tecnología y cambios en la organización del trabajo producto de la introducción tecnológica, que tienden a desdibujar la relación de dependencia existente y desbalancear aún más la relación de poder que existe entre el trabajador y el empleador. Así, la precarización del empleo en empresas enmarcadas en la legalidad se da comúnmente a través de subcontrataciones y el solapamiento de relaciones de dependencia, entre otros mecanismos.

Explicaciones al empleo informal y elementos para combatir la informalidad

Aunque la visión estructuralista, desarrollada por la CEPAL, ha sido fundamental en el análisis de los orígenes de la informalidad en los mercados de trabajo en la región, también ha habido debates en torno a las causas “inmediatas” o “intermedias” que ayudan a entender y diferenciar los movimientos observados en la formalidad en el correr del tiempo, aun cuando la estructura productiva y económica latinoamericana conserve sus características esenciales.

En este sentido, las visiones institucionalistas o legalistas permiten entender la reducción del empleo informal en la región en la primera década y media del siglo XXI. Aunque hay distintas corrientes entre estas visiones, todas destacan la influencia que los marcos normativos, las políticas públicas y las instituciones tienen en la expansión o reducción del empleo informal.

Algunas corrientes ponen énfasis particularmente en el efecto de las políticas activas en el pasaje a la formalidad. Este es el caso de las políticas de fiscalización o de promoción de derechos entre trabajadores. Otras en cambio, refieren fundamentalmente al rol de la política pública para la generación de incentivos a la formalidad e informalidad, y su influencia en las decisiones individuales y racionales de los actores para elegir uno u otro tipo de empleo (cargas tributarias, facilidades para el registro, etc.). Desde la evidencia empírica se cuestiona esta idea, en el entendido de que en la mayoría de los casos, el empleo informal no responde a una decisión racional, tomada tras considerar costos y beneficio.

Difícilmente la informalidad se explique exclusivamente por el accionar de solo uno de estos aspectos. Sin embargo, consideradas de forma conjunta, estas corrientes pueden dar pistas relevantes para identificar los factores más influyentes en cada momento específico del tiempo; sin olvidar los efectos que pueden provocar sobre el comportamiento de los

actores (trabajadores y empleadores) los shocks económicos adversos, donde se produce una mayor valoración de la adhesión a los sistemas de protección social.

También parece difícil excluir del análisis, la influencia que tiene en la informalidad, la estructura económica y productiva de cada país; así como las dificultades que estas características imprimen para sostener un proceso de formalización y expansión del empleo formal de forma estable, ante los vaivenes económicos y comerciales globales.

En función de esto, ha cobrado relevancia en el análisis el desarrollo de un enfoque mixto, que articula los determinantes estructurales de la informalidad (vinculados a la estructura productiva nacional y su articulación en la economía mundial) con los efectos vinculados a las políticas públicas específicas, para cuyo diseño y evaluación es preciso considerar los factores de fondo antes mencionados. La estructura productiva, el rol de cada una de las economías en la división internacional del trabajo y los movimientos en el comercio internacional, se relacionan, demandan y limitan a las políticas públicas, influyen en las decisiones de los actores del mercado de trabajo, y condicionan la libertad con la que cuentan estos en la práctica para la toma de dichas decisiones⁷.

Siguiendo esto, cualquier análisis que apunte a explicar los cambios relativos a la informalidad, debe incorporar dimensiones tanto vinculadas a los factores de corte estructural como los relativos al accionar de las políticas públicas, y calibrar en cada caso específico, la influencia de cada una de ellas.

A su vez al momento de desarrollar estrategias, tal como plantea la OIT, debe trabajarse en dos planos: el despliegue de acciones para la transición del empleo informal a la formalidad y la generación de nuevos empleos en la economía formal. Para ello, el análisis de la informalidad en cada país, su desagregación por sector de actividad y el estudio de sus causas se vuelve central. Al mismo tiempo es preciso identificar aquellas actividades con potencial para generar nuevos empleos y los instrumentos necesarios para darle cobertura desde la normativa laboral y la regulación institucional, de manera que los nuevos empleos se creen en el marco de la formalización.

Para el cumplimiento de esto, la OIT identifica como central el diálogo social y la negociación colectiva entre trabajadores y empresarios, el fomento a la organización y la representación, y el fortalecimiento de la capacidad de asociación y acción conjunta de los trabajadores en situación de informalidad específicamente⁸.

⁷ *La informalidad laboral en América latina: ¿explicación estructuralista o institucionalista?*, Diana Marcela Jiménez Restrepo. Cuadernos de economía U.N.L., Vol. 31 Nº 58, 2012.

⁸ *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*, OIT 2013.

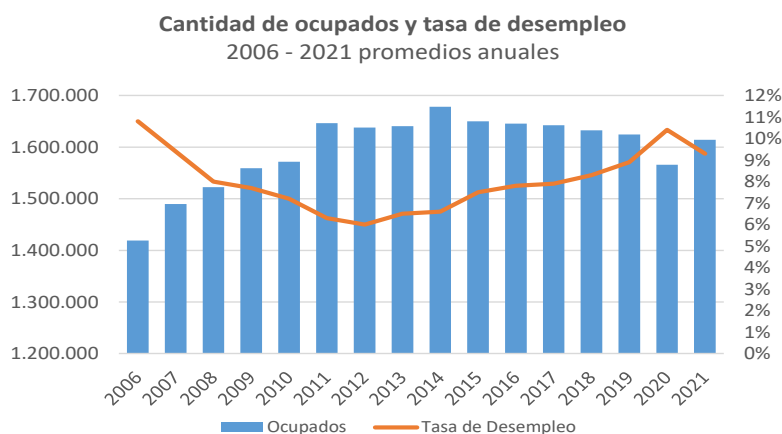
La informalidad en nuestro país: trayectoria y caracterización.-

La trayectoria de la informalidad de 2006 a 2019

Teniendo en cuenta el apartado anterior, en los párrafos que siguen se adopta la definición de informalidad actualmente empleada por la OIT. Se considera al trabajo informal a partir de las características del puesto de trabajo, y en particular, a partir del vínculo entre el trabajo, disposiciones normativas y derechos sociales vigentes en el país; independientemente de si el mismo se desarrolla en unidades productivas formales en su actividad general. Es decir, abordando la informalidad como un problema para el mercado de trabajo y una restricción al empleo decente. De acuerdo a esto, se considerará trabajador informal (o precario) a todo aquel que no se encuentra registrado en los regímenes de seguridad social existentes en el país, no realiza aportes a ningún sistema de seguridad social y por lo tanto, no está amparado por la protección social contributiva que brinda el trabajo.

