Artículo Original - Artigo Original - Original Article

Revista MERCOSUR de Políticas Sociales

Transformaciones laborales y protección social en el MERCOSUR: capacidades estatales y autonomía

Transformações do trabalho e proteção social no MERCOSUL: capacidades estatais e autonomia

Roberto Rodolfo Georg Uebel
Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). São Paulo, Brasil.
roberto.uebel@espm.br

Caíque Aniceto Silva
Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). São Paulo, Brasil.

Mariana Vieira Del Fabro
Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). São Paulo, Brasil.

https://doi.org/10.28917/ism.2026-v7-id204

Recibido: 14/08/2026. Aceptado: 21/09/2026.

Resumen: La expansión de la inteligencia artificial (IA) modifica tareas, competencias y formas de organización del trabajo, pero sus efectos dependen de la informalidad, las brechas digitales y las capacidades estatales preexistentes. Este artículo compara Brasil, Argentina y Uruguay entre 2020 y 2026 y examina cómo las políticas de protección social, formación, inclusión digital y adaptación productiva inciden en la capacidad estatal y la autonomía. Se emplea un diseño cualitativo comparado con análisis documental y un corpus de 34 fuentes, integrado por documentos internacionales, regionales y nacionales, artículos científicos y obras teóricas, con fecha de corte al 31 de julio de 2026. Los resultados muestran tres configuraciones: Brasil combina escala productiva con elevada informalidad y desigualdad; Argentina mantiene capacidades educativas e institucionales, pero enfrenta mayor informalidad urbana e inestabilidad; Uruguay compensa parcialmente su menor escala mediante continuidad institucional y políticas digitales. Se concluye que la protección social y la formación funcionan también como infraestructura productiva para la adaptación tecnológica y que el MERCOSUR puede agregar capacidades mediante información laboral armonizada, reconocimiento de competencias, inclusión digital responsable y cooperación tecnológica.

Palabras clave: MERCOSUR; protección social; inteligencia artificial; mercado de trabajo; capacidades estatales.

Resumo: A expansão da inteligência artificial (IA) modifica tarefas, competências e formas de organização do trabalho, mas seus efeitos dependem da informalidade, das desigualdades digitais e das capacidades estatais preexistentes. Este artigo compara Brasil, Argentina e Uruguai entre 2020 e 2026 e examina como políticas de proteção

Revista MERCOSUR de políticas sociales
Revista MERCOSUL de políticas sociais
Vol. 7 - 2026

ISSN 2523-0891 (impreso)
ISSN: 2663-2047 (online)

Publicado en acceso abierto bajo la Licencia Creative Commons.

social, formação, inclusão digital e adaptação produtiva incidem sobre a capacidade estatal e a autonomia. Adota-se um desenho qualitativo comparado, com análise documental de um corpus de 34 fontes, composto por documentos internacionais, regionais e nacionais, artigos científicos e obras teóricas, com data de corte em 31 de julho de 2026. Os resultados identificam três configurações: o Brasil combina escala produtiva com informalidade e desigualdades elevadas; a Argentina preserva capacidades educacionais e institucionais, mas enfrenta maior informalidade urbana e instabilidade; o Uruguai compensa parcialmente sua menor escala por meio de continuidade institucional e políticas digitais. Conclui-se que proteção social e qualificação também funcionam como infraestrutura produtiva da adaptação tecnológica e que o MERCOSUL pode agregar capacidades por meio de informação laboral harmonizada, reconhecimento de competências, inclusão digital responsável e cooperação tecnológica.

Palavras-chave: MERCOSUL; proteção social; inteligência artificial; mercado de trabalho; capacidades estatais.

1. Introducción

La expansión de la inteligencia artificial (IA), la automatización y la digitalización está modificando tareas, ocupaciones y formas de organización productiva. En América Latina y el Caribe, la exposición de una ocupación a la IA generativa no equivale a su desaparición: una misma tecnología puede automatizar ciertas tareas, complementar otras y elevar la productividad de quienes consiguen incorporarla. Gmyrek et al. (2024) estiman que entre el 26% y el 38% de los empleos de la región presentan algún grado de exposición a la IA generativa; entre el 2% y el 5% se ubicarían en una situación de mayor potencial de automatización y entre el 8% y el 14% podrían beneficiarse de efectos de aumento de productividad. Esta distinción es central porque desplaza la discusión desde una lectura determinista de sustitución hacia las condiciones que permiten una transición laboral socialmente sostenible.

La evidencia científica también muestra que la exposición y el riesgo de automatización se distribuyen de manera desigual. Los resultados dependen de la composición de tareas, el género, la calificación, el sector de actividad y el acceso a infraestructura digital. Egaña-delSol et al. (2022), a partir de un enfoque basado en tareas para países latinoamericanos, encuentran diferencias sistemáticas en las competencias vinculadas con la automatización y la preparación para ocupaciones futuras. A su vez, Azuara Herrera et al. (2024) subrayan que la adopción de IA generativa puede ampliar productividad y acceso a servicios, aunque sus beneficios requieren capacidades digitales y organizacionales. Por lo tanto, la pregunta relevante no es solamente cuántos puestos pueden cambiar, sino quiénes cuentan con recursos para beneficiarse de ese cambio y quiénes absorben sus costos.

El problema es especialmente relevante para los sistemas de protección social del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), donde la transformación tecnológica se superpone con informalidad, desigualdades educativas y territoriales, heterogeneidad productiva y capacidades estatales dispares. La literatura latinoamericana ha mostrado que la informalidad no constituye un residuo marginal del mercado laboral, sino una condición estructural que segmenta el acceso a derechos, seguros y prestaciones (Cano Ortiz, 2024). Cuando una parte importante de la población ocupada se encuentra fuera de esquemas contributivos estables, la posibilidad de atravesar periodos de desempleo, reducir la jornada para capacitarse o financiar una reconversión profesional se vuelve más limitada.

