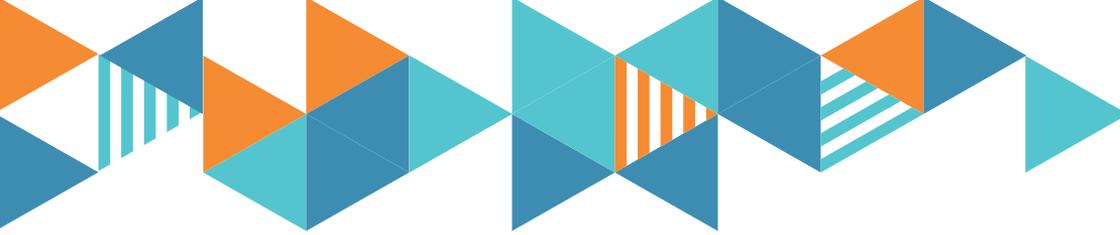


JUSTO A TIEMPO

Envejecimiento, cambio tecnológico,
habilidades y regulaciones laborales
en el Uruguay que viene





JUSTO A TIEMPO

Envejecimiento, cambio tecnológico, habilidades y regulaciones laborales en el Uruguay que viene

La era de envejecimiento y del cambio tecnológico que atraviesa Uruguay pone al país en la misma senda que hoy transitan las naciones avanzadas y más adelante que sus pares de la región, en la búsqueda de un crecimiento sostenible. En los últimos años Uruguay ha buscado adaptar las mejores prácticas internacionales en estas temáticas, pero es necesario plantear un debate más profundo sobre las formas de sacar el suficiente provecho al cambio tecnológico y la dinámica demográfica para asegurar una mejora sostenida del bienestar de la sociedad uruguaya.

Las innovaciones tecnológicas han brindan importantes oportunidades para aumentar la productividad de la economía, necesaria para compensar las tendencias demográficas. Uruguay necesita acelerar los procesos de adopción de nuevas tecnologías, considerando la capacidad de los distintos sectores de la economía para demandar empleo y potenciar al mercado de trabajo, mejorando las habilidades de los trabajadores a través de reformas en el sistema educativo y modernizando las normativas laborales y de seguridad social, de forma de sostener los objetivos de protección efectiva de los trabajadores y la población en general, reconociendo el surgimiento de nuevas modalidades de empleo.

Se trata de una oportunidad y un desafío históricos que deben ser encarados con urgencia, ya que la sociedad uruguaya tiene abierta una pequeña ventana de oportunidad creada por el dividendo demográfico. En los próximos años el porcentaje de la población en edad de producir y generar ahorros que resulten en más inversión y productividad alcanzará su nivel máximo en la historia, para luego comenzar a descender.

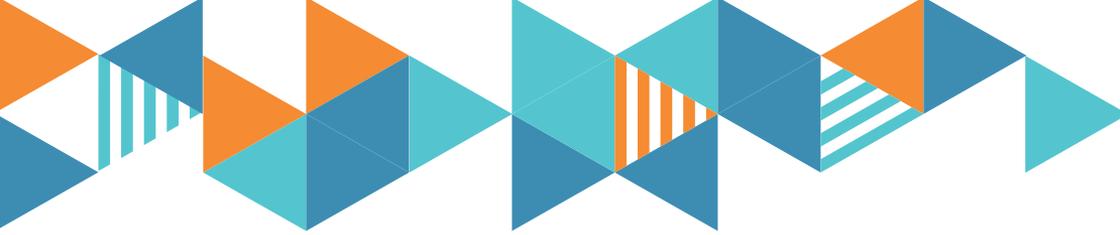
Uruguay ha mostrado su capacidad para crecer por 15 años, pero su población está envejeciendo. Necesita mantener el crecimiento del PBI per cápita a una tasa sustentable para compensar la mayor tasa de dependencia demográfica y así continuar mejorando la calidad de vida de la población. Los riesgos de la inacción son serios. Si no se promueven cambios que permitan aprovechar el inevitable avance tecnológico, es posible que el resultado sea un mayor desempleo, un mercado de trabajo polarizado y una sociedad más dependiente del gasto público asociado al cuidado de la salud y las jubilaciones y más pobre e inequitativa en el mediano plazo.

El cambio tecnológico es un fenómeno permanente en las economías de mercado como la uruguaya. El país necesita promover las actividades que, incorporando esa tecnología, generen un aumento en la escala de producción que eleve el empleo, a través de reducciones en costos de producción y de precios que incremente la demanda.

El rol de la educación formal será clave en este proceso, ya que la formación de capital humano se inicia allí. Uruguay fue pionero en universalizar la educación primaria, gratuita y obligatoria, pero hoy necesita modificar la estructura del sistema educativo hacia un esquema más flexible, con mayor autonomía de gestión de las escuelas y con programas y maestros enfocados en los desafíos del futuro. Es necesario capacitar a niños y trabajadores adultos en las habilidades fundacionales cognitivas, cognitivas complejas y socioemocionales que les permitirán adaptarse a los nuevos puestos de trabajo que crea el cambio tecnológico.

Las normas laborales y de seguridad social en Uruguay se generaron a lo largo del siglo XX y demostraron ser muy efectivas para proteger los derechos de los trabajadores y asegurar condiciones de vida para toda la población. Sin embargo, las mismas fueron diseñadas para un modelo de mercado laboral que ha ido evolucionando hacia una realidad más heterogénea, donde es esperable que aumente la rotación entre empleos, los trabajos remotos o a tiempo parcial y las modalidades de empleo a través de plataformas digitales. Ante esta dinámica, parece importante avanzar en modernizar las normativas, a fin de que faciliten el acceso al mercado de trabajo de colectivos que no logran integrarse en un modelo más estructurado, a la vez que se preserven reglas básicas que compensen situaciones de asimetría de poder e información y riesgos sociales.

Esta nota plantea que las tendencias demográficas y tecnológicas dejan poco margen de tiempo para encarar estos debates. Pero enfatiza que encontrar las soluciones dejará beneficios a largo plazo a través de generar las condiciones para un crecimiento y desarrollo sostenibles.



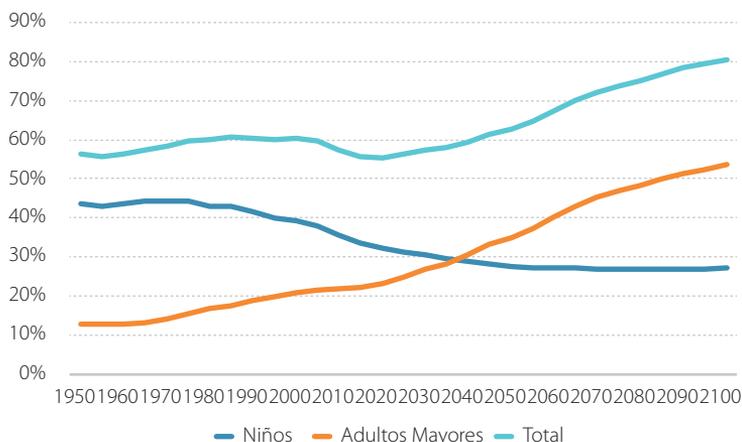
Extender el efecto del bono demográfico en el crecimiento económico

La población de Uruguay está bien avanzada en el proceso de envejecimiento, con indicadores en niveles similares a los que muestran algunos países europeos. Si bien aún lo favorece el “primer bono demográfico”, esta oportunidad para el crecimiento se disipará en poco tiempo. Las caídas en las tasas de mortalidad (que elevaron la esperanza de vida hasta cerca de los 78) y de fecundidad (por debajo del nivel de reemplazo de la población) empezaron en Uruguay a principios del siglo XX. Estos cambios llevarán a una reducción en la proporción de la población en edad de trabajar en relación a la de niños y ancianos y, en el mediano plazo, a un impacto negativo de la demografía sobre el crecimiento económico. Uruguay todavía goza del “bono demográfico”, en el que la proporción de población activa y con capacidad de ahorro se mantiene en sus máximos, pero este bono se está agotando. En 2020 la tasa de dependencia de niños y adultos por cada adulto joven alcanzará su mínimo valor, cerca de 55%, para luego subir en 2040 a 60% y hacia fin de siglo a 80%. El costo será un mayor porcentaje del PBI destinado a servicios sociales básicos (salud) y a protección social (jubilaciones y pensiones). Para salir de este atolladero, Uruguay necesita aumentar la productividad de su economía, mejorando el capital huma-

no y aprovechando el ahorro adicional que genera la población en edad de trabajar para aumentar la inversión, de manera que el país ingrese en una senda de crecimiento sostenido.