En este sentido, el Instituto Nacional de Estadística (INE), organismo encargado de la realización de las estadísticas de empleo e ingresos en nuestro país, indaga sobre las personas ocupadas *“si están o no registrados en la Seguridad Social, a través de la consulta directa de la realización de aportes a una caja de jubilaciones por ese trabajo. También se pueden obtener datos respecto a cuál caja aporta y si lo hace por la totalidad del ingreso”*⁹.

Partiendo del año 2006, en que el INE comienza a publicar datos del mercado de trabajo representativos para todo el país, se observan mejoras relevantes en los principales indicadores laborales (tasas de actividad, empleo y desempleo). Tanto la tasa de empleo como la tasa de desempleo alcanzaron niveles récord en términos históricos, como se puede observar en el gráfico que aparece a continuación, que da cuenta tanto de la evolución de la tasa de desempleo como del número de ocupados.



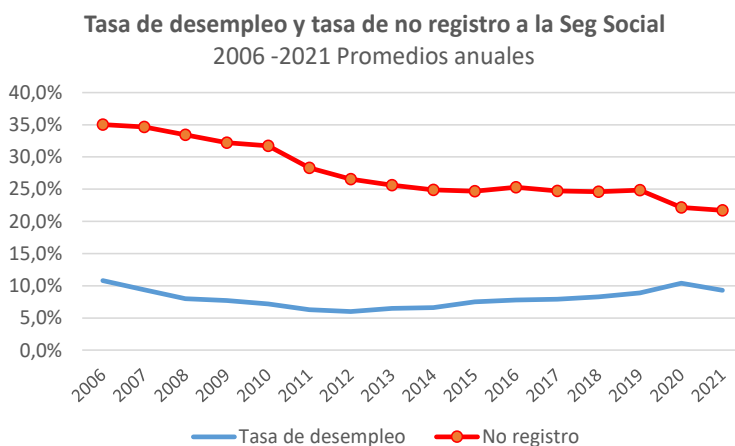
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

⁹. Metodología de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) 2006, INE.

En efecto, entre 2011 y 2014 el mercado de trabajo uruguayo alcanzó los mejores registros en materia de empleo y desempleo: con una tasa de desocupación de entre 6% y 6,6% en el período, y un máximo de aproximadamente 1.690.000 personas ocupadas a diciembre de 2014. La actividad acompañó el crecimiento del empleo y cada vez más personas se ofrecían al mercado laboral. Entre 2011 y 2014, la tasa de actividad se ubicó cercana al 65%, alcanzando los porcentajes más altos desde 2006.

Sin embargo, a partir de 2015, la situación del mercado de trabajo arranca a deteriorarse y se empiezan a perder puestos de trabajo, a la vez que la tasa de desempleo comienza a aumentar. Entre 2015 y 2019, se pierden unos 52.000 puestos de trabajo, en un contexto de escaso crecimiento económico y fuerte heterogeneidad en el desempeño sectorial. De esta manera, en el promedio de 2019 la cantidad de personas ocupadas ascendió a unas 1.625.000 mientras que las tasas de empleo y desempleo medias se ubicaron en 56,7% y 8,9% respectivamente. Es en esta coyuntura del mercado de trabajo que impacta duramente la pandemia y la crisis económica a la que esta dio lugar, durante el año 2020.

En el gráfico que sigue, a la trayectoria del desempleo en ese período se agrega la del no registro a la seguridad, uno de los principales problemas de empleo en nuestro país. Como se puede observar en el gráfico, la tasa de no registro a la seguridad social acompañó las mejoras que se fueron dando en el mercado de trabajo hasta 2014, y entre 2006 y 2014 mostró una trayectoria relativamente coherente con la evolución de las tasas de empleo y desempleo.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

En el año 2006, con un mercado de trabajo que recién comenzaba a recuperarse cuantitativamente de los impactos de la crisis económica y social que tuvo epicentro en el

año 2002, el no registro a la seguridad social afectaba al 35% del total de ocupados. Más de 1 de cada 3 trabajadores ocupados en el país, no realizaba aportes a ningún sistema de protección social y en consecuencia no estaba amparado por ninguna de las prestaciones que otorga la seguridad social a partir de las contribuciones realizadas por el trabajo. Entre estas destacan, el seguro de salud, las asignaciones familiares y el cobro de una jubilación al momento de retiro, entre otros.

Junto con el aumento del empleo y la disminución del desempleo, a partir de 2006, el no registro a la seguridad social comenzó a bajar. En el promedio de 2011, la tasa de no registró se ubicó en el 28,3% y siguió bajando hasta 2014 en que se ubicó en 24,9%. Si bien entre 2006 y 2011 se había dado una baja sustantiva en la tasa de no registro a la seguridad social, de algo más de 10 puntos porcentuales (p.p.), la precariedad laboral todavía afectaba a 1 de cada 4 trabajadores en los mejores momentos del mercado laboral en nuestro país.

Entre 2015 y 2019, la tasa de precariedad no acompañó el deterioro que se verificó en otros indicadores del mercado de trabajo, e incluso se puede observar una muy leve tendencia a la baja en ese período. Pero con el empeoramiento de los principales indicadores laborales, aun cuando no se deterioraron los datos relativos al no registro, se frenó la tendencia a la mejora que habían mostrado hasta 2014.

Partiendo de niveles muy distintos, la trayectoria de la informalidad en América Latina y el Caribe es muy similar a la verificada en nuestro país. Desde mediados de los 2000 y durante una década, se registraron avances importantes en el mercado de trabajo, que fueron en línea con una mayor tasa de formalización. El porcentaje de trabajadores registrados a la seguridad social en relación al total de ocupados en la región pasó de 36,6% en el año 2005 al 42,2% en 2010, un aumento de más de 5 p.p. En 2016 la tasa de registro se ubicó en 47,5%, registrando un nuevo incremento de otros 5 p.p en 5 años, y a partir de ese año se estabilizó en el entorno del 46,6%, porcentaje en que se ubicó en 2019 previo a la pandemia¹⁰.

El enlentecimiento de la actividad económica y el peor desempeño de los mercados laborales explican el freno, e incluso el pequeño retroceso, verificado en las mejoras que se venían dando en materia de incremento de la formalidad en la región. En este período se verificaron para algunos países retrocesos en este plano, que inclusive revirtieron –total o parcialmente- las mejoras alcanzadas los años previos.