Siguiendo este argumento, el artículo analiza comparativamente las respuestas de Brasil, Argentina y Uruguay entre 2020 y 2026. El recorte permite observar tres configuraciones dentro de un mismo proceso de integración. Brasil combina la mayor escala económica y demográfica del grupo con desigualdades persistentes y un mercado laboral todavía marcado por la informalidad. Argentina dispone de capacidades educativas e institucionales relevantes, pero enfrenta una proporción mayor de empleo informal urbano y restricciones derivadas de la inestabilidad macroeconómica. Uruguay posee una escala mucho menor, pero muestra continuidad de políticas digitales, inclusión financiera e institucionalización de capacidades públicas que anteceden a la actual ola de IA.

La pregunta de investigación es: ¿en qué medida las políticas de protección social, formación

profesional, inclusión productiva y digital de Brasil, Argentina y Uruguay frente a las transformaciones del trabajo asociadas con la IA contribuyen a preservar capacidades estatales, cohesión social y autonomía, y qué posibilidades de cooperación pueden desarrollarse en el MERCOSUR? La hipótesis principal sostiene que las transformaciones tecnológicas afectan no solo la distribución de ingresos y oportunidades, sino también las bases sociales y materiales de la capacidad estatal. Desde una lectura del realismo clásico de E. H. Carr y Hans J. Morgenthau, las políticas que protegen ingresos, califican y reinsertan a las personas trabajadoras pueden ser interpretadas como mecanismos de preservación de capacidad productiva y autonomía.

Una hipótesis complementaria sostiene que la inclusión financiera y digital puede ampliar el alcance de las políticas públicas, facilitar transferencias y reducir costos de transacción, pero también crear nuevas vulnerabilidades cuando no está acompañada por regulación, alfabetización digital y financiera, protección de datos, prevención del sobreendeudamiento y mecanismos frente a fraudes cibernéticos. Esta dimensión no sustituye el núcleo sociolaboral del argumento: lo complementa al mostrar que las transiciones tecnológicas se apoyan en infraestructuras institucionales que afectan de forma distinta a grupos sociales y trayectorias laborales.

El artículo presta especial atención a poblaciones con mayor costo de transición: jóvenes de hasta 29 años en su inserción laboral, personas ocupadas en la informalidad y trabajadores de 45 años o más que pueden enfrentar mayores barreras de reconversión cuando las competencias demandadas cambian con rapidez. Esta delimitación no supone que todas las políticas estudiadas tengan un único grupo destinatario; permite, en cambio, explicitar qué colectivos son particularmente relevantes para evaluar cobertura, accesibilidad y capacidad de adaptación. En Argentina, por ejemplo, la informalidad alcanza niveles especialmente altos entre jóvenes (INDEC, 2026a), mientras que en Uruguay la informalidad se concentra en ocupaciones de menor calificación (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2026).

La contribución del artículo es doble. Primero, conecta debates sobre economía laboral y protección social con categorías de poder, capacidad estatal y autonomía propias de las Relaciones Internacionales. Segundo, utiliza la comparación entre tres Estados miembros del MERCOSUR para identificar espacios concretos de cooperación. El argumento central es que la protección social no actúa solamente después de una pérdida de empleo; cuando reduce el costo de la transición, financia formación y mantiene vínculos con servicios públicos, también forma parte de la infraestructura que permite a una economía absorber tecnología sin erosionar cohesión y capacidad productiva.

2. Metodología

El estudio adopta un diseño comparativo, predominantemente cualitativo, basado en análisis documental de políticas públicas y complementado por indicadores laborales, sociales y de transformación digital. Los casos seleccionados son Brasil, Argentina y Uruguay, y el periodo principal de observación es 2020-2026. La selección responde a una lógica de variación dentro de un mismo proceso de integración: los tres países comparten marcos regionales y exposición a transformaciones tecnológicas globales, pero difieren en escala, estructura productiva, informalidad, trayectoria de digitalización y capacidades institucionales.

La revisión se cerró el 31 de julio de 2026. La búsqueda documental se realizó en tres niveles, en el orden internacional, regional y nacional. En el nivel internacional se relevaron publicaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); en el nivel regional, documentos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CENIA y MERCOSUR; en el nivel nacional, estadísticas, planes y normas producidos por el IBGE y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Brasil, el INDEC y el Banco Central de la República Argentina (BCRA), y organismos uruguayos de estadística, gobierno digital, economía, trabajo y educación. La literatura científica se identificó mediante búsquedas dirigidas en buscadores académicos, repositorios de revistas y portales de editoriales, verificando DOI y datos bibliográficos en las páginas de publicación.

Se combinaron descriptores en español, portugués e inglés mediante los conectores AND/OR: 'inteligencia artificial' OR 'artificial intelligence' OR 'inteligência artificial'; 'trabajo' OR

'labour' OR 'trabalho'; 'informalidad' OR 'informality' OR 'informalidade'; 'protección social' OR 'social protection'; 'digital inclusion'; 'skills', 'reskilling' y 'upskilling'; junto con los nombres de Brasil, Argentina, Uruguay y MERCOSUR. Se incluyeron: a) fuentes oficiales con metodología identificable y cobertura pertinente; b) documentos de política con relación directa con formación, digitalización, protección o inclusión; c) artículos revisados por pares que permitieran discutir automatización, informalidad, protección social o políticas digitales; y d) antecedentes anteriores a 2020 únicamente cuando fueran indispensables para reconstruir la trayectoria institucional o el marco teórico. Se excluyeron duplicados, notas de opinión, información sin autoría institucional verificable, indicadores sin definición suficiente y materiales sin relación directa con las dimensiones analíticas.