Es posible extender el bono demográfico por un período mayor de tiempo incrementando la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y demorando la edad de retiro de los trabajadores. La demografía ha contribuido con un promedio de 0,4 puntos al crecimiento anual del PBI per cápita desde el inicio de este siglo. Pero en los próximos años el bono demográfico empezará a perder vigor y otros factores serán necesarios para impulsar el crecimiento. Uno de ellos es incrementar la participación de los grupos más relegados en el mercado de trabajo para hacer crecer el volumen de la fuerza laboral.

Figura 1. Tasa de Dependencia Demográfica. Período 1950-2100



Fuente: Estimaciones propias, en base a UNDP (2017).

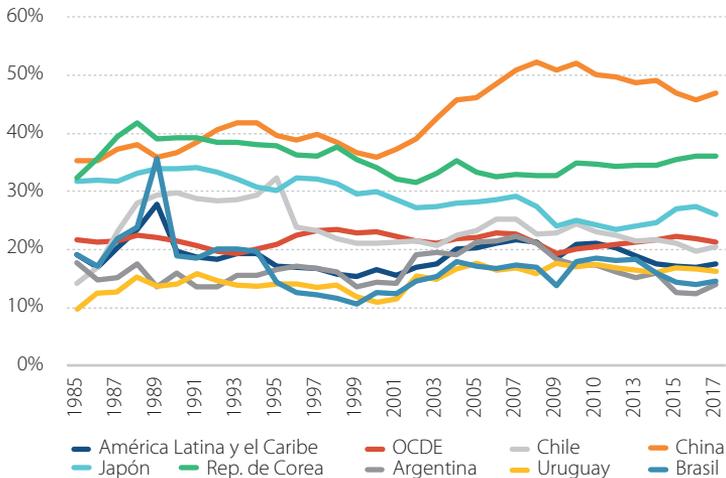
La edad de retiro efectivo de los trabajadores puede posponerse ofreciendo incentivos adecuados. En lugar de enfocarse en debates sobre la edad mínima legal de retiro, parece más importante buscar mecanismos que faciliten y promuevan el diferimiento voluntario del retiro. Incentivos como beneficios financieros, condiciones laborales flexibles y capacitación para los trabajadores adultos pueden contribuir a este objetivo. El sistema de seguridad social uruguayo tiene un esquema muy rígido para acceder a la jubilación por vejez: 60 años de edad y 30 años de aportes. Sin embargo, se prevé que el mercado de trabajo se vuelva cada vez más heterogéneo y ya se observa una tendencia natural hacia la postergación de la jubilación: entre 2004 y 2011, la edad de retiro promedio se extendió un año en los hombres (hasta los 63,9) y medio año entre las mujeres (hasta los 61,9). Para promover una continuidad en esta tendencia, parece importante introducir un esquema más flexible de jubilación, que motive a los trabajadores a seguir generando riqueza. Las personas toman la decisión de postponer el retiro motivados por el deseo de seguir en actividad –generalmente los trabajadores de alta productividad- o por la ausencia de opciones para financiar el consumo –común entre los trabajadores menos calificados o de baja productividad. En ese contexto, medidas como una flexibilización en los procesos de retiro (que permitan un retiro parcial), una revisión de las fórmulas de cálculo de los salarios básicos jubilatorios (de forma de generar incentivos relevantes para quienes prefieran seguir trabajando) y una oferta de capacitación laboral de calidad que permita a adultos mayores reinsertarse en el mercado de trabajo en actividades distintas a las que venían realizando pueden tener un impacto importante.

Para promover la participación de las mujeres en el mercado de trabajo es necesario otorgarles un mayor apoyo en el hogar y en los procesos de incorporación al empleo. Las principales restricciones para incrementar el empleo femenino parece ser una desigual división de responsabilidades en el hogar y la existencia de mecanismos de discriminación, explícitos o implícitos, en el mundo laboral. En varios países se han logrado avances a través de las licencias por paternidad

o compartidas, de proveer opciones de calidad de guardería y de cuidado de ancianos y de diseñar políticas activas que eliminen la discriminación entre hombres y mujeres en los procesos de selección en el mercado de trabajo.

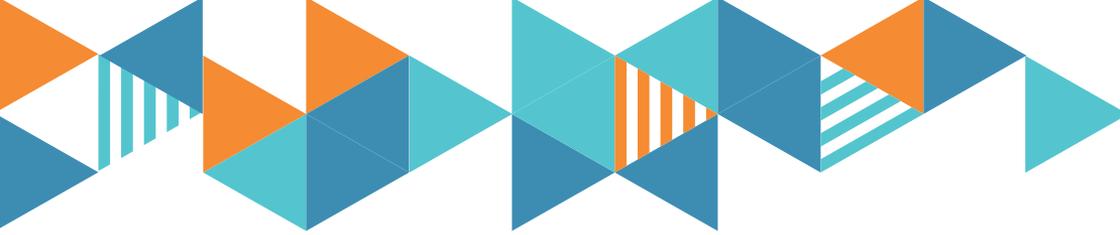
Uruguay corre el riesgo de desaprovechar el “segundo bono demográfico”. Este bono es necesario para acelerar la acumulación de capital y el consecuente incremento de la productividad. La realización del “segundo dividendo demográfico” se logra con el ahorro realizado por los trabajadores activos y su canalización hacia el financiamiento de la inversión en capital humano y físico. Sin embargo, los actuales niveles de ahorro son bajos (Figura 2), tendencia que será más difícil de revertir en el futuro a medida que aumente la tasa de dependencia.

Figura 2. Tasas de Ahorro Doméstico (como Porcentaje del PBI), Países Seleccionados. 1986-2013



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial.

La tercera forma de compensar estos desafíos demográficos es incentivando al sector privado a que acelere la innovación tecnológica. El desarrollo de la digitalización y la automatización de la producción elevan la productividad de la economía en el mediano y largo plazo. Sin embargo, el efecto puede no ser neutro en el mercado de trabajo. Para que el efecto sea positivo, será necesario promover los sectores que incrementen la demanda de empleo, reforzar los programas de capacitación durante toda la vida laboral y mejorar la calidad de la educación formal para los niños y jóvenes, la futura fuerza de trabajo, así como regular las nuevas formas de empleo en las plataformas digitales.



Promover la innovación tecnológica en sectores donde el “efecto escala” crea empleo

La **tecnificación en el sector productivo tiene dos efectos sobre el mercado de trabajo: un efecto sustitución y un efecto escala.**

El efecto sustitución sucede porque los procesos productivos automatizados reemplazan las tareas rutinarias que realizan los trabajadores. El efecto escala es generado por la mayor eficiencia que provoca la automatización parcial de estas tareas, que reduce costos, se traslada a los precios, incrementa la demanda, y, por lo tanto, la producción y el empleo de mayor calidad.

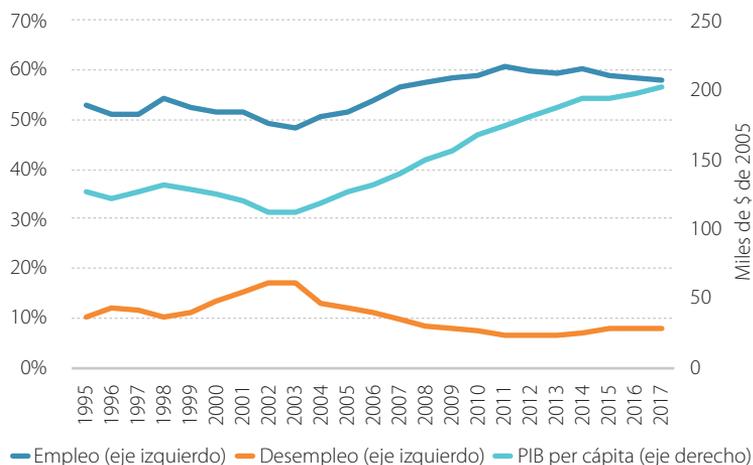
El “efecto escala” puede más que compensar la pérdida de empleo que genera el efecto sustitución, a través de la creación de trabajos en otras áreas.

