

POLÍTICAS DE EMPLEO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES



URUGUAY

OBJETIVOS

- ❑ Fortalecer las capacidades de los Ministerios de Trabajo de los países del MERCOSUR, para diseñar, ejecutar y monitorear políticas de empleo que promuevan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y contribuyan a eliminar las discriminaciones por razones de género, raza o étnia.
- ❑ Promover el intercambio de experiencias con España
- ❑ Recoger propuestas de los actores sociales

Caracterización de la dinámica del mercado laboral

- ❑ A partir de 1999 el país ingresó en una fase recesiva que desemboca en una de las más profundas crisis de su historia como país independiente, cuyo epicentro se ubica en el año 2002.
- ❑ La caída del PIB superó el 10% en ese año, la inflación trepó a más de 25 % y la devaluación superó el 90%.
- ❑ A partir del 2003, el país retoma una senda de crecimiento. El crecimiento se ubica en entorno a 7% en promedio entre los años 2004-2006.
- ❑ Las principales variables que caracterizan al mercado de trabajo respondan a estos cambios

Crecimiento de la oferta de trabajo

- La oferta de trabajo, medida a través de la tasa de actividad, muestra un crecimiento de largo plazo importante, fenómeno que responde fundamentalmente a la participación femenina, ya que el nivel de actividad de los hombres – ubicado a comienzos de la década de los noventa en un nivel muy elevado – no muestra variaciones relevantes.
- Entre 1991 y 2006 la tasa de actividad crece cuatro puntos porcentuales. La tasa de actividad masculina permanece prácticamente incambiada, la tasa de actividad femenina pasa de 43% a 52%.

Nivel Educativo

- El nivel educativo de la oferta laboral aumenta durante todo el período, aunque si se analiza esta evolución en el contexto regional, los avances logrados por Uruguay resultan más moderados que la de los mayoría de los países sudamericanos (Informe de Desarrollo Humano Nacional, 2005).
- En la composición de la PEA se puede observar una importante reducción de los activos con un nivel educativo que no supera el nivel primario y una expansión de los niveles superiores. De 76.5 en el 1991 a 52.7

Adolescentes que no estudian ni trabajan

- ❑ La oferta de trabajo de los adolescentes ha tendido a caer, no obstante es necesario ser cuidadoso al interpretar este resultado.
- ❑ Uruguay muestra un patrón de inercia en la tasa de abandono de los adolescentes del sistema educativo, a la vez que aumenta la proporción de los jóvenes que ni estudian ni trabajan.

Problemas de empleo

- ❑ El crecimiento del empleo resultó menos dinámico que la oferta, aún durante el período de crecimiento económico que caracterizó a la década de los noventa .
- ❑ Como resultado, la tasa de desempleo muestra una tendencia creciente a partir de mediados de los noventa, tendencia que se agudiza con la crisis. (cuadro C).

Problemas de empleo

- En el cuadro B se puede observar la caída del empleo en el sector secundario de la economía, acompañado de un importante incremento del sector terciario debido a un fuerte proceso de desindustrialización
- Los problemas de empleo – desempleo, informalidad – se han agudizado en el período en particular, los jóvenes y las mujeres.
- Tasas de desempleo 2006: Hombres 8.8 %
Mujeres 14.4

Problemas de empleo

- Tasas de desempleo por tramo de edad 2006
- 14 a 17 años ---40.6 %
- 18 a 24 años ---27.5 %
- 25 a 34 años ---10.7 %
- 35 a 49 años ---6.9 %
- 50 años y más—6.1 %

Recuperación salarial

- La recuperación salarial no logró revertir sus efectos negativos, por lo que el nivel de remuneración en 2006 se ubica aún por debajo del nivel precrisis. Más aún, el salario promedio no es significativamente diferente en 1991 que en 2006 (cuadro D).
- El incremento de la brecha de ingresos asociados con el nivel educativo comienza a comienzos de los noventa y no se detiene durante la crisis.

Brecha salarial por género

- Se registra una reducción de la brecha salarial de género.
- Pero esta reducción se asocia a la expansión del nivel educativo de las mujeres, mientras que el factor discriminación no muestra cambios relevantes durante todo el período

DESAFÍOS PARA LAS POLITICASS

- Problemas de empleo en personas con bajo nivel educativo.
- Necesidad de aumentar la retención de jóvenes en el sistema educativo.
- Desempleados de larga duración: mediana edad en el interior, mujeres de mediana edad, cesantes de la industria manufacturera con bajo niveles educativos.
- Trabajadoras del servicio doméstico y trabajadores por cuenta propia sin local, sin cobertura de seguridad social
- Niveles altos de subempleo.