El corpus final quedó compuesto por 34 fuentes: 24 documentos oficiales, institucionales, estadísticos o legales; ocho artículos científicos revisados por pares; y dos obras teóricas de referencia. Cada fuente fue sistematizada en una matriz con las siguientes variables: país; año; tipo de documento; población o unidad de observación; definición del indicador; cobertura territorial; política o instrumento; población destinataria; dimensión de capacidad estatal; y evidencia relevante para la comparación. Esta matriz permitió separar evidencia descriptiva de interpretación teórica y registrar explícitamente cuándo dos indicadores no eran estrictamente equivalentes.

Para armonizar la comparación cuantitativa se adoptó 2025 como año de referencia siempre que existieran datos consolidados. En Brasil y Uruguay se utilizaron indicadores anuales de 2025; para Argentina, cuando no existe un promedio anual equivalente publicado con la nueva metodología de informalidad, se empleó el cuarto trimestre de 2025 y se consignó expresamente la cobertura de los 31 aglomerados urbanos. Por esa razón, las tasas nacionales se presentan como medidas descriptivas y no como un ranking estadístico de precisión. La comparación privilegia consistencia conceptual y transparencia de cobertura antes que una apariencia de homogeneidad que las fuentes nacionales no permiten sostener.

La informalidad requiere una precaución adicional. El IBGE utiliza una proxy construida a partir de categorías ocupacionales sin registro laboral o empresarial; el INDEC aplica su diseño conceptual y metodológico de informalidad laboral a la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC, 2025); y el INE uruguayo adopta la medición de ocupación informal conforme a las recomendaciones internacionales actualizadas, distinguiéndola del mero no registro a la seguridad social. Por ello, el artículo informa definición, periodo y cobertura en la tabla comparativa y evita interpretar diferencias pequeñas como diferencias sustantivas. El foco está en órdenes de magnitud y en la relación entre vulnerabilidad laboral, cobertura de protección y capacidad de adaptación.

El marco analítico recupera categorías del realismo clásico sin convertirlas en una teoría de política social. Carr (2001/1939) cuestiona la separación rígida entre política y economía y advierte que la distribución de beneficios responde a relaciones asimétricas de recursos y poder. Aplicada a la transformación tecnológica, esta lectura permite observar que infraestructura digital, datos, capacidad computacional, capital y conocimiento se distribuyen de manera desigual entre empresas, grupos sociales y Estados. Morgenthau (2006/1948), por su parte, entiende el poder nacional como un fenómeno que excede la capacidad militar e incluye factores demográficos, productivos, políticos y de calidad del gobierno. En economías digitalizadas, la conversión de población y conocimiento en capacidad productiva depende cada vez más de formación, conectividad e instituciones capaces de coordinar transiciones.

En este sentido, la relación analítica utilizada es: transformación tecnológica → modificación de tareas y competencias → riesgos sociolaborales diferenciados → respuestas de protección, formación e inclusión → preservación o deterioro de capacidades productivas y cohesión → mayor o menor margen de autonomía estatal. El objetivo no es construir un ranking general, sino identificar cómo distintas combinaciones de escala, continuidad institucional y protección producen capacidades de adaptación diferentes.

3. Resultados

La evidencia regional confirma que la IA generativa amplía simultáneamente posibilidades de automatización y complementariedad. El estudio conjunto de OIT y Banco Mundial diferencia exposición, automatización potencial y aumento de productividad y muestra que una parte sustantiva de los puestos expuestos podría beneficiarse de la

tecnología si dispone de conectividad, competencias y organización adecuadas (Gmyrek et al., 2024). La OCDE llega a una conclusión convergente: la exposición no determina por sí misma la destrucción del empleo, porque las empresas reorganizan tareas y la adopción depende de la disponibilidad de habilidades (Green, 2024; OCDE, 2026).

Los datos también muestran que la informalidad condiciona la capacidad de aprovechar esos beneficios. La CEPAL y la OIT (2024a) describen una región con dificultades persistentes para generar empleo formal de calidad y con impactos particularmente intensos sobre jóvenes. Cano Ortiz (2024) argumenta, desde la literatura de protección social, que la coexistencia entre informalidad y esquemas fragmentados de cobertura limita la capacidad de enfrentar contingencias. Esta combinación es relevante para la IA porque la reconversión exige tiempo, acceso a formación y una red de ingresos que permita atravesar transiciones sin expulsión permanente del mercado laboral.

El contexto macroestructural refuerza este diagnóstico. La CEPAL (2024) vincula el bajo crecimiento regional con heterogeneidad productiva y dificultades para elevar productividad y calidad del empleo, mientras la OIT (2026) señala que las tendencias recientes siguen combinando recuperación de algunos indicadores con déficits de formalización y calidad. En consecuencia, las políticas de IA no operan sobre mercados laborales neutrales: se insertan en estructuras que condicionan quién puede convertir exposición tecnológica en una mejora efectiva de productividad e ingresos.

3.1. Brasil: escala, desigualdad y adaptación

Brasil combina la mayor escala demográfica y productiva del grupo con una estructura laboral heterogénea. En 2025, la tasa anual de desocupación fue de 5,6% y la tasa de informalidad alcanzó 38,1% de la población ocupada, según la PNAD Continua (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2026). La caída del desempleo no elimina, por tanto, la vulnerabilidad asociada a modalidades de inserción con menor acceso a protección contributiva y formación organizada. En la comparación regional, este rasgo distingue entre dinamismo de empleo y calidad de la inserción.

