cinve
CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
ISSN 2301-1289

OBSERVATORIO DE SEGURIDAD SOCIAL

INFORME N° 8 - 2019

Coronavirus y las vulnerabilidades de la Red de Protección Social en Uruguay

El sistema de protección social uruguayo presenta un elevado grado de cobertura en la etapa activa, especialmente si se lo compara con otros sistemas de seguridad social en América Latina. A pesar de esto, la llegada del COVID-19 y la necesidad de adoptar medidas de distanciamiento social han mostrado que existen grupos relevantes de personas que se encuentran con riesgo significativo de insuficiencia de ingresos ante el avance de la pandemia.

Si bien la llegada del nuevo coronavirus ya generó, y seguirá generando, efectos macroeconómicos de significación que pueden perdurar en el tiempo -caída de los niveles de actividad, depreciación de las monedas de los países emergentes, encarecimiento del endeudamiento, disminución de flujos comerciales a nivel internacional, etc.-, actualmente, los mayores efectos económicos derivados del avance de la pandemia surgen como consecuencia de las medidas sanitarias de distanciamiento social.

La evidencia internacional disponible muestra que el distanciamiento social es, desde el punto de vista sanitario, una medida eficaz para contener la propagación del virus en la población y para evitar el colapso de los sistemas de salud. Al mismo tiempo, sin embargo, la estrategia de aislamiento y distanciamiento social implica un importante shock de oferta para la economía, en la medida en que se dificulta enormemente la producción y la distribución de ciertos bienes y servicios. La importante red de conectividad que existe en las economías actuales, y muy particularmente en Uruguay, permite que muchas de las tareas habituales que realizan los trabajadores puedan continuar desarrollándose con relativa normalidad. Sin embargo, hay muchas otras tareas que se tornan imposibles de realizar en este contexto de distanciamiento social.

Es evidente que los sectores y trabajadores más afectados por las medidas adoptadas son aquellos que tienen menor capacidad de mantener su actividad laboral en un contexto restrictivo en materia de movilidad como el que se instala en una situación de distanciamiento. Para aproximar la importancia cuantitativa de este efecto en Uruguay, se propone la construcción del índice de posibilidades de trabajo a distancia (IPTD).

Lo que resta de este informe se organiza de la siguiente forma. En primer lugar se presenta el índice de posibilidades de trabajo a distancia (IPTD) propuesto en este informe y las fuentes de datos utilizadas para su construcción. En segundo lugar se presenta una breve descripción del mercado laboral según el IPTD. En tercer lugar se analiza la correlación entre las solicitudes de seguro de desempleo recibidas por BPS durante el mes de marzo y los indicadores de IPTD a nivel sectorial. En cuarto lugar se identifican y cuantifican los grupos de individuos con mayor riesgo de sufrir insuficiencia de ingresos durante el período

de distanciamiento social. Finalmente se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión.

Índice de posibilidad de trabajo a distancia (IPTD)

El IPTD que se propone en este informe se construye base a información de O*NET. Este programa, desarrollado bajo el patrocinio del U.S. Department of Labor, es la principal fuente de datos sobre empleo de los Estados Unidos, la cual recopila información sobre el contenido de las tareas desarrolladas por aproximadamente 1000 ocupaciones en base a la Clasificación Ocupacional Estándar (SOC-Standard Occupational Classification).

El índice aquí presentado se calcula en base a 12 medidas recopiladas para cada una de las ocupaciones de la base O*NET: i) análisis de datos e información; ii) pensamiento creativo; iii) establecimiento y mantenimiento de relaciones personales; iv) guía, dirección y motivación de subordinados; v) operación de vehículos, equipos o aparatos mecanizados; vi) asistencia y cuidados de otros; vii) trabajo directo con público; viii) inspección de materiales, equipo o estructuras; ix) manejo y movimiento de objetos; x) interacciones cara a cara; xi) uso de teléfono; xii) uso de email. Mientras las primeras 9 son clasificadas por O*NET como actividades laborales, las últimas 3 hacen referencia al contexto laboral.