Es porque el efecto sustitución ocurre dentro de las unidades productivas, pero el efecto escala puede ocurrir a lo largo de las cadenas de valor. El mercado de trabajo de Uruguay refleja este fenómeno. A pesar de que en el país se acentuó la introducción de tecnologías que automatizan la producción y que potencialmente podrían reemplazar el trabajo humano, los indicadores de empleo y desempleo de los últimos años alcanzaron sus mejores niveles en décadas. Durante los 2000 se re-

virtieron las tendencias negativas de la década del 90. Y durante los últimos 15 años la mayoría de los indicadores tuvieron un desempeño sólido (Figura 3). En 2003 el mercado de trabajo comenzó a crecer rápidamente, especialmente conducido por los trabajos a tiempo completo, de la mano del PBI per cápita. La tasa de empleo alcanzó un nivel récord de un 60% en la década de 2010 y el desempleo se mantuvo por debajo del 10% desde hace 10 años.

La evolución del sector financiero en Uruguay es un buen ejemplo de incorporación de tecnología con crecimiento en el empleo. Los servicios financieros han estado a la vanguardia en la innovación tecnológica en los últimos años. El efecto sustitución es observable en la reducción de empleo para la atención presencial al cliente. Pero, sin embargo, la demanda de trabajadores para desarrollar otras líneas de negocios vinculadas a servicios electrónicos ha aumentado. La reducción de costos que gene-

Figura 3. Producto Bruto Interno Per Cápita, Empleo y Desempleo. Período 1995-2017



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Banco Central de Uruguay.

ran los cambios tecnológicos también resultó en la aparición de nuevas entidades financieras, conocidas como las FinTechs. Estos nuevos competidores utilizan al máximo las herramientas de inteligencia artificial para automatizar las transacciones de los clientes (quienes realizan todas las operaciones por Internet) y los procesos internos. Como consecuencia, el crecimiento en la escala del negocio financiero parece haber compensado el efecto sustitución de empleo por tecnología en este sector.

En Uruguay, la producción en los servicios de intermediación financiera aumentó un 75% entre 2009 y 2016. Este aumento estuvo fuertemente relacionado con los incrementos de la productividad (creció 63%), mientras que el empleo aumentó casi un 10%. La principal fuente de crecimiento en la demanda laboral fueron las instituciones no bancarias, que crecieron un 26%, compensando una caída en el sector bancario privado.

El sector está sustituyendo trabajadores de bajo y medio nivel de calificación por otros con mayor nivel de educación, lo que es consistente con el proceso de cambio tecnológico. Desde el principio de los 2000, la participación en el empleo de graduados universitarios pasó de 19% a 29%, mientras que la de trabajadores con niveles de educación bajos o medios cayó 4 puntos porcentuales.

En la última década, el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), el más grande y antiguo banco comercial que opera en el país, ha mejorado y diversificado sus canales de atención al cliente. Los servicios en las sucursales se mantuvieron en niveles básicos, pero se crearon cinco canales digitales: eBROU, AppBROU (e-banking), banca telefónica, RedBROU (ATMs) y una red de corresponsales. Los objetivos han sido la reducción de costos, el aumento de la productividad laboral, las ventajas comparativas con los competidores, las mejoras en la seguridad y transparencia. El nivel de empleo no cayó en el BROU, debido a un acuerdo con los sindicatos, pero dentro de la institución ha habido una mayor demanda de nuevas habilidades para desempeñar tareas no rutinarias cognitivas para suplementar a los instrumentos de intermediación digital.

El comercio minorista en Uruguay es otro sector donde también se puede observar un fuerte aumento de la productividad, debido a la introducción de tecnología, que resultó en incrementos en la producción y estabilidad en el empleo. La automatización de las transacciones con los clientes y de los procesos internos afecta la naturaleza del negocio minorista, que incluye a los supermercados. Muchos trabajadores del sector, con conocimientos cognitivos básicos, realizan tareas manuales rutinarias las cuales serán automatizadas. En cambio, personal calificado podría ser necesario para administrar y analizar las grandes bases de datos, que surgen de la automatización de las operaciones, para pronosticar cambios en la demanda.

La producción en el sector comercio creció 56% entre 2007 y 2017, en tanto el nivel de empleo se mantuvo estable.

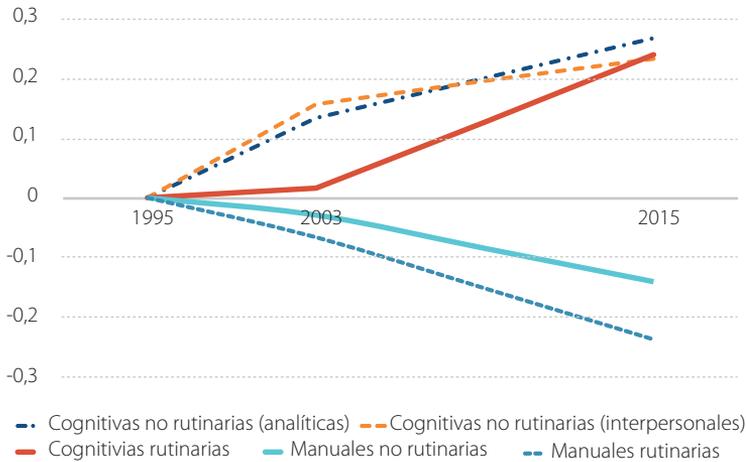
El empleo en el sector minorista experimentó cambios en el tipo de tareas entre 2003 y 2016. Las tareas cognitivas rutinarias elevaron su importancia rápidamente como respuesta al efecto escala y hubo un menor incremento en las tareas manuales rutinarias. En cambio, hubo una reducción en el uso de las tareas manuales no rutinarias, que habrían sido reemplazadas por cambios tecnológicos en algunas áreas. La industria espera que se incremente la demanda de profesionales especializados en manejar nuevas tecnologías, analizar datos y pronosticar patrones de compra, y que se reduzca la demanda para tareas manuales y rutinarias cognitivas, dada la generalización del uso de cajas y balanzas de autoservicio.

En Uruguay, el avance tecnológico no dio lugar a una situación de desempleo, sino a un cambio en el perfil de los trabajadores de acuerdo con las tareas que realizan, lo que resultó en una reducción en la participación de los trabajos rutinarios. Este proceso continuará y transformará la estructura del mercado de trabajo. En los últimos 20 años, se ha visto un cambio en la composición de las tareas que demandan los empleadores (Figura 4), desde manuales intensivas hacia cognitivas intensivas. Ha aumentado la importancia relativa de las tareas

cognitivas no rutinarias, con la consiguiente disminución de las tareas manuales, tanto rutinarias como no rutinarias. Las tareas cognitivas intensivas están asociadas a un alto nivel de calificación y salarios. En cambio, los trabajadores que realizan las tareas manuales intensivas se caracterizan por cobrar bajos salarios.