La posición brasileña en infraestructura y preparación para IA es más favorable que su estructura social sugeriría aisladamente. En el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial de 2024 (ILIA), Brasil obtuvo 69,30 puntos y fue clasificado entre los países pioneros de la región (CEPAL & Centro Nacional de Inteligencia Artificial [CENIA], 2024). A esto se suma el Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024-2028, cuya versión final organiza inversiones en infraestructura, investigación, innovación, formación y uso de IA en el sector público (Brasil, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2025). La política tiene como destinatarios directos e indirectos a la administración pública, la comunidad científica y tecnológica, empresas y usuarios de servicios públicos, aunque su capacidad de reducir brechas laborales depende de la conexión con políticas de cualificación y empleo.

Los resultados sugieren que el principal problema brasileño no es la ausencia absoluta de recursos, sino su distribución y articulación. Una economía diversificada y un ecosistema científico relevante crean condiciones para adoptar IA, pero la informalidad y las desigualdades territoriales reducen la capacidad de transformar escala en productividad inclusiva. La literatura regional sobre automatización refuerza esta lectura al mostrar que el contenido de tareas y la disponibilidad de competencias importan tanto como la presencia de tecnología (Egaña-delSol et al., 2022).

3.2. Argentina: informalidad, protección e inestabilidad

Argentina presenta una combinación distinta: capital humano e instituciones consolidadas conviven con inestabilidad macroeconómica y elevada informalidad. En el cuarto trimestre de 2025, la tasa de desocupación fue de 7,5% en los 31 aglomerados urbanos cubiertos por la EPH (INDEC, 2026b). En el mismo periodo, la nueva medición de informalidad laboral registró 43,0% de las personas ocupadas, con una incidencia de 58,4% entre quienes tenían hasta 29 años (INDEC, 2026a). Estos valores sustituyen el dato no corroborado de 44,2% que aparecía en la versión anterior del manuscrito.

La literatura científica permite contextualizar el indicador y evitar que funcione como un dato aislado. Poy (2024) muestra que la informalidad constituye un componente estructural del mercado urbano argentino y que su relación con la pobreza laboral depende también de factores familiares y

sociodemográficos. Pereyra y Poblete (2024), al estudiar el trabajo doméstico remunerado, demuestran que reformas regulatorias pueden coexistir con dificultades persistentes de formalización. Cóceres (2024) subraya, por su parte, que buena parte de la arquitectura de protección frente a contingencias continúa vinculada al empleo registrado, lo que obliga a complementar el esquema contributivo con mecanismos no contributivos para la población fuera de ese paraguas. El diagnóstico de CEPAL y OIT (2024b) converge al mostrar el deterioro reciente de la calidad del empleo y los ingresos, con especial vulnerabilidad entre trabajadores independientes e informales.

La inclusión financiera amplía el conjunto de instrumentos disponibles, aunque no sustituye la protección laboral. El BCRA (2022), utilizando Global Findex 2021 como referencia internacional, señaló que 72% de los adultos argentinos declaraban poseer una cuenta, frente a 51% en 2017. Esta infraestructura facilita transferencias y pagos digitales y puede mejorar el alcance de políticas, pero requiere alfabetización y protección al usuario. Para la adaptación tecnológica, la población destinataria relevante incluye trabajadores informales, desempleados, jóvenes que ingresan al mercado de trabajo y personas ocupadas que necesitan actualizar competencias; la principal restricción es la continuidad de políticas de formación y protección en contextos de alta volatilidad.

Los resultados argentinos muestran así una brecha entre disponibilidad de recursos humanos y capacidad de sostener procesos de adaptación. La inestabilidad no anula las capacidades institucionales existentes, pero aumenta la incertidumbre de hogares, empresas y organismos públicos sobre inversiones de largo plazo. La protección de ingresos y la formación adquieren relevancia estratégica porque reducen el costo individual de cambiar de ocupación o de incorporar nuevas herramientas.

3.3. Uruguay: continuidad institucional y menor escala

Uruguay ocupa una posición singular. Su población proyectada para 2026 es de aproximadamente 3,48 millones de habitantes, frente a 46,47 millones en Argentina; Brasil registró una estimación de 213,42 millones en 2025 (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2025; INDEC, 2026c; IBGE, 2025). Esa diferencia afecta recursos fiscales, tamaño de mercado y capacidad de negociación internacional, pero también modifica las lógicas de coordinación: un Estado de menor escala puede articular políticas con menos niveles federativos y con mayor continuidad interinstitucional, aunque enfrenta límites más severos para financiar infraestructura tecnológica de frontera de forma autónoma.

En 2025, el INE estimó una tasa nacional de ocupación informal de 22,8% conforme a la definición actualizada de informalidad laboral; el indicador fue 23,1% entre los hombres y 22,5% entre las mujeres (INE, 2026). El mismo informe muestra una concentración de informalidad en trabajadores por cuenta propia y en ocupaciones de menor calificación. Este valor corrige el 24,5% atribuido a una fuente de OIT en la versión anterior, cifra que no correspondía al indicador oficial utilizado en la comparación.

La fortaleza relativa uruguaya aparece con mayor claridad en la trayectoria de políticas digitales. La Agenda Uruguay Digital 2025 integra inclusión, servicios públicos y capacidades tecnológicas (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento [AGESIC], 2023). Aguerre et al. (2026) muestran que la agenda digital uruguaya se consolidó como un instrumento ininterrumpido entre 2007 y 2025, con fases de institucionalización, expansión y consolidación. Esa continuidad es relevante porque crea rutinas burocráticas, capacidades de coordinación y marcos normativos reutilizables ante nuevas tecnologías.