En las 9 medidas referidas a actividades laborales, se consideró la escala de "importancia". Esta indica el grado de importancia que una actividad particular tiene dentro de cada una de las ocupaciones, tomando valores entre 1 ("no importante") y 5 ("extremadamente importante"). Las medidas de contexto laboral presentan una escala e interpretación similar.[1]

Dependiendo del ítem seleccionado, una mayor importancia puede facilitar o dificultar el desarrollo de trabajo a distancia. Por ejemplo, los trabajadores para quienes las tareas iii) a x) sean muy importantes en sus respectivas ocupaciones, presentarán mayores dificultades para continuar desarrollando su trabajo en un contexto de aislamiento. Lo opuesto ocurre con los ítems restantes.

Dado lo anterior, el primer paso para la construcción del índice IPTD consistió en invertir las escalas de las medidas iii) a x). De esta forma, se logra que todas las variables reflejen un grado creciente de posibilidad de trabajo a distancia. Utilizando las categorías descritas, se calcula el índice como el promedio simple de la importancia de realización de cada uno de los ítems mencionados para cada ocupación. De esta forma, un valor de 1 en el índice indica la imposibilidad de realizar trabajo a distancia, mientras que un valor de 5 indica la inexistencia de impedimentos para el teletrabajo. Estableciendo una correspondencia entre la clasificación SOC utilizada por O*NET y la clasificación CIUO 08 utilizada por el INE para las ocupaciones relevadas en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), es posible obtener un valor del índice para cada uno de los empleos en Uruguay.

[1] Si bien la importancia de cada una de estas dimensiones es determinada para Estados Unidos, se espera que las actividades y el contexto laboral de cada ocupación sea similar en Uruguay.

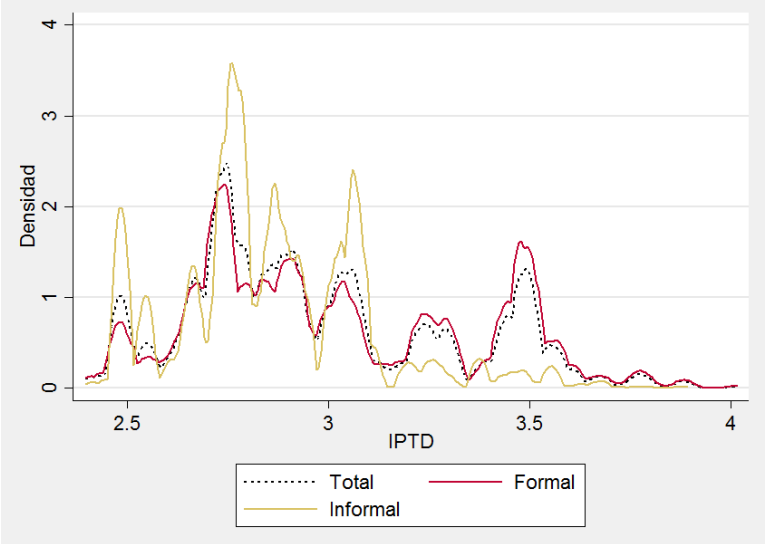
Forzando un poco la interpretación, se podría inferir que un valor del índice menor a 3, su valor medio, indica que menos de la mitad de las tareas habituales de cierta ocupación podrían realizarse a distancia, y por tanto, la misma enfrentaría serias dificultades para ser desarrollada vía teletrabajo. Lo contrario se podría inferir cuando el índice es superior a 3, ya que los trabajadores tendrían la posibilidad de realizar más de la mitad de las tareas requeridas a distancia, y por tanto no se verían tan afectados como los anteriores por las medidas de distanciamiento social.

El IPTD en Uruguay

A continuación se presenta la distribución del índice para el total de los trabajadores uruguayos, así como también para los subconjuntos de trabajadores formales e informales. Se puede observar que existe una importante proporción mayoritaria de trabajadores se desempeñan en ocupaciones con un valor del índice inferior a 3, a pesar de que un número importante alcanza valores en el entorno de 3,5.

A su vez, la proporción de trabajadores que se verían imposibilitados para realizar teletrabajo es notoriamente superior entre los trabajadores informales. Mientras el 72% de los trabajadores informales presenta un índice IPTD menor a 3, dicha proporción desciende a 54% entre los formales.[2]

Gráfico 1. Distribución del IPTD



Fuente: Elaboración propia en base a datos de O*NET y de la ECH de 2019.