Cabe señalar en este punto la importante diferencia que existe entre la tasa de no registro promedio latinoamericana y la de nuestro país, con raíces de larga data, que se

¹⁰ *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos durante la pandemia*, OIT, Octubre 2021.

explican en buena medida por las distintas estructuras productivas, las importantes diferencias que existen en el funcionamiento de los mercados de trabajos y en los marcos regulatorios. Esto se traduce, entre otras cosas, en los distintos pesos de los sectores de actividad en la ocupación total, de las categorías de empleo y del tipo de ocupación imperantes en cada región. También características propias de los trabajadores y de los establecimientos en los que se desempeñan parecen estar correlacionadas con mayores o menores niveles de informalidad.

Además, la tasa de formalización es muy distinta a la interna de América Latina y el Caribe. Mientras previo a la pandemia, en 2019, en la región, la tasa de registro a la seguridad social se ubicaba en 46,6%, indicando que menos de 5 de cada 10 trabajadores ocupados realizaban aportes y estaban cubiertos por la protección social; entre regiones las diferencias entre tasas eran enormes: en el Cono Sur el registro ascendía al 60%, en la región andina se ubicaba en 32% y en la zona de Centroamérica y México en 35%¹¹.

El efecto de la pandemia y la crisis económica durante 2020

En el año 2020 el mercado de trabajo se vio duramente afectado por el shock que representó la pandemia y fundamentalmente por las restricciones a la movilidad implementadas a partir de la emergencia sanitaria. En el segundo trimestre del año, donde las restricciones fueron mayores, fue el período en que se verificó el mayor impacto en el plano laboral en nuestro país. En este marco, se adoptaron diversas medidas para flexibilizar los requisitos de acceso al seguro de desempleo, al que tienen derecho los asalariados registrados a los sistemas de seguridad social. En mayo, unos 185 mil asalariados percibieron el beneficio del seguro por desempleo y en el correr del año, más de 200 mil trabajadores pasaron por el seguro de paro.

De esta manera, el seguro de desempleo se convirtió en el “gran amortiguador” del efecto de la pandemia sobre los trabajadores registrados a la seguridad social. Entre los no registrados el panorama fue mucho peor: no tuvieron ninguna cobertura ante la caída de ingresos a la que en su mayoría se vieron afectados y en muchos casos, perdieron su trabajo.

En el promedio del año 2020 se perdieron aproximadamente 58 mil puestos de trabajo, la mayor parte de ellos en el sector informal de la economía. Esto provocó que el porcentaje de no registro a la seguridad social cayera de manera importante. En 2020 en promedio, la tasa de no registro a la seguridad social se ubicó en 22,2%, 2,6 p.p. por debajo del registro del año anterior, una caída más que significativa en el correr de un solo año. Sin

¹¹. *El futuro de la seguridad social en la pospandemia: retrocesos, continuidades y oportunidades en una región persistentemente desigual*, Revista de la Facultad de Derecho, Fabio Bertranou, 2021.

embargo, dicha caída se explicó básicamente por el fuerte impacto que tuvo la pandemia sobre el sector informal de la economía, por lo que refleja la mayor destrucción de trabajos informales y no un crecimiento de la cantidad de trabajadores registrados (“efecto composición”: la caída en los cotizantes fue relativamente menor que la caída en la cantidad de ocupados totales¹²).

Según datos de la OIT, la pérdida de empleo en la región durante la pandemia recayó fundamentalmente en el segmento informal del mercado laboral, en la medida en que las restricciones a la movilidad afectaron más duramente a los sectores de actividad vinculados a los servicios personales, donde se desempeñan fundamentalmente mujeres y jóvenes, con menores niveles de calificación, en puestos de trabajo de peor calidad y mayores restricciones al empleo pleno. La pandemia también afectó en mayor medida a las empresas de menor tamaño, donde usualmente las tasas de no registro son también mayores al promedio de la economía. Por el contrario, el empleo formal en general fue más protegido en la mayor parte de los países, por lo que en términos relativos los trabajadores formales se vieron menos afectados por la crisis, tanto en lo que tiene que ver con la pérdida de ingresos como en preservar el trabajo¹³.

De esta manera, al igual que en Uruguay, también en otros países de América Latina y el Caribe se verificó en el marco de la pandemia un descenso de la tasa de informalidad, producto de ese efecto composición; es decir una mayor caída relativa de la cantidad de trabajadores no registrados respecto de los registrados. De esta manera, las tasas de no registro cayeron en la región del Cono Sur y también en Centroamérica y México¹⁴.

Es preciso entonces seguir monitoreando en estas regiones si, en la medida en que se van recuperando los puestos de trabajo alcanzando los niveles de empleo pre pandemia, la tasa de formalización permanece en los niveles alcanzados en 2020 (menores a los que se registraban previo a la pandemia. O si por el contrario, la recuperación del empleo a los niveles pre pandemia lleva también la tasa de informalidad a los niveles pre pandemia.

En el caso de Uruguay, en el año 2021 se recuperaron prácticamente todos los puestos de trabajo perdidos el año anterior: el número de ocupados aumentó en 48 mil personas respecto al año previo y la tasa de empleo se ubicó en promedio en 56%, 0,7 p.p. por debajo de su nivel medio pre pandemia aunque lejos de los mejores registros de 2011 a 2014 superiores al 60%. La recuperación del empleo, aunque se desaceleró en la primera

¹². Ídem anterior.

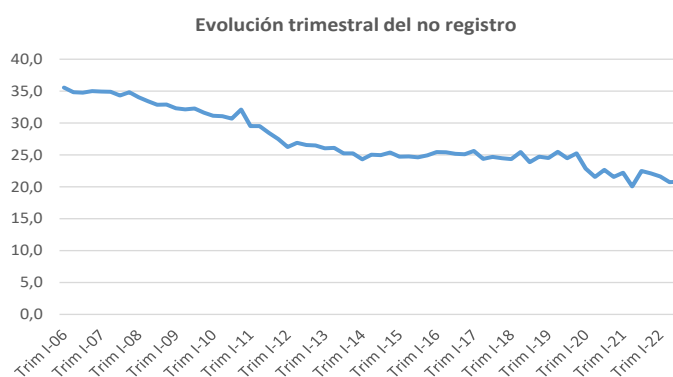
¹³. *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual*, Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021.

¹⁴. Bertranou, op cit.

parte de 2022, marcó que en el primer semestre del año el número de ocupados superara al de igual período de 2019.

Como se puede observar en el gráfico que aparece a continuación, la recuperación del empleo no parece haber afectado negativamente la evolución de la tasa de no registro a la seguridad social, la que permaneció en niveles inferiores a los que había exhibido previo a la pandemia y de hecho siguió disminuyendo, tanto en 2021 respecto a 2020 como en los primeros meses de 2022.