El Plan Ceibal constituye otro antecedente. De María y Bartesaghi (2023) analizan su contribución a la reducción de la brecha digital y a la inclusión educativa; Magnone (2021) advierte, al mismo tiempo, que ampliar acceso no basta si la política no incorpora protección, participación y educación digital integral. Sus destinatarios principales son estudiantes y docentes del sistema educativo, lo que ofrece una base de competencias de largo plazo, pero no reemplaza políticas específicas para trabajadores adultos en transición. En inclusión financiera, la Ley N.° 19.210 amplió medios electrónicos y mecanismos de pago, mientras la Ley N.° 19.889 modificó parte de las obligaciones previas, evidenciando que la digitalización también está sujeta a disputa regulatoria (República Oriental del Uruguay, 2014, 2020).

En el ILIA 2024, Uruguay obtuvo 64,98 puntos y fue clasificado entre los países pioneros, detrás de Chile y Brasil, mientras Argentina se ubicó en el grupo de adoptantes (CEPAL & CENIA, 2024). En conjunto, los resultados indican que Uruguay compensa parcialmente su menor escala mediante continuidad institucional y capacidad de implementación. Esa ventaja, sin embargo, no elimina dependencias de plataformas, infraestructura y conocimiento externos, por lo que la cooperación regional adquiere un valor proporcionalmente mayor.

3.4. Síntesis comparada

Los tres casos muestran configuraciones distintas de recursos y capacidades. Brasil posee la mayor escala y una posición avanzada en preparación para IA, pero mantiene una tasa de informalidad elevada. Argentina combina capacidades educativas con la mayor informalidad de los tres casos en los datos recientes y con menor previsibilidad macroeconómica. Uruguay exhibe menor informalidad y mayor continuidad de política digital, aunque su escala limita la capacidad de internalizar todos los eslabones de infraestructura y tecnología. Estas diferencias justifican tratar capacidad estatal como una relación entre recursos, coordinación e instituciones, y no como un atributo derivado automáticamente del tamaño económico.

La comparación de políticas también muestra una heterogeneidad de destinatarios. Algunas intervenciones son universales o poblacionales, como la expansión de servicios digitales; otras se dirigen a estudiantes y docentes, como Ceibal; y otras se concentran en administración pública, investigación o ecosistemas productivos, como el PBIA. Para evaluar su efecto sobre el trabajo, por tanto, es necesario identificar la cadena que conecta el instrumento con trabajadores concretos: acceso, competencias, protección de ingresos y posibilidades efectivas de reconversión.

Tabla 1. *Indicadores laborales y preparación para IA: referencia 2025 y último ILIA disponible.*

País	Periodo / cobertura	Desocupación	Informalidad laboral	ILIA 2024
Brasil	2025, nacional	5,6%	38,1% (proxy PNAD)	69,30
Argentina	IV trim. 2025, 31 aglomerados	7,5%	43,0% (EPH)	55,77
Uruguay	2025, nacional	7,5%*	22,8% (ocupación informal)	64,98

Nota. Brasil y Uruguay presentan indicadores anuales de 2025. Argentina presenta IV trimestre de 2025 y cobertura de 31 aglomerados urbanos. Las definiciones nacionales de informalidad no son idénticas y se detallan en Metodología. *Para Uruguay, la tasa de desempleo anual 2025 se utiliza como indicador de contexto. Fuentes: IBGE (2026), INDEC (2026a, 2026b), INE (2026) y CEPAL & CENIA (2024).

4. Discusión

Los resultados respaldan la hipótesis de que la capacidad de adaptación tecnológica depende de la conversión de recursos en capacidades efectivas. La escala brasileña genera un mercado, una base científica y una estructura productiva que pueden acelerar adopción; sin embargo, una tasa de informalidad cercana a cuatro de cada diez ocupados restringe el alcance de mecanismos contributivos y de formación empresarial. Argentina muestra el problema inverso de disponer de capital humano e instituciones, pero enfrentar dificultades para sostener trayectorias de inversión y protección. Uruguay indica que continuidad y coordinación pueden compensar parcialmente menor escala, aunque no sustituyen recursos materiales ni eliminan dependencias externas.

Esta lectura es compatible con el argumento de Carr (2001/1939): los beneficios de una innovación no se distribuyen automáticamente y deben analizarse en una estructura de poder que define quién controla recursos, conocimiento e infraestructura. También dialoga con Morgenthau (2006/1948), para quien recursos demográficos o económicos solo adquieren relevancia política cuando pueden ser movilizados. En el contexto digital, esa movilización exige capital humano, capacidades burocráticas y cohesión suficiente para que la transición no expulse grandes grupos hacia empleos más precarios.

La protección social adquiere entonces una función productiva. No se limita a compensar pérdidas después de un evento adverso; puede reducir el costo de buscar empleo, financiar periodos de formación, sostener ingresos durante

cambios ocupacionales y ampliar la capacidad de asumir riesgos vinculados con innovación. La literatura sobre informalidad refuerza esta interpretación porque muestra que la fragmentación de cobertura reproduce desigualdades en el acceso a protección (Cano Ortiz, 2024; Cóceres, 2024). En esa perspectiva, reskilling y upskilling dejan de ser exclusivamente decisiones individuales y pasan a formar parte de una política de capacidades.

Tabla 2. *Instrumentos analizados, población destinataria y función adaptativa.*

País / instrumento	Población destinataria principal	Dimensión analizada	Función para la adaptación
Brasil - PBIA 2024-2028	Administración pública, comunidad científico-tecnológica, empresas y usuarios de servicios públicos	Infraestructura, innovación, formación y gobernanza de IA	Expandir capacidades tecnológicas; requiere articulación con empleo y protección
Argentina - protección laboral y arquitectura de inclusión financiera	Trabajadores registrados e informales, desempleados, adultos usuarios de servicios financieros y receptores de transferencias	Protección social, cobertura de contingencias, pagos e inclusión financiera	Reducir costos de transición y ampliar alcance de políticas; alta informalidad limita cobertura contributiva
Uruguay - Agenda Uruguay Digital / Ceibal / inclusión financiera	Población usuaria de servicios públicos; estudiantes y docentes; trabajadores y usuarios del sistema de pagos	Inclusión digital, educación, servicios públicos y medios de pago	Acumular capacidades institucionales y digitales; ampliar acceso y continuidad de políticas

Nota. La tabla identifica los destinatarios directamente previstos por los instrumentos o los grupos cuya cobertura resulta relevante para el argumento. No implica que las políticas nacionales sean equivalentes en diseño o alcance.