Como se observa en la siguiente tabla, el IPTD promedio de los trabajadores uruguayos según los datos de la ECH 2019 es de 2,98, aunque el 50% de ellos presenta un índice menor a 2,91. Además, si bien es muy baja la proporción de trabajadores que presentan

[2] Se excluye del análisis a quienes presentan ingreso de la ocupación principal igual a cero.

valores del índice extremos, casi 6 de cada 10 trabajadores presentarían dificultades al tener que desarrollar sus tareas laborales de forma remota.

En promedio, las mujeres tienen mayor IPTD que los hombres. No obstante, mientras son 10 mujeres de cada 100 las que tienen un valor del índice menor a 2,5, lo que es señal de importantes limitaciones para trabajar en un contexto de distanciamiento social, esa cifra es de apenas 2 en el caso de los hombres. El valor promedio del índice se ve fuertemente influenciado por lo que ocurre en las demás franjas: mientras el 63% de los hombres presentan valores entre 2,5 y 3 y sólo el 28% tienen índice entre 3 y 3,5; estas proporciones son bastante más equilibradas entre las trabajadoras mujeres, siendo 41% y 43% respectivamente.

Por otra parte, la tabla muestra que tanto el promedio como la mediana del índice aumenta al crecer el nivel de ingresos. El quintil de menores ingresos es el único en el cual la proporción de trabajadores con IPTD menor a 2,5 supera el 10%. Además, más del 50% de los trabajadores presentarían dificultades para trabajar a distancia en los cuatro primeros quintiles. En contraste, casi el 50% de los trabajadores del último quintil tienen un índice entre 3 y 3,5, y más del 65% tendrían posibilidades de continuar trabajando aún en contextos de aislamiento. Esta evidencia preliminar nos permite anticipar que el shock asociado al distanciamiento social podría tener importantes consecuencias distributivas en sentido regresivo, dado que afecta en mayor medida a quienes tienen menores niveles de ingreso.

Tabla 1. IPTD medio, mediano y su distribución según sexo, ingreso y edad

			% de cotizantes con IPTD			
	Media	**Mediana**	**IPTD<2.5**	**2.5<IPTD<3**	**3<IPTD<3.5**	**IPTD>3.5**
Total	2.98	2.91	6%	53%	35%	6%
Sexo						
Masculino	2.95	2.85	2%	63%	28%	7%
Femenino	3.01	2.94	10%	41%	43%	6%
Quintiles de ingreso						
I	2.86	2.84	13%	59%	27%	2%
II	2.89	2.84	8%	62%	27%	2%
III	2.95	2.86	4%	61%	32%	3%
IV	3.02	2.93	2%	51%	40%	6%
V	3.17	3.23	1%	32%	49%	18%
Edad						
14-29	2.96	2.88	4%	61%	30%	5%
30-44	3.00	2.91	5%	51%	36%	7%
45-59	2.97	2.91	7%	51%	36%	6%
60 o más	2.97	2.92	7%	48%	40%	5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de O*NET y de la ECH de 2019.

Finalmente, no se observan grandes diferencias en los índices de los distintos grupos etarios. En todos los casos, la proporción de trabajadores con IPTD menor a 3 supera el 50%, lo que refleja que más de la mitad de los trabajadores presenta ciertas dificultades para trabajar a distancia. Esta proporción es algo mayor entre los trabajadores de entre 14 y 29 años que en los demás grupos etarios.