En efecto, la tasa de no registro pasó de 24,8% en el promedio del año 2019 a alcanzar el 22,2% en 2020. En 2021 el no registro como porcentaje del total de ocupados siguió bajando, a la vez que el empleo empezaba a retornar a los niveles previos a la pandemia, y en el promedio anual la informalidad se ubicó en 21,7%. En el promedio de los primeros 9 meses de 2022, con niveles de empleo similares o algo superiores a los de igual período de 2019, la tasa de no registro se ubicó en 21,1%, 3,8 p.p. por debajo de la registrada en esos meses de 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

La caída en la precariedad laboral es un dato relevante del mercado de trabajo y que indicaría que –al menos en esta dimensión de la calidad del empleo- se registró una mejora en la etapa pos pandemia. Aunque es prematuro poder establecer si las mejoras alcanzadas en materia de registro a la seguridad social son de carácter permanente o se diluirán en la medida en que el mercado de trabajo se “normalice” en niveles de actividad, empleo y desempleo similares a las exhibidas pre pandemia; todo parece indicar que al menos parte del crecimiento en la formalización del empleo posiblemente perdurará.

En la última parte de este informe se indaga en las posibles explicaciones de esta caída verificada en la tasa de no registro a la seguridad social recientemente, en ausencia de políticas públicas específicas que apuntaran a promover la formalización. Para esto se comparan algunas características de los ocupados y de los puestos de trabajo, que podrían explicar estos movimientos en la formalización, en el período pre pandemia con las actuales.

Caracterización del no registro a la seguridad social.-

Diferentes factores se encuentran detrás de la baja de la tasa de precariedad laboral que se verificó desde 2006 hasta 2014 y que se mantuvo incluso hasta 2019 en nuestro país. La mayoría de dichos cambios tienen que ver con aspectos vinculados a la regulación laboral como fue la reinstalación de los Consejos de Salarios y facilidades administrativas (y de reducción en los costos) en algunos sectores específicos donde el no registro era particularmente elevado, entre otras razones por los elevados costos asociados a la formalización. Estos eran los casos del sector de servicio doméstico y la construcción, al igual que más tarde en el sector de gastronomía y alojamiento. También influyeron positivamente en las mejoras las campañas realizadas para determinados sectores de actividad, como forma de promover la formalización (caso del sector doméstico, donde el no registro está arraigado en tradiciones culturales de larga data) y la mejora en las inspecciones laborales.

A pesar de estos avances, en el promedio de 2019, casi 1 de cada 4 trabajadores ocupados no estaban registrados y no realizaban aportes a la seguridad social. Además, en función de algunas características de los ocupados y del puesto de trabajo, dicha tasa podía ascender de manera relevante. Esto permite por un lado, dar cuenta del perfil de la informalidad en nuestro país y también, analizar su evolución reciente en función de los cambios que se puedan haber procesado en el mercado de trabajo en el período pos pandemia.

En lo que tiene que ver con *características del empleo* o el puesto de trabajo, en primer término, la tasa de no registro a la seguridad social varía de manera relevante en función de la categoría de la ocupación. Tradicionalmente, tanto en nuestro país como en el resto de la región, los trabajadores por cuenta propia o independientes tienen tasas de no registro a la seguridad social significativamente más elevadas que los trabajadores dependientes o asalariados. En 2019 en nuestro país, mientras que el no registro en promedio entre los asalariados se ubicó en 11%, entre los cuentapropistas ascendió a 67%.

Cabe destacar que la categoría de trabajadores por cuenta propia es sumamente heterogénea y se agrupan en la misma a trabajadores de características y condiciones objetivas bien distintas, como puede ser un trabajador especializado (alguien que desarrolla la tarea para la que se capacitó en su propio local, lo que requirió gastos de inversión tanto en materia educativa y en capacitación como logística) con un trabajador ambulante o que realiza venta callejera como mecanismo de subsistencia.

Más allá de esta diversidad de situaciones, uno de los aspectos que parece no contribuir a la formalización y a mejorar los porcentajes de registro a la seguridad social entre los

trabajadores no dependientes, es la diferencia existente entre ambos regímenes en nuestro país, tanto en lo que tiene que ver con la aportación como con las prestaciones y derechos asociados. Las dificultades que hubo en la pandemia para abarcar a este conjunto de trabajadores en las políticas públicas, debería ser señal de la necesidad de avanzar sobre la formalización en este colectivo tan heterogéneo.

En segundo lugar, en lo que atañe a la distinción entre trabajadores públicos y del sector privado, obviamente la precariedad o no registro a la seguridad social se concentra entre los trabajadores privados. Siendo la tasa media de no registro de 11% para el total de trabajadores asalariados, la tasa de no registro entre los trabajadores públicos (aproximadamente el 15% del total en 2019) se acerca a 0%, mientras que entre los trabajadores del sector privado se ubica en 14,4%. En otras palabras, la precariedad laboral es un problema que afecta la calidad del empleo y se concentra entre los trabajadores del sector privado (su peso entre los públicos es casi nulo). A su vez, como se señaló antes, es significativamente más alta entre los trabajadores por cuenta propia que entre los asalariados o trabajadores dependientes.

Un tercer factor vinculado al empleo y que arroja resultados bien diferentes en materia de no registro a la seguridad social es el sector de actividad de pertenencia de los ocupados. Los sectores de la construcción y el servicio doméstico han sido históricamente los más afectados por el no registro a la seguridad social en nuestro país, con tasas en línea con la media latinoamericana que indican que aproximadamente 1 de cada 2 trabajadores ocupados no realizaba aportes a la seguridad social.

De hecho, la importante caída que se verificó de la informalidad entre 2006 y 2011 se explicó en gran medida por la fuerte disminución del no registro entre estos sectores. No obstante estos dos rubros, entre otros, se siguen caracterizando por tasas de informalidad muy superiores al promedio nacional. En el caso del servicio doméstico, todavía 4 de cada 10 trabajadoras no están registradas en la seguridad social mientras que en la construcción la relación es de 3 no registrados en 10. También el sector de la gastronomía y hotelería, así como el comercio, destacan entre los rubros con mayores porcentajes de no registro, de 34% y 29% respectivamente en el promedio de 2019. En todos los casos se trata de sectores de actividad intensivos en empleo por lo que la precariedad imperante en los mismos tiene una incidencia relevante en la precariedad promedio.

Otros de los aspectos vinculados a las características del empleo que se relaciona con la informalidad laboral en nuestro país son el tamaño del establecimiento en que se desempeñan los ocupados y el tipo de ocupación que desarrollan. En relación al tamaño del establecimiento, como es esperable, los establecimientos de menor tamaño y en particular en el caso de nuestro país, aquellos con menos de 5 ocupados, se vinculan con una mayor tasa de no registro a la seguridad. En la esquina opuesta, entre los trabajadores

pertencientes a emprendimientos de más de 50 trabajadores, la tasa de no registro es muy inferior a la media nacional (55% contra 1% respectivamente).