La focalización de poblaciones vulnerables debe combinarse con mecanismos amplios. Los datos argentinos muestran que los jóvenes de hasta 29 años presentan una informalidad muy superior al promedio, lo que justifica políticas de primera inserción y formación vinculadas con empleos formales. Para trabajadores de 45 años o más, la necesidad principal es evitar que la obsolescencia de competencias se convierta en salida prematura o degradación ocupacional. Para trabajadores informales, el desafío es ofrecer acceso a formación y protección aun cuando no exista una relación contributiva tradicional. Estas tres trayectorias exigen instrumentos diferentes, pero comparten la necesidad de reducir el costo privado de la transición.

La inclusión digital y financiera cumple una función instrumental dentro de esa arquitectura. Cuentas, pagos digitales e identidad electrónica permiten que el Estado alcance a más personas y reduzca costos administrativos. Sin embargo, el acceso técnico no equivale a autonomía. La evidencia uruguaya sobre políticas digitales orientadas a niños y jóvenes muestra que provisión, protección y participación deben avanzar conjuntamente (Magnone, 2021). En términos más generales, alfabetización, protección de datos, ciberseguridad y prevención del fraude son condiciones para que la digitalización no traslade nuevos riesgos a hogares con menor capacidad de absorción.

La comparación también sugiere que las políticas observadas permanecen fragmentadas entre trabajo, educación, ciencia y tecnología, desarrollo social y finanzas. Esa fragmentación dificulta anticipar qué ocupaciones cambian, conectar formación con demanda productiva y garantizar protección durante el tránsito. El problema no parece requerir una única política denominada "IA y empleo", sino mecanismos de gobernanza que articulen información laboral, formación, innovación y protección alrededor de trayectorias concretas de trabajadores.

En el MERCOSUR existe espacio para cooperación pragmática. Los presidentes de los Estados Partes y Asociados ya han reconocido la relevancia social de la IA y las desigualdades digitales (Mercado Común del Sur [MERCOSUR], 2024). El Sector Educativo del MERCOSUR ofrece antecedentes de coordinación en formación y reconocimiento de trayectorias educativas

(MERCOSUR, Sector Educativo del MERCOSUR, 2021). Sobre esa base, una agenda laboral-tecnológica podría organizarse en cuatro ejes: un observatorio regional con indicadores armonizados; un marco regional de competencias y microcredenciales; mecanismos de inclusión digital y financiera responsable; y cooperación en infraestructura, investigación y formación especializada.

Un observatorio regional sería especialmente útil para resolver un problema detectado en este estudio: las oficinas estadísticas nacionales producen indicadores de informalidad con coberturas y metodologías que no siempre coinciden. La cooperación no debería sustituir esas mediciones, sino construir metadatos comunes, tablas de correspondencia y series comparables. El mismo principio puede aplicarse a la exposición ocupacional a IA, incorporando información sobre tareas, edad, género, territorio y condición de formalidad. La disponibilidad de datos comparables mejoraría la capacidad de anticipación y permitiría dirigir programas de formación a grupos concretos.

La cooperación regional es consistente con una lectura realista de autonomía porque no exige suponer que los intereses nacionales desaparecen. Brasil gana escala para cadenas de capacidades y estándares; Argentina puede sostener redes de formación e intercambio incluso en periodos de restricción; Uruguay obtiene un mercado ampliado para proyectar instituciones y servicios que, de otro modo, operan en una escala reducida. El incentivo común es disminuir vulnerabilidades externas y aumentar poder de negociación frente a proveedores globales de tecnología, plataformas e infraestructura.

El estudio presenta cuatro limitaciones. Primero, el diseño documental permite comparar instituciones y políticas, pero no identificar efectos causales de cada instrumento sobre empleo o productividad. Segundo, las definiciones nacionales de informalidad no son plenamente equivalentes; la estrategia de armonización reduce el problema, pero no lo elimina. Tercero, el periodo 2020-2026 incluye políticas cuya implementación está en curso, por lo que algunos resultados solo pueden ser evaluados como capacidades o direcciones institucionales. Cuarto, la rapidez de la innovación en IA puede volver obsoletas estimaciones de exposición y requerimientos de habilidades. Investigaciones futuras deberían combinar microdatos, entrevistas con gestores y seguimiento longitudinal de trayectorias laborales para medir con mayor precisión quién accede a formación, quién se beneficia de la complementariedad tecnológica y quién permanece excluido.

5. Conclusiones

La transformación del trabajo asociada con la inteligencia artificial no puede interpretarse exclusivamente como un problema tecnológico. En el MERCOSUR, sus efectos se superponen con informalidad, desigualdades educativas y digitales, heterogeneidad productiva y diferentes niveles de capacidad estatal. La distinción entre exposición, automatización y complementariedad es decisiva: estar expuesto a una tecnología no implica perder el empleo, del mismo modo que disponer de una herramienta digital no garantiza beneficios de productividad.

La comparación confirma la hipótesis principal. Brasil dispone de escala y recursos, pero necesita reducir desigualdades y conectar innovación con protección y cualificación. Argentina posee capital humano e instituciones, pero enfrenta una informalidad urbana más elevada y mayores dificultades de continuidad. Uruguay muestra que una escala reducida puede ser parcialmente compensada por acumulación institucional, digitalización y coordinación. Ninguno de los tres casos, sin embargo, elimina la vulnerabilidad derivada de dependencias tecnológicas externas.