Solicitudes de subsidio por desempleo e IPTD

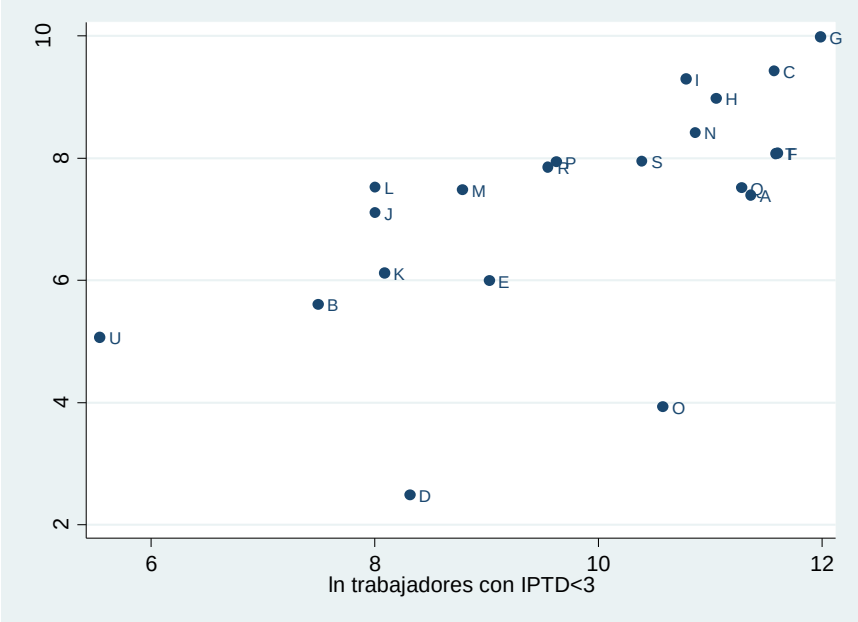
Una forma preliminar de evaluar si el IPTD propuesto resulta relevante a la hora de anticipar dificultades para mantener las actividades laborales durante la etapa de distanciamiento social es analizar su correlación con las solicitudes de subsidio por desempleo recibidas por BPS durante el mes de marzo, cuando se implementaron las medidas de distanciamiento. Cabe señalar que las solicitudes de subsidio por desempleo en marzo alcanzaron un pico histórico de 81.779, de las cuales, 68.095 fueron solicitudes por suspensión de actividades, 6.689 por despido y 6.995 por reducción horaria.

En la medida en que no se cuenta con información sobre el código de ocupación de los trabajadores para los que se solicitó el subsidio por desempleo, el análisis se realizó a nivel sectorial utilizando 21 sectores de actividad (según la clasificación CIIU 4). Para cada uno de estos sectores, se estimó, a partir de la ECH de 2019, la cantidad de trabajadores que presentan un IPTD menor a 3 y se analizó la correlación de estos valores con las solicitudes de subsidio por desempleo a nivel sectorial.

Como se observa en el gráfico 2, se encuentra una clara correlación positiva entre la cantidad de trabajadores con IPTD menor a 3 en cada sector de actividad y la cantidad de solicitudes de subsidio por desempleo realizadas a nivel sectorial. Los únicos sectores donde la cantidad de solicitudes de subsidio por desempleo parecería no estar en consonancia con la cantidad de trabajadores con IPTD menor a 3 son “Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria” y “Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado”. Este resultado no sorprende debido a la predominancia de empleo público en dichos sectores.

Atendiendo a esta importante correlación, en la siguiente sección, utilizaremos el IPTD propuesto para identificar y cuantificar tres grupos de individuos que presentarían un riesgo importante de enfrentar una situación de insuficiencia de ingresos mientras perduren las medidas sanitarias de distanciamiento social.

Gráfico 2. Solicitudes de Subsidio por desempleo y trabajadores con IPTD<3 por sectores de actividad (en logaritmos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de O*NET, ECH de 2019 y datos BPS.

Sectores de actividad: A-Producción agropecuaria, forestación y pesca; B-Explotación de minas y canteras; C-Industrias manufactureras; D-Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; E-Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento; F-Construcción; G-Comercio al por mayor y al por menor; reparación de los vehículos de motor y de las motocicletas; H-Transporte y almacenamiento; I-Alojamiento y servicios de comida; J-Información y comunicación; K-Actividades financieras y de seguros; L-Actividades inmobiliarias; M-Actividades profesionales, científicas y técnicas; N-Actividades administrativas y servicios de apoyo; O-Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; P-Enseñanza; Q-Servicios sociales y relacionados con la salud humana; R-Artes, entrenamiento y recreación; S-Otras actividades de servicio; T-Actividades de los hogares en calidad de empleadores, actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para uso propio; U-Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales.

Grupos de trabajadores vulnerables

Dado el contingente de trabajadores que vería afectado el desarrollo normal de su actividad laboral por la imposibilidad de trabajar a distancia, resulta de interés el análisis detallado de ciertos grupos que resultan más vulnerables ante esta situación. En este sentido, corresponde analizar qué grupos de trabajadores son los que quedarían por fuera de la protección brindada por el sistema de seguridad social, y cuáles, a pesar de ser beneficiarios de asistencia, presentan problemas de suficiencia en las prestaciones que potencialmente podrían recibir.