Algo similar sucede en el caso latinoamericano, “a medida que las unidades económicas crecen en términos de cantidad de trabajadores, mayor es la cobertura a la seguridad social. En empresas con 20 o más personas, todos los países tienen cobertura que supera el 60% para 2019. Incluso, la mayoría supera el 80% de cobertura. Contrariamente, con excepción de pocos casos, las unidades económicas con 5 personas o menos presentan un nivel de cobertura inferior al 20% de la población ocupada.”¹⁵

También en el promedio de la región latinoamericana el no registro a la seguridad social es más elevado entre los trabajadores independientes o por cuenta. Posiblemente, el mayor peso de esta categoría ocupacional en el total de ocupados en varios países de la región, explique en buena medida, la menor tasa de cobertura a la seguridad social entre el total de ocupados.

El servicio doméstico, es lejos el sector más afectado en la región por el flagelo del no registro, entre otros problemas de empleo. Más del 90% de quienes se desempeñan en este sector son mujeres, lo que hace que sean éstas también, más afectadas por el no registro a la seguridad social en promedio que los hombres.

Además de las características del puesto de trabajo, existen ***características de los trabajadores*** que se vinculan con una mayor tasa de informalidad. Este es el caso de los jóvenes, las mujeres –aunque en nuestro país la brecha no es tan marcada- y también los trabajadores del interior del país en la comparación con los de Montevideo. En efecto, la tasa de no registro de los jóvenes, menores de 25 años, asciende a 36% en nuestro país mientras que la de los mayores de 25 es de 23%. También en la media latinoamericana, el no registro es bastante mayor entre los trabajadores más jóvenes. Las dificultades para insertarse al mercado de la población más joven y conseguir trabajo por primera vez, hace que la informalidad sea una salida a la búsqueda de empleo, algo que según muestran distintos estudios, condiciona la trayectoria laboral futura de las personas. Además, en la medida en que la informalidad suele vincularse con otros problemas de empleo, esto está marcando que la población más joven se inserta en los empleos de peor calidad, donde muchas veces se conjugan varios problemas de empleo a la vez (no registro; subempleo; bajos ingresos, entre otros).

En el caso de las mujeres, en nuestro país, la informalidad entre las mujeres es algo menor que entre los hombres, a la inversa de lo que sucede en la media latinoamericana. La tasa de informalidad promedio en el 2019 para las mujeres rondó el 23%, contra un 26% para el caso de los varones. La importante incidencia del sector de servicio doméstico en la

¹⁵. OIT, Octubre de 2021, op cit.

generación de empleo total entre las mujeres y la elevada informalidad con la que se convive en este sector en América Latina, explica en cierta medida la mayor tasa de no registro entre mujeres que entre varones.

En el caso uruguayo, hay además una brecha relevante en las tasas de no registro a nivel departamental. Por un lado, en Montevideo el no registro es de 17% mientras que en el promedio del interior del país asciende a 30%. Por otro lado, este promedio también esconde diferencias relevantes con departamentos con tasas de no registro cercanas al 40% y otros del entorno del 20%. Entre los de mayores tasas de no registro se encuentran los departamentos de la frontera con Brasil como son Cerro Largo, Artigas y Rivera.

Informalidad y cambios en el mercado laboral pos pandemia.-

En el promedio del primer semestre de 2022 la cantidad de ocupados ascendió a unas 1.663.000 personas aproximadamente, unas 40.000 más que en el primer semestre de 2019, en la etapa pre pandemia. Entre ambos períodos además, la tasa de no registro a la seguridad social tuvo una caída de 3,8 puntos porcentuales, pasando de afectar al 25% de los ocupados en la primera parte de 2019, al 21,2% en igual período de 2022. La recuperación de los niveles de empleo hace que esta caída no se pueda explicar –como sucedió en 2020- por una menor cantidad de ocupados y un mayor impacto de la pérdida de puestos de trabajo en el sector informal.

En adelante se analizan algunos cambios verificados en el mercado de trabajo entre ambos períodos, que en ausencia de políticas públicas específicas, podrían explicar la caída de la tasa de informalidad. Para esto, se tienen en cuenta las características de la informalidad en nuestro país antes mencionadas, tanto en lo que tiene que ver con los puestos de trabajo como con las personas ocupadas, y se compara su incidencia en ambos períodos en cuestión.

Un cambio en la composición del mercado laboral pos pandemia que implique movimientos hacia puestos de trabajo o trabajadores que se caracterizan por mayores tasas de formalización podría explicar la caída de la informalidad. Dependiendo de la permanencia o transitoriedad de dichos movimientos, la caída en la tasa de informalidad terminará siendo permanente o revirtiendo los avances en adelante.

El pasaje de una tasa de no registro de 25% a una de 21,2% con un incremento en la cantidad de ocupados de unas 40.000 personas implica un aumento de la cantidad de trabajadores registrados a la seguridad social de unas 94.000 personas aproximadamente, como se puede observar en el cuadro que aparece a continuación. Por lo tanto, entre el primer semestre de 2019 y el de 2022 se verificó un crecimiento de unos 94.000 trabajadores registrados, a la vez que los trabajadores no registrados disminuyeron en unos 53.500, de manera que el crecimiento neto del empleo fue de unas 40.000 personas ocupadas más.

Composición del empleo entre registrados y no registrados.-

	Sem I - 2019	Sem I - 2022	Var
Total de registrados	1.216.855	1.310.651	93.796
Total de no registrados	405.586	352.167	-53.419
Total de ocupados	1.622.441	1.662.818	40.377
Tasa de no registro	25%	21,20%	

Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE).

Desagregado por *categoría del empleo*, del crecimiento de la cantidad de ocupados (unas 40.000 personas), la mayor contribución provino de los programas sociales de empleo. Estos ocupados, que aparecen registrados en la ECH como trabajadores de programas sociales de empleo, explican unos 18.500¹⁶ de los 40.000 puestos de trabajo creados, aproximadamente el 45% del total.

Composición del empleo por categoría de empleo

	Sem I - 2019	%	Sem I - 2022	%	Var
Asalariado/a privado/a	908.250	56,0%	915.861	55,1%	7.611
Asalariado/a público/a	252.411	15,6%	264.000	15,9%	11.589
Miembro de coop. de prod.	3.475	0,2%	4.665	0,3%	1.190
Patrón/a	58.131	3,6%	55.082	3,3%	-3.049
Cuenta propia	385.653	23,8%	402.970	24,2%	17.317
Miembro del hogar no rem.	12.956	0,8%	11.784	0,7%	-1.172
Programa social de empleo	1.564	0,1%	8.456	0,5%	6.892
Total	1.622.441		1.662.818		40.377

Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE).