El cambio en el perfil de las tareas tiene un impacto distributivo. El mercado de trabajo uruguayo parecería estar iniciando un proceso de polarización salarial por el que la demanda se concentraría en trabajadores con alta calificación y productividad, que realizan tareas cognitivas, y trabajadores con bajos salarios, que realizan tareas manuales no rutinarias. La consecuencia es que los trabajadores de habilidades y salarios medios, que realizan tareas rutinarias, se podrían ver crecientemente expuestos a una pérdida de empleo. En este grupo de

Figura 4. Cambio en la Intensidad de las Tareas Desempeñadas en un Trabajo. Período 1995-2015



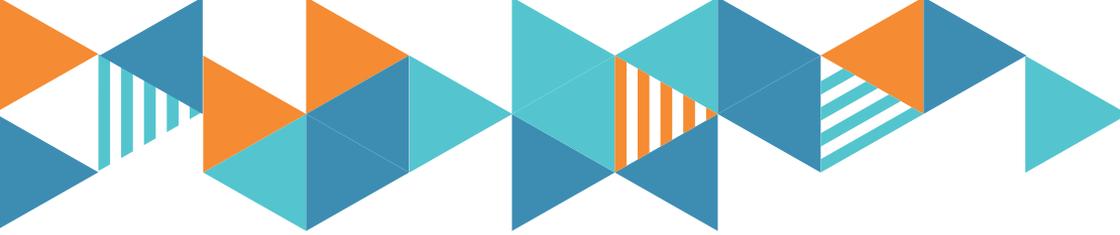
Fuente: Apella y Zunino (2017).

salarios medios son especialmente vulnerables los trabajadores mayores, por lo que la polarización salarial podría profundizar la inequidad. El proceso parece estar apenas comenzando en Uruguay: la participación del empleo de alta productividad creció entre 2003 y 2017, mientras que la participación de las ocupaciones de mediana y baja productividad se mantuvo bastante estable o sufrió reducciones insignificantes, debido a que los procesos automatizados no se han implementado en gran medida, en parte por el aun alto costo relativo de adquisición de estas tecnologías. Si los procesos de innovación continúan avanzando y las nuevas tecnologías se abaratan, la polarización podría acelerarse en los próximos años. En efecto, este proceso aún no coincide totalmente con el escenario de polarización observado en los países desarrollados. Según el informe sobre el Desarrollo Mundial elaborado por el Banco Mundial (2016), países como Grecia, Francia, Austria, Reino Unido, Estados Unidos, Finlandia, entre otros, han experimentado una polarización significativa de su fuerza laboral.

Uruguay está en una buena posición para anticiparse a posibles shocks y desarrollar políticas de promoción sectorial que tomen en cuenta el impacto de la tecnología en la demanda de trabajo. Las políticas públicas pueden promover que el sector privado adopte innovaciones que deriven en incrementos de la demanda laboral a través del efecto escala. Uruguay, al igual que la mayoría de los países del mundo, cuenta con políticas de promoción sectorial para fomentar la inversión y la innovación según la contribución potencial al crecimiento del PBI, al comercio internacional, su efecto en el desarrollo local y otros factores. Esas políticas también podrían considerar la dimensión del impacto en la demanda de empleo que produce la introducción de nuevas tecnologías.

El diseño y la implementación de programas efectivos de promoción sectorial deberían tener en cuenta la heterogeneidad que existe en la estructura de los mercados y el impacto de la adopción de la nueva tecnología en esa estructura. El efecto del cambio tecnológico en el empleo puede ser diferente según la innovación que se incorpore y la estructura del mercado que la reciba. La adopción de una nueva tec-

nología tiene costos fijos que pueden crear una barrera de entrada para nuevos competidores (resultando en una monopolización de los mercados) o eliminar las preexistentes (por lo que nuevos participantes podrían incrementar la producción y el empleo a través de la baja de costos).



Repensar el sistema educativo para orientarlo a la adquisición de habilidades relevantes en el nuevo mercado de trabajo

Para aprovechar las oportunidades y mitigar los efectos distributivos negativos que puede generar el cambio tecnológico, es fundamental brindar a los actuales y futuros trabajadores las habilidades relevantes para las tareas y empleos del futuro. Esto se puede lograr fortaleciendo los programas de capacitación para la población en edad de trabajar y extendiéndolos a toda la vida laboral, y mejorando la calidad de la educación de los niños y jóvenes, la futura fuerza de trabajo. La educación formal y los programas de entrenamiento de adultos deberían concentrarse en habilidades relevantes para las tareas cognitivas más sofisticadas, que no sólo no compiten sino que son complementarias con las innovaciones tecnológicas. El éxito en desarrollar estos programas podría significar un paso adelante en el objetivo de incrementar la productividad global de la economía y hacia la creación de nuevas ocupaciones basadas en tareas no rutinarias, ya que la economía crecerá en la medida que los empleos se vuelvan más productivos, pero también si se crean más empleos productivos y desaparecen

los que lo son menos. En el mediano plazo los incrementos en el empleo tenderán a estar alineados con el crecimiento económico.

1. **Un primer desafío es reformular los sistemas educativos para enfocarlos en el desarrollo de habilidades cognitivas y socioemocionales fundacionales, que permitan a los trabajadores adaptarse a los nuevos escenarios que proponen los cambios tecnológicos.**

Los programas de capacitación tradicionales se concentran en habilidades técnicas muy específicas, cuya demanda tenderá a mutar rápidamente o a disminuir en el tiempo. Por ello, es esencial repensar todo el sistema educativo para que provea las habilidades necesarias para que las personas se adapten a las demandas de trabajo que aparecen, y preparar a los trabajadores a un contexto de cambio permanente, donde deben aprender a ser flexibles y a maximizar las nuevas oportunidades.

Para ello, es necesario que el sistema educativo pase de formar habilidades técnicas tradicionales -asociadas a una profesión, una actividad o un mercado, que pueden cambiar con el tiempo- con contenidos informativos enciclopédicos y desligados de proyectos concretos, a priorizar el desarrollo cognitivo y socioemocional y crear las bases para una continua adquisición de nuevas habilidades. Es importante diseñar mecanismos de enseñanza asociados al desarrollo del pensamiento crítico y entrenar la habilidad para la resolución de problemas complejos, que no cuentan con un método predefinido para su solución y que requieren cooperación y creatividad. La correlación entre las habilidades socioemocionales –ligadas a la flexibilidad, la curiosidad y la adaptabilidad a nuevas situaciones, pero también a la apertura, la predisposición a trabajar en equipo y la seguridad en sí mismo- y cognitivas – tales como la comprensión escrita, la fluidez de las ideas, la originalidad, el razonamiento deductivo e inductivo, la expresión oral, el razonamiento matemático o la resolución de problemas complejos- y el desempeño de tareas cognitivas no rutinarias, que son las más premiadas en el mercado

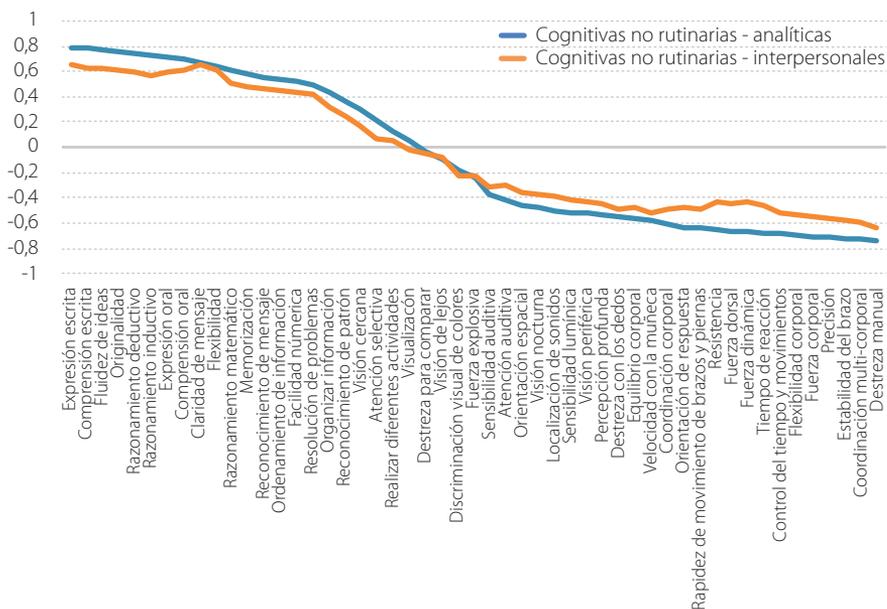
laboral es positiva y alta, por lo que invertir en su formación puede generar retornos importantes, a nivel individual y social.