El subsidio por desempleo, comúnmente llamado seguro de paro, consiste en la percepción de una partida de dinero por parte aquellos trabajadores dependientes que resultan desempleados en contra de su voluntad. Este instrumento permite a las empresas reducir los costos laborales en un contexto de reducción del nivel de actividad o de imposibilidad de trabajo remoto de sus empleados, así como permite a los trabajadores la percepción de un ingreso ante la imposibilidad de realizar sus labores con normalidad.

Considerando lo anterior, es posible identificar tres grupos que se verían particularmente afectados ante las medidas de aislamiento social tomadas para hacer frente a la pandemia provocada por el nuevo coronavirus. El primero de estos grupos está compuesto por los

trabajadores informales con un IPTD menor a 3. Dado que estos individuos no realizan aportes a la seguridad social, no son beneficiarios de subsidio por desempleo. Esto, junto a la imposibilidad de realizar su trabajo de forma remota, generaría para estos trabajadores una situación de interrupción en la percepción de ingresos personales.

El segundo grupo vulnerable a considerar es el compuesto por los trabajadores formales por cuenta propia que presentan un IPTD menor a 3. Si bien quienes componen este grupo son cotizantes del sistema de seguridad social, su condición de cuentapropistas los excluye de ser beneficiarios del subsidio por desempleo. De esta forma, las serias dificultades para la realización del trabajo a distancia (por el valor del índice considerado) podrían derivar, al igual que en el caso anterior, en un cese de la percepción de ingresos laborales.

Por último, el tercer grupo vulnerable identificado refiere a los trabajadores dependientes formales con un IPTD menor a 3 y problemas de suficiencia en el seguro por desempleo. Los individuos de este grupo son cotizantes del sistema y beneficiarios de la prestación de subsidio por desempleo, por lo que no verían interrumpidos sus ingresos en caso de ser enviados al seguro de paro. No obstante, dado que este subsidio sólo cubre parte de los ingresos por trabajo del empleado, es posible que la prestación recibida sea inferior a cierto umbral aceptable, como puede ser la línea de pobreza.

En este sentido, para poder cuantificar este último grupo de trabajadores, se consideran tres escenarios distintos. En cada uno de estos escenarios se calcula para todos los asalariados formales con IPTD menor a 3, el valor correspondiente al subsidio por desempleo en cada una de las causales de subsidio existentes. Luego de esto se cuantifica en cada caso el número de trabajadores que percibiría un ingreso menor a la línea de pobreza.

En el primer escenario se considera el subsidio por suspensión total de la actividad (causal predominante entre las solicitudes realizadas desde la declaración de emergencia sanitaria). En este caso, el BPS otorga una prestación equivalente al 50% del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los últimos seis meses previos a la configuración de la causal, o a 12 jornales en caso de trabajadores jornaleros suspendidos. La cobertura es por 4 meses o 48 jornales. En el segundo escenario se considera la causal despido. Las remuneraciones tomadas como base de cálculo son las mismas que en el caso anterior, aunque se abona por 6 meses, con un monto que decrece en el tiempo: en el primer mes corresponde un porcentaje de 66% o 16 jornales, finalizando en el sexto mes en 40% o 9 jornales. El tercer y último escenario refiere a la modalidad especial de subsidio creada recientemente para cubrir la reducción de las actividades de los trabajadores dependientes con remuneración mensual.[3] En este caso, el monto que recibe el trabajador no puede ser menor al 75% del promedio de las remuneraciones mensuales

[3] La normativa vigente desde antes de la declaración de emergencia sanitaria prevé la cobertura ante suspensión parcial de la actividad o reducción horaria únicamente en el caso de trabajadores jornaleros o personas con más de un empleo. En estos casos, corresponde un subsidio por el monto necesario para igualar lo que se percibiría en la causal suspensión total.

percibidas en los últimos seis meses, correspondiendo al empleador la suma nominal asociada al tiempo efectivamente trabajado.[4] [5]

Utilizando la información de la base de datos construida, es posible determinar la cantidad de trabajadores que se encontrarían en una situación vulnerable en un contexto de distanciamiento social, identificándolos de acuerdo a cada uno de los grupos y escenarios antes definidos.