En segundo lugar aparecen los trabajadores por cuenta propia, con un incremento de unos 17.000 ocupados y aumentando su participación en el empleo total, la que se ubica en casi una cuarta parte del total de ocupados (24,2%) en el primer semestre de 2022. También aumentaron los trabajadores asalariados privados en unos 7.500 ocupados pero su incremento relativo fue menor al del empleo total por lo que perdieron peso en el total de ocupados y en el primer semestre de 2022 explicaron el 55,1% del empleo total.

En relación a la contribución de las distintas categorías de empleo a la formalización, en el cuadro que aparece a continuación, se presentan las variaciones en la cantidad de trabajadores registrados y no registrados en función de la categoría de empleo de pertenencia.

Contribución a la formalización por categoría de empleo

	Semestre I - 2019			Semestre I - 2022			Variaciones		
	Totales	Registrados	No reg	Totales	Registrados	No reg	Totales	Registrados	No reg
Asalariado/a privado/a	908.250	776.394	131.856	915.852	813.495	102.357	7.602	37.101	-29.499
Asalariado/a público/a	252.411	252.198	213	263.995	263.810	185	11.584	11.612	-28
Miembro de coop de prod	3.475	3.299	176	4.665	4.485	180	1.190	1.186	4
Patrón/a	58.131	52.104	6.028	55.082	50.761	4.321	-3.050	-1.343	-1.707
Cuenta propia	385.653	127.027	258.626	402.984	164.750	238.234	17.331	37.724	-20.392
Miembro del hogar no rem	12.956	4.337	8.618	11.784	4.970	6.815	-1.171	632	-1.804
Programa social de empleo	1.564	1.495	69	8.456	8.380	75	6.892	6.885	7
Total	1.622.441	1.216.855	405.586	1.662.818	1.310.651	352.167	40.377	93.796	-53.419

Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE).

¹⁶ La cifra es un poco inferior a la cantidad de puestos previstos en el programa, puede deberse a que en la realización de la encuesta fueron clasificados en alguna otra categoría ocupacional.

Del incremento de casi 94.000 empleos formales en el período en cuestión, unos 18.500 provienen de los programas sociales de empleo y por lo tanto, dichos empleos dan cuenta de casi el 20% del aumento del trabajo formal. Este factor es de corte transitorio o coyuntural ya que los programas sociales de empleos fueron implementados en el marco de la crisis e irán desapareciendo una vez que las condiciones del mercado se normalicen.

Dejando de lado este efecto, los trabajadores por cuenta propia y los asalariados privados dan cuenta de unos 37.000 nuevos empleos formales cada uno. Dada la menor cantidad de cuentapropistas, los más de 37.500 nuevos ocupados formales en esta categoría del empleo representan un incremento de casi 30% en los puestos de trabajo formales. En el caso de los asalariados privados, el incremento de empleos formales fue menor al 5%. No obstante, en esta categoría de empleo parece verificarse una reconversión del empleo en el período pos pandemia hacia trabajos formales ya que se crean unos 37.000 puestos de trabajo formales a la vez que se destruyen unos 30.000 no registrados. También entre los cuentapropistas se destruyen puestos de trabajo informales (unos 20.000) aunque la reducción en la tasa de no registro se explica fundamentalmente por el incremento en los puestos de trabajo formales.

El cuadro a continuación, resume los cambios verificados en las tasas de no registro por categoría de empleo en el período mencionado.

Tasas de no registro por categoría de empleo

	Sem I - 2019	Sem I - 2022
Asalariado/a privado/a	14,5	11,2
Asalariado/a público/a	0,1	0,1
Miembro de coop. de prod.	5,1	3,9
Patrón/a	10,4	7,8
Cuenta propia	67,1	59,1
Miembro del hogar no rem.	66,5	57,8
Programa social de empleo	4,4	0,9
Total	25,0	21,2

Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE).

Como se vio en la parte anterior, el *sector de actividad* es otro de los aspectos que explican una mayor o menor tasa de no registro entre los ocupados. Entre el primer semestre de 2019 y el primero de 2022, los sectores que más contribuyeron al aumento del empleo total fueron el de Servicios a Empresas, Salud y Enseñanza; sectores que en su conjunto explican algo más de una cuarta parte del empleo total. Aún evitando el efecto pandemia, considerando los niveles de informalidad para 2019, los sectores de Salud y Enseñanza se caracterizan por tasas de no registro menores a la media (menos del 6% en ambos casos) por lo que el crecimiento del empleo en estos sectores puede ser una de las

explicaciones del aumento de la formalización. El sector de Servicios a empresas es más heterogéneo con diversos niveles de informalidad a su interna, por lo que se hace más difícil clarificar la influencia de su crecimiento en la trayectoria reciente del indicador.

Por el contrario, en el Servicio Doméstico, la Construcción, el sector de Restoranes y Hoteles y la Industria Manufacturera disminuye la cantidad de ocupados. En el caso del Servicio Doméstico es donde se produce la mayor disminución, con casi 20.000 personas ocupadas menos en el período, un 17% del total. El menor peso en el empleo total de este sector, donde la casi totalidad de las ocupadas son mujeres, también puede estar explicando la disminución de la tasa de no registro, ya que es uno de los sectores que se caracteriza por mayores tasas de informalidad de la economía como se puede observar en el cuadro que aparece a continuación (41%). Algo similar sucede con el sector de la Construcción (51%) y el de Restoranes y Hoteles (34%).

Ocupados por sector de actividad (I Sem.2019 – I Sem.2022) e informalidad (I Sem.2019)

	Sem I - 2019			Sem I - 2022		Var	
	Ocupados	% sobre ocupados	No registro	Ocupados	% sobre ocupados	Cantidad	%
Ganadería, agricultura y pesca	130.942	8,07%	29,40%	135.367	8,14%	4.425	3,38%
Minería	2.048	0,13%	24,30%	1.957	0,12%	-91	-4,46%
Industria manufacturera	164.603	10,15%	26,00%	158.837	9,55%	-5.765	-3,50%
Electricidad, gas y agua	18.949	1,17%	9,40%	20.197	1,21%	1.247	6,58%
Construcción	121.284	7,48%	50,80%	115.090	6,92%	-6.194	-5,11%
Comercio	285.776	17,61%	29,20%	287.244	17,27%	1.469	0,51%
Transporte y almacenamiento	79.009	4,87%	14,70%	79.001	4,75%	-8	-0,01%
Restoranes y hoteles	64.298	3,96%	34,40%	58.443	3,51%	-5.855	-9,11%
Información y comunicación	35.875	2,21%	4,90%	49.126	2,95%	13.251	36,94%
Act financieras y de seguros	28.043	1,73%	1,20%	29.754	1,79%	1.711	6,10%
Servicios a empresas	143.623	8,85%	28,70%	168.106	10,11%	24.483	17,05%
Enseñanza	106.840	6,59%	5,70%	117.467	7,06%	10.628	9,95%
Salud	135.776	8,37%	5,70%	148.784	8,95%	13.007	9,58%
Servicio Doméstico	113.182	6,98%	40,90%	93.537	5,63%	-19.645	17,36%
Otros servicios	192.192	11,85%	20,30%	199.908	12,02%	7.716	4,015
Total	1.622.441			1.662.818		40.377	2,49%

Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE).