2. **El segundo desafío es diseñar programas de entrenamiento y capacitación durante toda la vida laboral para los trabajadores activos, promovidos y financiados tanto por el sector público como por el sector privado.** Los programas son parte de una estrategia de política pública, pero es importante el rol de los actores privados para focalizar los esfuerzos hacia las economías de escala y para proveer el entrenamiento técnico. Estos programas deberían estar dirigidos tanto a los empleados como a los desempleados, enfocándose en los trabajadores que necesitan recortar la brecha de habilidades existente con los de mayor calificación y a aquellos ocupados que están más expuestos a la automatización. Además de elevar la productividad, esta capacitación representa una respuesta a la tendencia demográfica, al facilitar un incremento en la fuerza de trabajo mediante la incorporación de personas inactivas y trabajadores que perdieron sus empleos.

Un sistema educativo es efectivo si tiene buenos resultados tanto en cobertura como en calidad y pertinencia. La sociedad uruguaya es consciente de que su sistema educativo sufre serias dificultades en las tres dimensiones: alta deserción en la educación media superior, problemas para que los procesos de enseñanza sean efectivos en el aula y motivantes para los jóvenes, y baja relevancia de los programas de estudio para los futuros trabajadores. Los desafíos en proveer a los niños de las habilidades para una exitosa carrera laboral se observan en los magros resultados que obtienen los estudiantes en las pruebas estandarizadas y en las tasas de repetición y deserción, principalmente en las articulaciones entre niveles educativos, con la consecuente baja tasa de graduados secundarios:

- Más de un 50% de los estudiantes de la escuela primaria se ubica en el nivel más bajo en los exámenes de matemática y lectura. Treinta y nueve por ciento de los estudiantes de 15 años que tomaron las pruebas

Figura 5. Correlación entre Tareas No-Rutinarias Cognitivas y Habilidades Necesarias



Fuente: Elaboración propia, en base a O*NET.

PISA en 2015 fallaron en la prueba de lectura y 52%, en la de matemática. Algunos de estos indicadores mejoraron en los últimos años, pero se mantienen altos comparados con países de desarrollo similar.

- La inequidad es alta: a los 22 años, solo el 15% de la población del quintil 1 ha completado todos los ciclos educativos, lo que se eleva al 71% en el quintil 5.
- Otras formas de inequidad se observan por región (Montevideo evidencia la mayor cobertura) y por género, con un sesgo hacia las niñas (entre los 15 y 17 años, 86,2% de las adolescentes asiste al colegio frente a 81% de los varones).

Para producir una fuerza de trabajo competitiva, que responda a las demandas de este siglo, Uruguay necesita encarar una combinación de profundas reformas en la gobernanza del sistema educativo, en la autonomía de gestión de los centros de estudio, en la capacitación de calidad para los docentes (tanto en pre-servicio como en servicio) y en los programas de estudio. El esquema de gobernanza es complejo y fragmentado: el sistema está organizado en tres niveles –inicial, primaria y media–, con cuatro Consejos autónomos que administran las diferentes ofertas educativas y a los institutos que forman a los maestros y profesores. Los cuatro Consejos son parte de un ente público autónomo, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Todos los Consejos tienen representantes de maestros y del gobierno. Las universidades son, asimismo, entes autónomos. El Plan Ceibal, creado en 2007 para implementar el modelo “Una laptop por niño”, ha evolucionado hasta convertirse en una agencia relevante en la provisión de servicios educativos para alumnos y docentes que, sin formar parte de ANEP, promueve las innovaciones en el aula y proporciona soluciones tecnológicas a las escuelas. Todas estas instituciones son independientes del Ministerio de Educación y Cultura, que no tiene autoridad sobre ellas. El resultado es una compleja estructura que muestra una limitada coordinación entre los niveles y serios problemas de desempeño. La toma de decisiones está altamente centralizada, y deja poco espacio a nivel de las escuelas. No existe casi coordinación en los programas de estudio ni en las estrategias de enseñanza, y el esquema de responsabilidad es débil.

Una reorganización del sistema educativo con un manejo más estratégico y menos colegiado lo haría más efectivo y eliminaría superposiciones e ineficiencias. La estructura organizativa debería focalizarse en los procesos de desarrollo de las habilidades, en vez de responder a divisiones artificiales basadas en razones históricas. Es esencial la coordinación entre los diferentes niveles de educación para evitar que los alumnos tengan que atravesar quiebres organizacionales bruscos que demoran su trayectoria escolar (se observa que las altas tasas de repetición ocurren en las transiciones entre los ciclos preescolar a primario y primario a secundario).

Uruguay debería ofrecer mayor autonomía de gestión a los centros de estudio, para permitirles ser más dinámicos, formular sus propios objetivos institucionales y estrategias educativas adaptadas a sus propios contextos, y proveerles de herramientas para lograr mejores resultados de aprendizaje. Las escuelas se beneficiarían al ser más autónomas en el manejo y planificación de los recursos humanos y en la estructura de los cursos de estudio. Esta autonomía debería ir acompañada por programas de formación para que los directores adquieran las habilidades de liderazgo y administración que requiere la posición.

La formación docente y la carrera profesional también deberían reformularse, con el objetivo de reclutar graduados de educación media superior con excelentes calificaciones, mediante una política de estímulo que convierta a la enseñanza en una opción laboral atractiva. El progreso en la trayectoria docente debería basarse en el buen desempeño y la capacitación permanente, además de la antigüedad, y la carrera docente debería incluir posiciones pedagógicas (directores de área, directores de pedagogía, desarrolladores de material docente). En tanto, los directores deberían poder elegir el personal requerido para implementar los programas de estudios de la institución que dirigen, considerando el perfil de la población para la que trabajan. El vínculo de los maestros con las escuelas debería profundizarse para construir comunidades educativas relativamente estables, requiriendo un mínimo de años de permanencia en los centros educativos. Este requisito podría combinarse con un sistema de incentivos para reducir las inequidades geográficas y socioeconómicas de las instituciones, a través de un grupo especial de directores intensamente entrenados y dispuestos a intervenir en los ambientes más desfavorecidos.

Respecto de la revisión de los programas de estudio, para fortalecer los esfuerzos que ya está haciendo la ANEP en la formulación de los marcos curriculares, sería necesario focalizarse en las competencias que atraviesan todas las asignaturas, con perfiles de graduación bien definidos. La reorganización de las áreas de conocimiento debe-

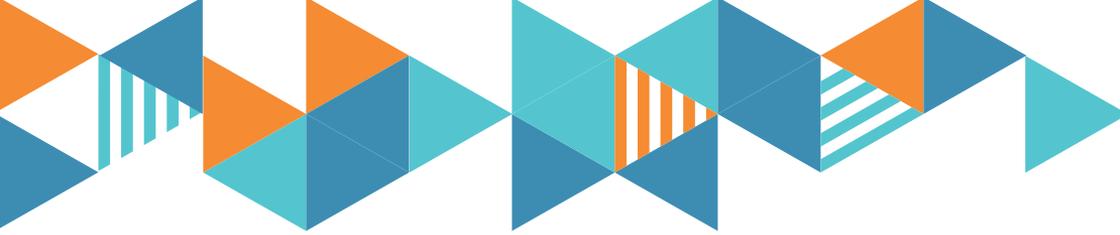
ría comenzar en los niveles iniciales, para profundizar el desarrollo de las habilidades socioemocionales y dar espacio a la innovación pedagógica. Además, la innovación tecnológica podría permitir la personalización del proceso de aprendizaje para ajustarlo a los intereses de los niños y jóvenes sin tener que forzarlos a que aprendan al mismo ritmo.

La educación técnica de nivel medio no debería ser una opción aislada de los estudios secundarios. Expandir prácticas como las pasantías en los programas de estudio puede ayudar a retener en el nivel medio a los estudiantes interesados en entrar más rápidamente al mercado de trabajo, aún si optan por un trayecto que los conduzca a la educación universitaria. Formatos que integren la educación media técnica y la secundaria generalista son consistentes con la demanda de los empleadores por sólidas habilidades cognitivas y socio emocionales, que robustecen a las habilidades técnicas relacionadas con una ocupación. Los jóvenes en Uruguay deberían poder construir una carrera de educación media y superior que combine de manera flexible el desarrollo de habilidades fundacionales con programas de capacitación específica más cortos, alternando entre las dos opciones con la guía de un mentor. También se debería contar con más y mejores herramientas de evaluación en el aula, de autoevaluación y de diagnóstico de cada estudiante, para guiar las diferentes etapas de su trayectoria educativa.