Tabla 2. Cantidad de trabajadores vulnerables según grupo

	Cantidad de trabajadores
Trabajadores con problemas de cobertura	**311.400**
Informales con IPTD<3	268.155
Cuentapropistas formales con IPTD<3	43.245
Trabajadores con problemas de suficiencia (escenarios alternativos)	
Dependientes formales con IPTD<3 y con subsidio por suspensión debajo de la línea de pobreza	134.644
Dependientes formales con IPTD<3 y con subsidio por despido debajo de la línea de pobreza[6]	72.696
Dependientes formales con IPTD<3 y con subsidio por reducción horaria debajo de la línea de pobreza	57.126

Fuente: Elaboración propia en base a datos de O*NET y de la ECH de 2019.

En primer lugar, se tiene que cerca de 270.000 trabajadores informales presentan un IPTD menor a tres. Estos representan más de un 70% del total de trabajadores informales y aproximadamente el 60% de todos los trabajadores vulnerables identificados, indicando un contingente importante de trabajadores sin cobertura que potencialmente se encuentren en situación de cese de su actividad laboral y no serán beneficiarios de ninguna prestación por desempleo.

Dentro de los trabajadores formales vulnerables, y tal como se describió anteriormente, se realiza una distinción entre quienes enfrentan problemas de cobertura y quienes sufren de insuficiencia en sus prestaciones. Los primeros refieren a los trabajadores no dependientes, entre quienes se identifica la existencia de algo más de 43.000 trabajadores vulnerables, dado que se desempeñan en ocupaciones con altas restricciones al teletrabajo, y que, por su condición de no dependientes, no se encuentran cubiertos por el subsidio por desempleo.

Finalmente, son casi 135.000 los asalariados formales con dificultades para realizar sus tareas laborales a distancia y que, en caso de ser enviados al seguro de paro por causal

[4] Resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del 3 de abril de 2020.

[5] En esta primera aproximación, ninguno de los tres escenarios considera el suplemento de 20% que la Ley Nº 18.399 establece para los trabajadores casados, que viven en concubinato, o que tienen a cargo familiares incapaces menores de 21 años.

[6] El ejercicio aquí presentado considera el porcentaje correspondiente al primer mes de subsidio por desempleo, causal despido (66%). En los meses posteriores, la cantidad de vulnerables aumenta dado que el porcentaje de remuneración subsidiado disminuye.

suspensión, percibirían ingresos inferiores al umbral de línea de pobreza per cápita correspondiente a su hogar. Considerando la causal despido, la cantidad de asalariados formales con problemas de suficiencia (durante el primer mes) disminuye a casi 73.000, mientras que si el escenario es el de la causal reducción horaria, el grupo de vulnerables se reduce a 57.000 trabajadores.

Conclusiones

El sistema de seguridad social uruguayo suele ser destacado por su elevado nivel de cobertura de la población activa, en particular en la comparativa regional. No obstante, las medidas de distanciamiento social tomadas recientemente para hacer frente a la pandemia de coronavirus dejan en evidencia la existencia de ciertos grupos vulnerables que podrían ver seriamente afectada su capacidad de consumo durante estos meses.

En este sentido, el presente informe identifica y cuantifica estos grupos de trabajadores, señalando a su vez cuáles de ellos quedan excluidos de la cobertura del sistema, y cuáles, a pesar de estar cubiertos, recibirían prestaciones insuficientes. En base a la información provista por la ECH de 2019, se encuentra que más de 310.000 trabajadores quedarían por fuera de la cobertura que ofrece el subsidio por desempleo, mientras que otros 135.000, a pesar de contar con la cobertura del sistema, percibirían prestaciones que los situarían por debajo de la línea de pobreza.

Esta situación requiere un esquema de transferencias ad-hoc que es necesario implementar a la brevedad para evitar situaciones graves de privación durante el tiempo que duren las medidas sanitarias. Varias medidas del gobierno anunciadas en las últimas semanas van justamente en la dirección de atender la situación de trabajadores informales y trabajadores independientes. En la medida en que se disponiendo de información estadística correspondiente a ingresos de los hogares y pobreza se podrá evaluar la suficiencia de estas medidas para mitigar el riesgo de privación de consumo en la actual situación de distanciamiento social.