Por lo tanto, los cambios registrados en la distribución de los ocupados por sector de actividad entre el primer semestre de 2019 e igual período de 2022 podrían explicar en parte la mejora en la tasa de informalidad. Así, la caída del peso del sector de servicio doméstico –caracterizado por una mayor informalidad- y el crecimiento del número de ocupados y del peso en el empleo total de sectores con mayores niveles de formalización, podrían explicar –al menos en parte- el aumento de la formalización.

No es posible adelantar si esta recomposición del empleo por sector de actividad se tornará permanente en adelante o se revertirá, y de esto dependerá la permanencia de las mejoras alcanzadas en materia de formalización asociadas a estos cambios.

El *tamaño de los emprendimientos donde se desempeñan los ocupados* es otro de los aspectos que como se vio en la parte anterior, tiene un vínculo claro con la precariedad laboral: el no registro tiene una incidencia mucho mayor en las empresas de menor tamaño y con menos ocupados mientras que en las empresas de mayor porte, el no registro tiene poco peso.

En el cuadro que aparece a continuación se muestra justamente la distribución de los ocupados por tamaño del establecimiento en donde se desempeñan, tanto en el primer semestre de 2019 como en el primero de 2022. Como muestran los datos, en dicho período se observa un corrimiento de los ocupados hacia empresas de mayor tamaño. La cantidad de ocupados aumenta en todos los tamaños de empresas, excepto en las que trabajan entre 2 y 4 personas. Para este tamaño de empresas, entre el primer semestre de 2019 e igual período de 2022, la cantidad de ocupados disminuye en unas 20.000 personas. Para el resto de empresas, el número de ocupados aumenta, destacándose el aumento de algo más de 30.000 ocupados en las empresas de más de 50 ocupados. También aumenta el número de ocupados en las empresas de una sola persona o unipersonales.

Ocupados por tamaño del establecimiento (I Sem.2019 – I Sem.2022)

	Sem I - 2019		Sem I - 2022		Var	
	Ocupados	%	Ocupados	%	Cantidad	%
1 persona	394.482	24,31%	409.125	24,60%	14.643	3,71%
2 a 4 personas	272.715	16,81%	252.645	15,19%	-20.070	-7,36%
5 a 9 personas	130.122	8,02%	135.814	8,17%	5.692	4,37%
10 a 19 personas	123.213	7,59%	127.059	7,64%	3.847	3,12%
20 a 49 personas	99.215	6,12%	103.581	6,23%	4.366	4,40%
50 o más personas	602.693	37,15%	634.593	38,16%	31.900	5,29%
Total	1.622.441		1.662.818		40.377	2,49%

Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE).

Al igual que sucede con los sectores de actividad que aumentaron su peso en el empleo total en el período considerado, el movimiento hacia empresas de mayor tamaño y en particular, el aumento de la cantidad de ocupados en empresas de 50 o más trabajadores, puede ser otro de los factores que explique la disminución verificada en las tasas de no registro.

Al respecto, cabe señalar que como era esperable, durante la pandemia y crisis económica que atravesó el país, fueron las empresas de menor tamaño las que más dificultades tuvieron para sobrevivir. En este sentido, la disminución de la cantidad de ocupados en el tramo de empresas de menor tamaño, seguramente va en línea con la menor cantidad de empresas existentes de ese tamaño.

Uruguay ha sido históricamente un país de empresas medianas y pequeñas: excluyendo las empresas unipersonales, aproximadamente una tercera parte de los ocupados se ubican en empresas de menos de 10 ocupados. En adelante, es posible que en la medida en que los efectos de la crisis vayan quedando atrás, vuelva a aumentar el peso de los ocupados en las empresas más chicas. Si esto viene acompañado de un aumento en las tasas de no registro dependerá de cómo se siga comportando el no registro entre las empresas de menor tamaño y los incentivos y políticas dirigidas a estas empresas para aumentar la formalización.

Análisis a partir de los datos del Banco de Previsión Social.-

Los datos administrativos elaborados por el Banco de Previsión Social (BPS) constituyen una valiosa fuente de información para analizar tanto la evolución como las características de los trabajadores formales. Naturalmente, la información que surge de los registros del BPS no contiene a los trabajadores informales, que justamente se caracterizan por no estar registrados en los organismos de seguridad social. No obstante, estos datos nos permiten conocer con alto grado de detalle la evolución de la cantidad de puestos cotizantes formales por rama de actividad. Esto constituye una importante fuente de información complementaria de la que surge de las Encuestas Continuas de Hogares, a los efectos de ensayar posibles hipótesis en cuanto a cómo los cambios del empleo a nivel sectorial pueden haber afectado la tasa global de informalidad recientemente.

En el cuadro que aparece a continuación se muestran los puestos de trabajo cotizantes al BPS, agrupados por rama de actividad de manera que fueran compatibles con la desagregación de la ECH. Dado que al momento de realizar este trabajo contamos con información disponible hasta el mes de mayo de 2022, se toma como base de la comparación pre pandemia, igual período del año 2019.

PUESTOS COTIZANTES EN BPS POR RAMA DE ACTIVIDAD

RAMA DE ACTIVIDAD	Prom Ene - May 2019	Prom Ene - May 2022	Var	%
Ganadería, agricultura y pesca	79,892	80,218	326	0.4%
Minería	1,765	2,131	366	20.7%
Industria manufacturera	129,05	129,239	189	0.1%
Electricidad, gas y agua	21,005	18,098	-2,907	-13.8%
Construcción	63,314	75,508	12,194	19.3%
Comercio	232,699	243,116	10,416	4.5%
Transporte y almacenamiento	85,387	81,317	-4,069	-4.8%
Restoranes y hoteles	40,094	38,029	-2,064	-5.1%
Información y comunicación	33,981	39,493	5,512	16.2%
Act financieras y de seguros	9,398	10,437	1,039	11.1%
Servicios a empresas	130,217	146,422	16,206	12.4%
Enseñanza	82,012	86,645	4,633	5.6%
Salud	114,826	121,75	6,924	6.0%
Servicio Doméstico	78,308	76,205	-2,103	-2.7%
Otros servicios (inc. Adm. Púb)	244,443	255,209	10,766	4.4%
Total	1,346,390	1,403,819	57,429	4.3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BPS.