La protección social y la formación deben ser comprendidas como parte de la infraestructura productiva de la transición. Cuando sostienen ingresos, amplían acceso a competencias y facilitan reinserción, no operan solamente como mecanismos compensatorios: preservan recursos humanos y reducen el costo social de la adaptación. La focalización debe considerar especialmente jóvenes en primera inserción, trabajadores informales y personas en etapas intermedias o avanzadas de la vida laboral que enfrentan necesidades de reconversión.

La inclusión financiera y digital puede ampliar la capacidad de ejecución de políticas, pero no produce autonomía por sí misma. Sin alfabetización, regulación, ciberseguridad, protección de datos y mecanismos frente al fraude y al sobreendeudamiento, la digitalización puede trasladar riesgos a hogares ya vulnerables. Por ello,

acceso y protección deben ser tratados como componentes inseparables.

Finalmente, existe un espacio concreto para una agenda regional del MERCOSUR. Información laboral armonizada, reconocimiento de competencias, formación coordinada, inclusión digital responsable e infraestructura compartida pueden agregar capacidades que los países tendrían mayores costos para construir de forma aislada. Una cooperación de este tipo fortalece el interés nacional al reducir vulnerabilidades, ampliar escala y aumentar la capacidad de negociación. Responder socialmente a la transformación tecnológica es, en ese sentido, una política de bienestar, una política productiva y una cuestión estratégica de autonomía.

Referencias

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento [AGESIC]. (2023). *Agenda Uruguay Digital 2025: Actualización 2023*. Gobierno de Uruguay. https://www.gub.uy/uruguay-digital/sites/uruguay-digital/files/documentos/publicaciones/AUD2025_actualizacion2023.pdf

Aguerre, C., Dodel, M., & Rosso, A. (2026). From global to local: Building internet policy(ies) in a national digital agenda. *Policy & Internet, 18*(1), e70025. https://doi.org/10.1002/poi3.70025

Azuara Herrera, O., Ripani, L., & Torres Ramírez, E. (2024). *AI and the increase of productivity and labor inequality in Latin America: Potential impact of large language models on Latin American workforce*. Inter-American Development Bank. https://doi.org/10.18235/0013152

Banco Central de la República Argentina [BCRA]. (2022). *Financial inclusion report: First half of 2022*. https://www.bcra.gob.ar/archivos/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/IIF-primer-semestre-2022-i.pdf

Brasil, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. (2025). *Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024-2028: IA para o bem de todos*. https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/plano-brasileiro-de-inteligencia-artificial-pbia-_vf.pdf

Cano Ortiz, D. (2024). Social protection, informality, and social reproduction: A schematic analytical framework for Latin America. *Forum for Social Economics*. Advance online publication. https://doi.org/10.1080/07360932.2024.2347880

Carr, E. H. (2001). *The twenty years' crisis, 1919-1939: An introduction to the study of international relations* (M. Cox, Ed.). Palgrave. (Original work published 1939)

Cóceres, M. C. (2024). Workers' social protection in Argentina. *Papeles, 19*(29), e0060. https://doi.org/10.14409/pc.2024.29.e0060

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2024). *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2024: Trampa de bajo crecimiento, cambio climático y dinámica del empleo*. Naciones Unidas. https://www.cepal.org/es/publicaciones/80595-estudio-economico-america-latina-caribe-2024-trampa-crecimiento-cambio-climatico

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], & Centro Nacional de Inteligencia Artificial [CENIA]. (2024). *Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) 2024*. https://www.cepal.org/es/notas/ilia-2024-evaluando-la-preparacion-progreso-la-ia-america-latina

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], & Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2024a). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades para la inclusión laboral de las personas jóvenes y la redistribución del trabajo de cuidados*. Naciones Unidas/OIT. https://www.cepal.org/es/publicaciones/68804-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-desafios-oportunidades-la-inclusion

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], & Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2024b). *Coyuntura laboral en la Argentina: Desafíos para un mundo del trabajo libre de violencia y acoso*. CEPAL/OIT. https://www.cepal.org/es/publicaciones/81080-coyuntura-laboral-la-argentina-desafios-un-mundo-trabajo-libre-violencia-acoso

De María, N., & Bartesaghi, I. (2023). Brecha digital y educación: Una computadora por niño en Uruguay. *Revista de Direito Internacional, 20*(2), 119–134. https://doi.org/10.5102/rdi.v20i2.9116

Egaña-delSol, P., Bustelo, M., Ripani, L., Soler, N., & Viollaz, M. (2022). Automation in Latin America: Are women at higher risk of losing their jobs? *Technological Forecasting and Social Change, 175*, 121333. https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.121333

Gmyrek, P., Winkler, H., & Garganta, S. (2024). *Buffer or bottleneck? Employment exposure to generative AI and the digital divide in Latin America* (ILO Working Paper No. 121; World Bank Policy Research Working Paper No. 10863). International Labour Organization & World Bank. https://doi.org/10.54394/TFZY7681

Green, A. (2024). *Artificial intelligence and the changing demand for skills in the labour market* (OECD Artificial Intelligence Papers No. 14). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/88684e36-en

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2025). *Estimativas da população 2025*. https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2026). *PNAD Contínua: Retrospectiva 2012-2025*. https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Principais_destaques_P

NAD_continua/2012_2025/PNAD_continua_retrospectiva_2012_2025.pdf

Instituto Nacional de Estadística [INE]. (2025). *Proyecciones de población: Revisión 2025*. Gobierno de Uruguay. https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/proyeccionesrev2025