Uruguay cuenta con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), que puede reformularse para capacitar y mejorar el desarrollo de habilidades socioemocionales y fortalecimiento de habilidades cognitivas complejas, además de las técnicas específicas, de los trabajadores activos de mediana edad. Desarrollar un programa de entrenamiento para trabajadores adultos es un desafío que requiere no sólo de financiamiento, sino también de visión estratégica, capacidad de implementación y una red de proveedores de calidad. El INEFOP es un ente público tripartito (cuyo directorio está integrado por trabajadores, empleadores y el Estado), que tiene el mandato y está bien financiado para brindar capacitación. Sin embargo, su foco está puesto

en las habilidades técnicas, que son demandadas en el corto plazo, pero no en el nuevo contexto laboral, que demanda habilidades blandas. Los incentivos para los empleadores son bajos para brindar capacitación en habilidades fundacionales, por lo que INEFOP, potencialmente en alianza con instituciones de la educación técnica bajo la órbita de ANEP, debería tomar la responsabilidad.

La capacitación en habilidades técnicas específicas puede ser también efectiva si está en manos del sector privado, que tiene los incentivos para brindarla. Es crítico que el sector privado interactúe con los sindicatos, instituciones educativas y el Estado para rediseñar e implementar iniciativas de entrenamiento y educación que ayuden a los trabajadores y empresas adaptarse a los cambios tecnológicos.



Adaptar la protección laboral y social a las nuevas formas de empleo en la economía digital

Otro desafío de política es el que impone el surgimiento de nuevas formas de empleo, asociadas en la economía digital. Las oportunidades económicas generadas por estas nuevas modalidades deben ser balanceadas con la necesidad de asegurar una adecuada protección laboral y de seguridad social a los trabajadores y sus familias. El fenómeno abarca, en su forma más reciente, al menos dos formas de empleo: el *crowdworking* y el trabajo *on demand*, a través del uso de aplicaciones móviles. Ambos esquemas tienen en común que administran la fuerza de trabajo a través de algoritmos en forma remota, y utilizan plataformas digitales para comunicar a trabajadores y empleadores. Una importante virtud de estos esquemas es que ofrecen empleo a una mayor cantidad de individuos y de perfil más flexible, que de otra manera estarían excluidos o tendrían limitado acceso a oportunidades laborales. Gracias a estas plataformas, los demandantes pueden acceder a miles de trabajadores disponibles para completar tareas en un corto plazo de tiempo, sin asumir obligaciones legales complejas y sin costos de oficina. Las personas, por su lado, tienen la posibilidad de trabajar desde el hogar y con una agenda horaria

flexible, lo que facilita la inserción de quienes por ejemplo están también a cargo del cuidado de familiares o tienen restricciones de salud. Pero estos trabajos corren el riesgo de volverse precarios, ya que los trabajadores pierden la distinción entre trabajo y ocio, no hay una regulación efectiva de estos mercados laborales y se debilita su acceso a la seguridad social. Estas formas de trabajo no son totalmente compatibles con las regulaciones tradicionales, lo que genera restricciones que podrían limitar la demanda de trabajo.

Crowdworking: permite que múltiples organizaciones e individuos se conecten a través de Internet para hacer determinadas tareas, proveer servicios o bienes. Estas plataformas operan como mercados virtuales para diferentes industrias y proveen a las empresas acceso a un gran número de trabajadores flexibles en todo el mundo, para realizar pequeñas actividades que contribuyen a la elaboración de un producto final. Puede no existir contacto personal entre el cliente y el proveedor del servicio.

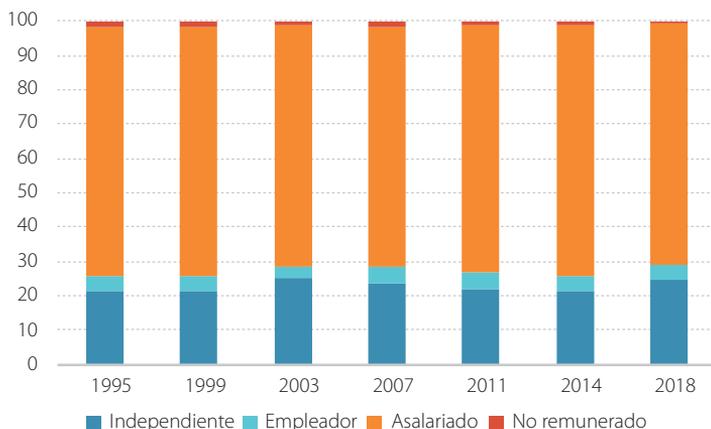
Trabajo *on demand*: establece una relación laboral en la que no se formaliza una vinculación permanente, sino que el trabajador es contactado cuando es requerido y puede aceptar o no la oferta. Este tipo de empleos son principalmente locales, y se han difundido mucho en América Latina a través de las aplicaciones de servicios de entrega y de transporte. Es similar al sistema implementado por las agencias de trabajo temporal, pero se ofrece de manera más flexible y a gran escala.

La demanda de trabajo a través de plataformas digitales se ha extendido rápidamente en Uruguay para algunos servicios específicos. Aunque el impacto de la Gig Economy sobre el mercado laboral sigue siendo reducido (Figura 6), se espera que crezca en el futuro, y una respuesta adecuada de política pública será necesaria. El *crowdworking* en Uruguay no parece haber tenido un impacto relevante, aunque no hay datos de cuántos trabajadores uruguayos participan de proyectos de este tipo a nivel global. En tanto, el trabajo *on demand* sí se ha expandido rápidamente:

- PedidosYa, una plataforma pionera en ofrecer servicios de entrega en toda América latina, fue creada en Uruguay, en 2009 y sus oficinas centrales aún están ubicadas en Montevideo.
- Otras plataformas de servicios de entrega -como Soy Delivery, Rappi, Glovo y UberEats- han entrado al mercado uruguayo recientemente. Las plataformas de transporte Easy taxi y Uber fueron lanzadas en 2015 y se sumaron Uruguay Presente y Cabify.
- Según la estimación de un grupo de trabajadores que está organizando un sindicato del sector, figuraban unos 8000 empleados de servicios de entrega en estas plataformas a abril de 2018. Uber cuenta con casi 4800 conductores, aunque un 25% de ellos no son trabajadores activos y otro tanto dedica menos de dos horas por día a esta labor.
- Por el momento, el impacto de las plataformas digitales en la cantidad de trabajadores y en las condiciones de trabajo es limitado. Entre 1995 y 2018, los asalariados han representado un 70% del total de trabajadores y la cantidad de independientes se ha mantenido estable, en alrededor del 20-25%. En tanto, el empleo a tiempo parcial ha permanecido estable entre asalariados e independientes.

A medida que los cambios en los modelos de producción resulten en una mayor heterogeneidad de las relaciones laborales, la necesidad de revisar las leyes laborales y las normas de seguridad social irá en aumento. Las normas actuales fueron diseñadas para un trabajador ideal que poco a poco va desapareciendo. Las leyes vigentes amparan a trabajadores formales, con una larga historia laboral en una misma firma y una familia que depende de su ingreso y que se retira a los 60 años, tras 35 a 40 años de servicio. El crecimiento de la Gig Economy implica menos trabajadores empleados en el sector formal, menos contratos tradicionales y más vínculos asociados al trabajo ocasional o temporario y a tiempo parcial, que igualmente requieren protección social y laboral. Los trabajadores de las plataformas digitales suelen ser relativamente jóvenes, la mayoría es menor de 40 años y en muchos casos son estudiantes. Más hombres que mujeres se enrolan en estos trabajos y suelen estar bien educados, ya que un 80% cuenta con algún tipo de diploma técnico o universitario.