POLITICAS Y PROGRAMAS

- ❑ **Compromiso nacional:** , la articulación de los actores públicos y privados y la implementación de diversas medidas, con el objetivo de generar más y mejor empleo.
- ❑ **Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) Trabajo por Uruguay”;** el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) con los programas que impulsa la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la Junta Nacional de Empleo; el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) que implementa el programas PAPPUM, Programa de Apoyo Integral a los Sectores Sociales más necesitados de la Periferia Urbana de Montevideo; el Ministerio de Industria y Energía (MIEM) fundamentalmente a través de DINAPYME y el Banco de Previsión Social (BPS) que administra el seguro de desempleo.
- ❑ **Paralelamente, la OPP mantiene líneas de acción que generan un impacto directo en la creación de empleo a través de programas de microfinanzas y articulación productiva.**
- ❑ **Gobiernos Departamentales han implementado diversos programas orientados a la generación de empleo en el ámbito departamental.**

Evaluación realizada por OPP 2006

□ **Responsabilidad de las iniciativas**

- En el 24% de los casos se verifica la co-participación de Sindicatos, en el 20% la co-participación de cámaras empresariales y también en el 20% la co-participación de la cooperación internacional.

□ **Actores involucrados**

- En relación a los actores participantes, la situación presenta algunas diferencias relevantes en relación a la responsabilidad de las iniciativas. En efecto, la participación de los Ministerios alcanza el 72% de los casos, 52% las empresas privadas, seguidas por 36% de las Intendencias Municipales y las ONG.

EFECTOS DE LAS INICIATIVAS

- ❑ Las distintas iniciativas relevadas pueden resultar en efectos múltiples. Una misma iniciativa puede generar impactos simultáneamente en la demanda y la oferta de trabajo.
- ❑ Del total relevado, el 80% de las iniciativas puede modificar al menos la demanda de trabajo, 20% al menos la conexión de oferta y demanda, 32% al menos la oferta de trabajo y 40% al menos la calidad del empleo.
- ❑ Por tratarse de porcentajes sobre cada categoría, y dado que una misma iniciativa puede tener efectos sobre más de uno de estos aspectos, los guarismos reportados no suman 100%.

Porcentaje de programas que dan cobertura específica

- Jóvenes 8% Mujeres
- 8% Baja instrucción formal
- 8% Pobres y/o indigentes 25%
- Desocupados y ocupados con problemas 42%

RECURSOS FINANCIEROS (Según evaluación OPP 2006)

Grupo objetivo	Gasto
Jóvenes	18%
Mujeres	12%
Baja instrucción formal	18%
Pobres e indigentes	39%
Desocupados y ocupados con problemas	55%

ORIGEN DE LOS FONDOS

- ❑ El 56% de estas iniciativas se financian únicamente con fondos nacionales, 16% se financian únicamente con fondos externos y con fondos mixtos el 28% restante.
- ❑ El 46% de las iniciativas que cuentan con financiamiento externo se han beneficiado de donaciones, mientras que el resto ha contraído endeudamiento.
- ❑ Si se realiza el mismo análisis considerando únicamente los programas con objetivos de empleo se encuentra que se financian: con fondos nacionales 75% y con fondos mixtos 25%. No se identificaron iniciativas con objetivos de empleo financiadas exclusivamente con fondos externos

Avanzar en el análisis sistemático del impacto en el empleo de las acciones y programas.

- ❑ Las acciones y programas señaladas en el Capítulo 2 del informe constituyen un entramado de acciones público- privadas, con diferentes niveles de participación social y diferente nivel de impacto en el empleo.
- ❑ Debería avanzarse en un sistema de análisis de impacto que integre indicadores comunes y permita evaluar el aumento en cantidad y calidad del empleo.
- ❑ En tal sentido el fortalecimiento del Observatorio del Mercado de Trabajo puede ser un elemento de evaluación y análisis permanente.

Articulación de políticas de combate a la pobreza con políticas activas de empleo

- ❑ Con la aprobación del Plan de Equidad se ha tendido un puente entre los programas focalizados y las metas tendientes a aumentar la ocupación de los sectores mas desfavorecidos. Dado que el Plan de Equidad está recién en fase de instrumentación no es posible sacar conclusiones de su aplicación.
- ❑ La combinación de estrategias en diferentes escalas permite avanzar en la reducción de la pobreza.
- ❑ En el marco del Plan de Emergencia además del ingreso ciudadano se implantaron Programas de empleo temporal “Trabajo por Uruguay” que convocó a un alto porcentaje de mujeres.

Estrategia Nacional de empleo

□ **Directrices de trabajo:**

- Coordinación de las políticas de desarrollo productivo con aquellas de desarrollo ocupacional.
- Estrecha asociación entre políticas pasivas y activas, especialmente para lograr que las prestaciones económicas por desempleo estén enlazadas con medidas orientadas a favorecer la reinserción de los desocupados en el mercado de trabajo.
- Coordinación de las diferentes medidas y programas de la Estrategia nacional para que operen de forma articuladas.
- La estrategia nacional asume dos enfoques rectores: desarrollo local y desarrollo sectorial.