Instituto Nacional de Estadística [INE]. (2026). *Informalidad y subutilización de la fuerza de trabajo: 2025*. https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/HTML/ECH/Informalidad/Informe-caracterizaci%C3%B3n-puestos-de-trabajo-2025.html

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC]. (2025). *Diseño conceptual y metodológico para la medición de la informalidad laboral con datos de la Encuesta Permanente de Hogares*. INDEC. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/metodologia_informalidad_laboral.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC]. (2026a). *Mercado de trabajo. Indicadores de informalidad laboral (EPH). Cuarto trimestre de 2024 a cuarto trimestre de 2025*. INDEC. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/informalidad_laboral_eph_04_26798CEA49F8.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC]. (2026b). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Cuarto trimestre de 2025*. INDEC. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_4trim25AF451E16DE.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC]. (2026c). *Proyecciones y estimaciones de población*. https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-24

Magnone, S. (2021). Government digital policies and children's rights in Uruguay: An assessment framed by the UN CRC's dimensions of provision, protection and participation. *Global Studies of Childhood, 11*(4), 358–372. https://doi.org/10.1177/20436106211027580

Mercado Común del Sur [MERCOSUR]. (2024). *Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados*. https://www.mercosur.int/comunicado-conjunto-de-los-presidentes-de-los-estados-partes-del-mercosur-y-estados-asociados-2

Mercado Común del Sur [MERCOSUR], Sector Educativo del MERCOSUR. (2021). *Plan de acción 2021-2025*. https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/82100_MRE_2020_ACTA02_ANE06_ES_PlanAcci%C3%B3n2021_2025.pdf

Morgenthau, H. J. (2006). *Politics among nations: The struggle for power and peace* (7th ed., K. W. Thompson & W. D. Clinton, Rev.). McGraw-Hill. (Original work published 1948)

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2026). *Labour market trends in Latin America and the Caribbean*. ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean. https://www.ilo.org/publications/labour-market-trends-latin-america-and-caribbean

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2026). *Skills in the AI age* (OECD Artificial Intelligence Papers No. 60). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/972bd15e-en

Pereyra, F., & Poblete, L. (2024). The persistence of informality in paid domestic work in Argentina. *International Labour Review, 163*(3), 435–454. https://doi.org/10.1111/ilr.12435

Poy, S. (2024). Informalidad y trabajadores pobres en Argentina (2003-2023). *El Trimestre Económico, 91*(364), 809–845. https://doi.org/10.20430/ete.v91i364.2543

República Oriental del Uruguay. (2014). *Ley N.º 19.210: Ley de Inclusión Financiera*. Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gub.uy/19330/9/areas/ley-n%C2%B0-19210---ley-de-inclusion-financiera.html

República Oriental del Uruguay. (2020). *Ley N.º 19.889: Ley de Urgente Consideración*. Banco de Previsión Social. https://www.bps.gub.uy/18990/ley-19889.html

Labour Transformations and Social Protection in MERCOSUR: State Capacities and Autonomy

Abstract: The expansion of artificial intelligence (AI) is reshaping tasks, skills and the organization of work, but its effects depend on informality, digital divides and pre-existing state capacities. This article compares Brazil, Argentina and Uruguay between 2020 and 2026 and examines how social protection, training, digital inclusion and productive adaptation policies affect state capacity and autonomy. It adopts a qualitative comparative design based on documentary analysis of a 34-source corpus comprising international, regional and national documents, peer-reviewed articles and theoretical works, with a cut-off date of 31 July 2026. The findings reveal three configurations: Brazil combines productive scale with high informality and inequality; Argentina retains significant educational and institutional capacities but faces higher urban informality and instability; and Uruguay partially offsets its smaller scale through institutional continuity and digital policies. The article concludes that social protection and skills

development also operate as productive infrastructure for technological adaptation, and that MERCOSUR can pool capacity through harmonized labour-market information, skills recognition, responsible digital inclusion and technological cooperation.

Keywords: MERCOSUR; social protection; artificial intelligence; labour market; state capacity.

Resumen Biográfico

Roberto Rodolfo Georg Uebel: Doctor en Estudios Estratégicos Internacionales y magíster en Geografía por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Profesor de Relaciones Internacionales y profesor colaborador del Programa de Posgrado en Administración de la ESPM. Coordinador del Núcleo de Estudios y Negocios Americanos (NENAM).

Caíque Aniceto Silva: Investigador del Núcleo de Estudios y Negocios Americanos (NENAM) de la ESPM. Desarrolla investigaciones sobre relaciones internacionales, geopolítica, inteligencia artificial, recursos estratégicos y las transformaciones contemporáneas de la economía y del trabajo.

Mariana Vieira Del Fabro: Investigadora del Núcleo de Estudios y Negocios Americanos (NENAM) de la ESPM. Desarrolla investigaciones sobre relaciones internacionales, integración regional, transformaciones del mercado de trabajo, protección social, inclusión financiera y los impactos socioeconómicos de las nuevas tecnologías.

Contribución de los Autores

Roberto Rodolfo Georg Uebel, Mariana Vieira Del Fabro y Caíque Aniceto Silva contribuyeron a la investigación documental, el análisis, la redacción del manuscrito y su revisión final.

Financiamiento

La investigación no recibió financiamiento externo específico.

Conflicto de Interés

Las personas autoras declaran no tener conflictos de interés relacionados con este manuscrito.

Cita

Uebel, R. R. G., Silva, C. A., & Del Fabro, M. V. (2026). Transformaciones laborales y protección social en el MERCOSUR: capacidades estatales y autonomía. *Revista MERCOSUR de políticas sociales, 7*, 85-96. https://doi.org/10.28917/ism.2026-v7-id204