Figura 6. Proporción de las Diferentes Formas de Empleo. 1995-2018



Fuente: Elaboración propia, en base a la Encuesta Permanente de Hogares.

Muchos participantes buscan un ingreso suplementario al que reciben de su ocupación central, aprovechando la flexibilidad de estas modalidades, aunque en Uruguay la proporción de trabajadores de la *Gig Economy* que reciben su ingreso principal de esta fuente es más alta que en países más desarrollados.

El debate respecto de si los trabajadores de la Gig Economy son proveedores de servicios independientes o empleados de las plataformas enmascara la discusión respecto de si las categorías existentes son las adecuadas para regular este tipo de trabajos. El argumento a favor de considerar estos vínculos como una relación *freelance* considera que los trabajadores pueden decidir la cantidad de horas que trabajan, conectarse o desconectarse de la aplicación o rechazar la asignación. La posición opuesta entiende que el control de las plataformas sobre los trabajadores es mayor al que parece, por ejemplo, a través de los sistemas de

evaluación de los clientes. Además, las plataformas proveen entrenamiento, herramientas y ciertas reglas, y si no están satisfechas, pueden dejar de otorgar trabajos. El primer caso plantea un problema de incentivos para el que aún no se ha encontrado solución, ya que los trabajos pueden ser rechazados por los empleados, quienes aun así pueden tener derecho a cobrar un salario mínimo sin importar el volumen de órdenes realizadas. En respuesta al segundo caso, los conductores de Uber han sido activos en solicitar salarios mínimos y el pago de horas extra en EE.UU. y recientemente, en llamar a una huelga global para reclamar mayor seguridad laboral, mientras que en Argentina, ya se ha organizado un sindicato para nuclear al personal de estas plataformas. Con todo, la expansión de las plataformas digitales es parte de una tendencia más amplia de crecimiento de formas no tradicionales de empleo, que requiere normas que reconozcan el carácter independiente de estas ocupaciones para brindarles protección social (por desempleo, enfermedad, vejez, accidentes laborales).

Encontrar un equilibrio entre regulaciones laborales que contemplen alternativas a los contratos tradicionales y esquemas universales no contributivos de seguridad social podría ser una estrategia efectiva. La mayoría de los países cuenta con políticas mixtas, que les permiten ampliar el alcance de la seguridad social mejorando los niveles de inclusión económica y social. Los sistemas no contributivos son clave para garantizar un nivel básico de protección para toda la población, especialmente para aquellos que no tienen acceso a otros sistemas; mientras que los sistemas contributivos proporcionan un alcance más amplio y una mayor protección. Se pueden identificar algunas iniciativas que han avanzado en esta dirección:

- **Adaptar los mecanismos de la seguridad social para brindar cobertura a todas las modalidades de empleo independientemente del tipo de acuerdo laboral.** La combinación de un conjunto básico de beneficios para todos los individuos, sin importar su participación actual o anterior en el mercado de trabajo, y un esquema contributivo, podría ser eficaz para ofrecer una protección adecuada para todos los

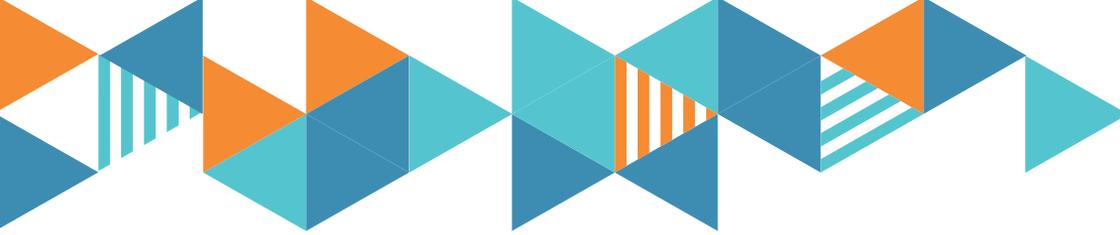
trabajadores, incluyendo a los de las plataformas digitales, que no encuentran un encuadramiento claro. Y es compatible con seguir implementando medidas dirigidas a expandir la cobertura de los sistemas contributivos de seguridad social hacia trabajadores bajo formas no estándar de empleo.

- **Simplificar y facilitar los procedimientos administrativos para el registro de los trabajadores, realizar contribuciones y pagar beneficios.** La simplificación de los requisitos y aceleración de los procedimientos administrativos y financieros pueden contribuir a una expansión de la cobertura de los trabajadores. La implementación de sistemas simplificados de impuestos y contribuciones podría facilitar el acceso a plataformas digitales para realizar el registro, consultas o pagos. También sería necesario incluir mecanismos que permitan la combinación de las contribuciones realizadas por múltiples empleadores, así como mejorar la portabilidad de los derechos entre los diferentes sistemas de seguridad social.
- **Introducir normas laborales y de seguridad social que reconozcan condiciones de trabajo flexibles.** La mayoría de las nuevas formas de empleo, como el trabajo basado en plataformas digitales, comparten dos características básicas: el uso de tecnologías digitales para asignar actividades a los trabajadores y la gran flexibilidad que tienen estos para ajustar la intensidad y horario de trabajo según sus preferencias. Un marco más flexible que reconozca innovaciones, como la posibilidad de un horario de trabajo discontinuo, la jubilación parcial o los contratos internacionales, haría más efectivos varios instrumentos regulatorios existentes que, en el actual marco, son inaplicables a estas actividades.

Uruguay ha sido muy activo buscando formas de regular las actividades de las plataformas digitales. Pero hallar un equilibrio adecuado entre adaptación y seguridad tiene un alto grado de dificultad y es necesario afrontar esta discusión desde una nueva perspectiva, debido a que estas tendencias laborales seguirán progresando. Se debaten propuestas de figuras legales intermedias entre empleado y

trabajador *freelance*, como “trabajadores independientes” o “contratistas dependientes” o “dependientes autónomos”. En tanto, el *crowdworking* es global, por lo que el alcance geográfico de esta actividad agrega un nivel de complejidad a la discusión, ya que las normas laboral y de protección social son nacionales. Diferentes países han avanzado hacia la regulación de la relación del lado de los trabajadores, incluido Uruguay, en un proyecto de ley para regular la “prestación de servicios a través de plataformas de información” bajo las normas existentes, discutido por el Congreso en 2016. Uruguay también estableció en la ley de Presupuesto 2015-2019 que las plataformas digitales serían corresponsables de los impuestos y tarifas de quienes ofrecen sus servicios a través de ellas, poniendo el foco en los servicios de transporte (Uber) y de vivienda (Airbnb). Un decreto de 2017 ordenó a los trabajadores repartidores en motos a completar un curso de capacitación, impartido por el INEFOP y la Unidad de Seguridad de Tránsito. Uber ya se ha convertido en la plataforma más grande de Uruguay, pero tras su lanzamiento, a fines de 2015, enfrentó un creciente número de disputas legales y judiciales para objetar su operación por parte de los taxistas y la Municipalidad de Montevideo. En diciembre de 2016, el municipio emitió un decreto que autoriza “la modalidad de transporte pagado de pasajeros en vehículos privados contratados a través de plataformas electrónicas”, que establece deberes tales como el pago de regalías al municipio, mantener los autos en condiciones adecuadas y cumplir con obligaciones fiscales y de seguridad social. Pero el registro de nuevos conductores se cerró a principios de 2018.

Si la regulación facilita el registro de los trabajadores en las plataformas digitales, la expansión de este sector puede ayudar a reducir el trabajo informal. Se debe a que los trabajadores se registran en el sistema de seguridad social y la mayoría de las transacciones financieras se realizan a través de los canales electrónicos formales, a diferencia del empleo informal tradicional, que puede evitar anotar a sus trabajadores y manejarse en efectivo.