Un primer elemento que surge de los datos presentados más arriba, a nivel agregado, es que hay un incremento del empleo formal entre los dos períodos de comparación que asciende a unos 57.000 puestos cotizantes. Se trata de una variación más moderada que la que surge de comparar los datos provenientes de las ECH de los primeros semestres de 2022 y 2019. En este caso, el incremento es de unos 94.000 ocupados formales. Si bien la diferencia es importante, cabe destacar en primer lugar que además de provenir de fuentes de información diferentes, también hacen referencia a datos distintos: la información del BPS refiere a puestos de trabajo cotizantes mientras que los datos de la ECH dan cuenta de la cantidad de personas registradas a la seguridad social en su ocupación principal.

A partir del cuadro anterior, se puede inferir cuáles fueron los sectores que presentaron las mayores variaciones en cuanto a la cantidad puestos cotizantes, que son lo que contribuyen a explicar los cambios en los niveles globales de informalidad. En este sentido, las cuatro ramas de actividad con mayor incidencia en el crecimiento de los puestos cotizantes son: los servicios a empresas, la construcción, el sector de otros servicios y el comercio. Estas cuatro ramas en conjunto, explican más del 70% del incremento en los puestos de trabajo registrados.

En el caso de los *Servicios a empresas*, la variación de los puestos cotizantes en BPS es bastante similar a la variación de personas ocupadas que surge a partir de la ECH. Se trata de un sector en que la incidencia de la informalidad es algo superior a la media de la economía, pero altamente heterogéneo en cuanto a su composición. A un nivel mayor de desagregación, se destaca el aumento de los puestos cotizantes en los servicios de seguridad privada y limpieza general de edificios (unos 4.900 y 3.700 respectivamente).

En lo que respecta a la *Construcción* de los datos se desprende que hay una recomposición a la interna del sector, lo cual favorece el aumento de la tasa de formalización. Se observa un aumento de los asalariados (ECH) y los puestos cotizantes (BPS) lo que está asociado al desarrollo de obras por parte de empresas constructoras que contratan trabajo asalariado y están en la formalidad (plata de UPM y obras conexas, inversión privada en vivienda). A la inversa, hay una fuerte disminución del trabajo por cuenta propia en la construcción, que podría estar vinculado entre otros factores, a la disminución de los ingresos de los hogares, que son los que demandan este tipo de trabajos, y donde las tasas de no registro suelen ser mayores.

El incremento de la ocupación en *Otros servicios* se explica principalmente por el desarrollo de programas sociales de empleo. Esto puede apreciarse en el aumento de puestos cotizantes netos, en una cifra aproximadamente similar a la de la cantidad de jornales solidarios creados a partir de la pandemia y en pleno funcionamiento durante el primer semestre del año en curso. Similar conclusión puede obtenerse a partir de los datos

de la ECH para este sector, dado que el aumento de ocupados ocurrido en el mismo se debe a la categoría de ocupación de asalariados públicos y ocupados en programas sociales de empleo.

Finalmente, en el caso del *Comercio*, según el BPS hay unos 10.000 puestos cotizantes más que hace tres años mientras que según la ECH la cantidad de ocupados en el sector se mantiene relativamente estable. En este sector se podría hablar de un incremento de la incidencia de la formalidad.

De los sectores que se “achicaron” en estos tres años, el más relevante para el análisis del cambio en los niveles globales de formalidad, es el *Servicio doméstico*. Según los datos del BPS, se produce una caída de puestos cotizantes del orden de los 2.100, entre enero-mayo de 2022 e igual período de 2019. Con los datos de la ECH, se observa una caída de ocupados en el sector de cerca de 20.000 personas de las cuales 18.000 son asalariados privados.

Lo anterior implica que en términos netos, casi la totalidad de los empleos que se destruyeron en este sector de actividad fueron puestos de trabajo informales. Parece probable que lo que haya ocurrido es que en el Servicio doméstico, desaparecieron los puestos de trabajo que ya eran más precarios, contribuyendo de esta manera a la mejora de la tasa de formalidad; más que la conversión de puestos de trabajo informales a formales.

En síntesis, el análisis de los datos de puestos cotizantes al BPS, de forma complementaria a la información que surge de la ECH, permite establecer que la disminución de la tasa de informalidad a nivel general entre el primer semestre de 2019 y el primer semestre del año 2022, responde a distintos factores. En primer lugar algunos de carácter puntual o muy específicos como la implementación de los nuevos programas solidarios de empleo y la reestructuración del empleo en el sector de la Construcción ya comentada (estos dos elementos además son transitorios) junto a la destrucción de empleos precarios en el servicio doméstico. En segundo lugar, cierta expansión general de algunas ramas que ya partían de niveles de formalidad altos como la Salud y el Sector de información y comunicación, lo que contribuye al incremento de la tasa de formalidad global.

Finalmente, parece haber alguna tendencia a la mejora de la formalización de los puestos de trabajo existentes previamente en ramas de actividad que partían de peores niveles de formalidad, como el comercio o la industria manufacturera.

Conclusiones preliminares.-

El análisis final de la evolución de la informalidad en nuestro país, especialmente en lo que a su trayectoria reciente refiere, debe ser un trabajo a continuar. Prestando atención especialmente al mantenimiento de las mejoras registradas, a medida que se estabiliza la dinámica económica y el mercado de trabajo.

Hay dos aspectos que se avizoran como factores con influencia, al menos parcial, en los últimos registros observados:

En primer lugar, se observa una influencia positiva de los programas de empleo social, implementados en el marco de la crisis sanitaria pero continuados en el tiempo. Cierta porción del empleo perdido durante la pandemia, donde la economía informal fue la que sufrió el mayor impacto, se vio recuperada en este tipo de puestos de trabajo. Si bien es discutible la calidad de alguno de esos puestos en cuanto a su estabilidad, remuneración y carga horaria; se tratan de puestos registrados a la seguridad social.

Por otro lado, como segundo rasgo distintivo de la dinámica reciente del mercado de trabajo, se observa una recomposición del empleo que es acompañada por una reconfiguración de su estructura. Con crecimiento del empleo en sectores que han presentado en la historia reciente un mejor registro a la seguridad social, desplazando a otros que presentan mayores niveles de informalidad.