Incorporar estos desafíos al diseño de una nueva política pública

Uruguay, al igual que otros países de la región, atraviesa serios desafíos de mediano y largo plazo asociados a dos grandes tendencias globales, que son la transición demográfica hacia una población envejecida y el constante cambio tecnológico. Las dos tendencias están relacionadas entre sí ya que el sector productivo tendrá incentivos para adoptar tecnologías que automaticen la producción en la medida en que envejezca la fuerza laboral. Las consecuencias podrían ser un mayor nivel de desempleo y de polarización salarial, con su correspondiente impacto distributivo. Al mismo tiempo, el aumento en la proporción de adultos mayores generará una mayor dependencia, impactando sobre el gasto público y limitando la ya reducida capacidad de ahorro de los hogares, necesario para financiar la inversión que haga crecer a la economía en forma sustentable.

Al mismo tiempo, en ambas tendencias anidan oportunidades para incrementar la producción y el bienestar de la población. Es posible compensar el envejecimiento mediante un aumento en las tasas de actividad y en la productividad laboral, como resultado de inversiones en tecnología e innovación. Para alcanzar estos objetivos, es necesari-

rio acelerar el proceso de incorporación de las mujeres al mercado laboral, postergar la edad de retiro efectiva de los adultos mayores y dotar a todos los trabajadores con habilidades relevantes a los procesos productivos actuales. Si los trabajadores activos logran aumentar sus niveles de ahorro, y el mismo se canaliza hacia el desarrollo en sectores donde la innovación tecnológica resulte en más empleo, el efecto agregado puede ser positivo.

En el mercado de trabajo, el cambio tecnológico ya está impactando en la composición de los perfiles de la demanda laboral y, por lo tanto, en las estructuras salariales, mejorando los ingresos de trabajadores con habilidades cognitivas en vez de habilidades técnicas específicas. Los procesos de polarización laboral, que reducen el tamaño y relevancia de los sectores medios, parecen haber comenzado de manera incipiente en Uruguay. Varias razones (incluyendo la prevalencia de una estructura de precios relativos que desincentiva la inversión en bienes de capital) parecen explicar la relativa lentitud de este proceso en Uruguay, pero a medida que los costos de las innovaciones disminuyan y los procesos de integración a las cadenas de valor globales en los que Uruguay ha avanzado en los últimos años promuevan una aceleración en la velocidad de adopción de las mismas, la polarización también podría acelerarse, por lo que parece imprescindible comenzar a implementar políticas específicas en el corto plazo a fin de contener su impacto.

La educación básica y el sistema de generación de habilidades entre adultos han tenido serias dificultades en las últimas décadas, y no están proporcionando a la fuerza laboral las habilidades cognitivas y socioemocionales necesarias para el contexto que propone el cambio tecnológico. Aunque se están desarrollando algunas iniciativas interesantes, el sistema educativo sufre de alta deserción en la educación media superior y deficiencias en la calidad y en la estructura de los programas de estudio para que sean relevantes para los futuros trabajadores.

La Gig Economy ha estado creciendo rápidamente en Uruguay, principalmente el trabajo *on demand*. Es relevante en algunos sectores es-

pecíficos, como en los servicios de transporte y de entrega. De hecho, la plataforma digital pionera Pedidos Ya fue creada en Uruguay. El país ha estado discutiendo las regulaciones sobre la actividad y el encuadramiento de los trabajadores, con condiciones flexibles de desempeño, pese a que el empleo en el sector todavía es lo suficientemente pequeño como para que no tenga impacto en los indicadores agregados del mercado laboral.

Dado estos hallazgos, las políticas públicas deberían centrarse en aprovechar las oportunidades para aumentar la productividad y la producción agregada y en gestionar los potenciales efectos adversos de las nuevas tecnologías de producción en el bienestar de los trabajadores y en las condiciones de empleo. Hay al menos cinco áreas de política pública que podrían considerarse:

- **Elevar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y demorar la edad de retiro de los trabajadores para extender el bono demográfico a través del incremento en el tamaño de la fuerza laboral.** Para promover la participación de las mujeres en el mercado de trabajo sería necesario mejorar la licencia por paternidad, la calidad de las opciones de guardería y para el cuidado de ancianos y diseñar políticas activas que eliminen la discriminación contra las mujeres en los procesos de selección en el mercado de trabajo. Los incentivos para posponer la edad de retiro deberían orientarse a crear beneficios financieros para los trabajadores de alta productividad y una mayor flexibilidad que permita, por ejemplo, el retiro parcial.
- **Alentar la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos productivos en aquellos sectores donde las ganancias de eficiencia y el aumento en la escala de producción puedan provocar un incremento de la demanda laboral.** El diseño y la implementación de las políticas de promoción sectorial deberían tener en cuenta la heterogeneidad existente en la estructura de los mercados y el impacto de la incorporación de la nueva tecnología en esa estructura para evitar una mayor concentración y, en cambio, promover la competencia y la oferta de nuevos productos.

Reformar en profundidad el sistema educativo para promover y facilitar la adquisición de habilidades fundacionales cognitivas, de alto orden y socioemocionales, relevantes para que los futuros trabajadores puedan adaptarse a un entorno de cambio permanente en la estructura ocupacional y en el que se acelera la automatización de las tareas de rutina. Sería necesario reorganizar la gobernanza del sistema hacia un manejo más estratégico y menos colegiado; dotar de mayor autonomía de gestión a los centros educativos; promover la capacitación de calidad para los maestros y su carrera profesional; revisar los programas de estudio para profundizar el desarrollo de las habilidades socioemocionales y la introducción de tecnología; integrar las trayectorias de la educación media y de la secundaria generalista, expandiendo las prácticas profesionales y sin descuidar el desarrollo de habilidades fundacionales robustas.

Reformular el INEFOP para brindar capacitación y mejorar las habilidades blandas de los trabajadores jóvenes que actualmente se desempeñan en ocupaciones con alto contenido de tareas rutinarias y están expuestos a la automatización, aumentando el rol del sector privado en la capacitación de habilidades técnicas. Los programas de capacitación deberían estar dirigidos a los empleados y desempleados, y extenderse durante toda la vida laboral. Se vuelve crítica la interacción entre el sector privado, sindicatos, instituciones educativas y el Estado para diseñar e implementar las iniciativas de entrenamiento y educación que ayuden a los trabajadores y a las empresas adaptarse a los cambios tecnológicos.

Adecuar las regulaciones laborales y los sistemas de protección social para facilitar la introducción de nuevas tecnologías y el trabajo en las plataformas digitales y, al mismo tiempo, proteger adecuadamente los derechos laborales y sociales de la población. Es necesario afrontar esta discusión desde una nueva perspectiva debido a que estas tendencias laborales continuarán avanzando en el futuro y ya se debaten figuras legales intermedias entre empleado y trabajador *freelance*. Consiste en incorporar esquemas no contributivos para brindar cobertura del

sistema de seguridad social independientemente del acuerdo laboral; simplificar el registro de los trabajadores y el pago de impuestos y contribuciones; introducir normas laborales que reconozcan condiciones flexibles de trabajo.

Incorporar estas temáticas al debate público implica sintonizar con una búsqueda de soluciones que se lleva a nivel global. Uruguay cuenta con la solidez democrática para encontrar esas soluciones. El éxito que tenga el país para aprovechar el cambio tecnológico y superar su problema de envejecimiento será clave para seguir en el camino de llevar el estándar de vida de su población al nivel de los países más avanzados.

Uruguay se encuentra en una encrucijada cuya solución determinará sus posibilidades de avanzar en una senda de desarrollo sostenible en las próximas décadas. La combinación del envejecimiento demográfico (que produjo fuertes impactos positivos en las dos primeras décadas de este siglo) y los cambios tecnológicos (que parecen no haber impactado aún en toda su magnitud sobre la estructura productiva y el mercado laboral) imponen serios desafíos. Las respuestas de política pública demandarán un período de diseño e implementación, por lo que abrir una discusión amplia que considere las tendencias de mediano plazo y las reformas que puedan ser necesarias en las distintas áreas relevantes, incluyendo la participación laboral de las mujeres, el retiro del mercado de trabajo de los adultos mayores, la formación de habilidades en el sistema educativo y durante la vida laboral y la regulación del mercado de trabajo es no sólo necesario sino urgente.