Áreas programáticas

- ❑ Servicios públicos de Empleo en el marco de los CEPE. Se actuará en coordinación con Intendencias y con los comités locales asesores de empleo.
- ❑ Emprendimientos productivos. Promover el desarrollo de unidades productivas de pequeño y mediano porte, empresas recuperadas o en reconversión y vincularlas a cadenas productivas.
- ❑ Formación profesional. Contribuir a la generación de un sistema Nacional de formación profesional. Crear un sistema de clasificación de competencias mínimas para la inserción laboral.

Instituto Nacional de empleo

- Nuevo rol para la participación tripartita, hacia la concertación, formulación y evaluación de la estrategia nacional de fomento del empleo. Rol activo en la formulación de políticas activas de empleo.
- Durante el 2007 se dio el debate entre los actores para la creación del Instituto Nacional de Empleo.
- El Gobierno elaboró un Proyecto de Ley que no recogió el consenso de todos los actores. El texto del proyecto fue modificado pero se mantienen puntos de debate en particular relacionados al financiamiento del Instituto.

Plan de Equidad

- Subprograma “Uruguay trabaja”
- Subprograma de Incentivo a la contratación “Objetivo Empleo”
- Población destinataria: Desocupados/as por más de dos años, en situación de pobreza (una por hogar), con menos de 9 años de escolaridad, entre 18 y 65 años.

Objetivo empleo

- ❑ Los contratos resultantes se realizarán de acuerdo al régimen legal general.
- ❑ La duración del subsidio será de 12 meses.
- ❑ El subsidio aplicado será del 60 % del coste laboral para los hombres y 80% para las mujeres.
- ❑ La remuneración del/la trabajador/a será la del respectivo convenio colectivo.

Instituciones y Mecanismos de Participación para el Diseño de Políticas de Empleo e Igualdad.



URUGUAY 2008

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

- *“Una de las características constitutivas de los mercados laborales en general, y en particular en la región, es la segregación ocupacional de género. Esta se funda en la responsabilidad socialmente asignada a las mujeres en la reproducción social y cómo ésta influye en el lugar que ocupan en el mercado laboral” Espino, Salvador.*

Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y trato en el empleo

- ❑ Creada por Decreto del Poder Ejecutivo el 17 de noviembre de 1999, la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el empleo es coordinada por el Ministerio de Trabajo y cuenta con la participación del Instituto de las Mujeres, del sector sindical y empleador.
- ❑ La continuidad de este proceso institucionalizado de diálogo social ha permitido importantes logros.
- ❑ Desde la Comisión se han generado propuestas de políticas públicas y reformas legales, se ha construido una agenda común tripartita, que se plasmó en el Plan de igualdad de oportunidades en el empleo, presentado en septiembre de 2004, que se ha integrado al Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos.
- ❑ Entre los logros se destaca la aprobación en noviembre de 2006 de la **Ley 18.065 que establece normas de regulación sobre Trabajo doméstico.**

Plan de trabajo de la Comisión Tripartita

- ❑ Difundir, sensibilizar y dar seguimiento a la Ley de servicio doméstico.
- ❑ Elevar al Consejo Superior de Salarios la incorporación de cláusulas de género como pautas para la negociación colectiva.
- ❑ Analizar las situaciones de acoso sexual en el ámbito laboral.

Instituto Nacional de las Mujeres

INAMU

- En el año 2006, el **Instituto Nacional de las Mujeres** construyó el primer **Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007- 2011** aprobado por Ley en marzo del 2007 (Ley 18.104).
- La misión del INAMU es ejercer como ente rector de las políticas de género, la promoción, diseño, coordinación y evaluación de las políticas públicas; así como garantizar la igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y hombres asegurando la participación en los ámbitos político, económico, social, territorial e internacional.

Competencias

- El INAMU tiene una estructura jerárquica de escaso rango dentro de la estructura del estado (se encuentra dentro del MIDES y no cuenta con autonomía financiera) pero tiene por Ley una competencia de articulación y transversalización de las políticas a nivel del Estado uruguayo.

Principales acciones

- ❑ **La coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y la OPP para incluir en la Rendición de Cuentas una norma programática que establece en su artículo 259 que los incisos del Presupuesto Nacional deberán antes del 1 de marzo de cada año elevar al Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, la rendición de cuentas de lo actuado el año anterior respecto a políticas de género.**
- ❑ **La articulación con el Instituto Nacional de Estadística (INE) para la formulación de indicadores de género para el análisis de la encuesta de hogares. Se realizó un análisis estadístico de género entre el 2001-2005.**
- ❑ **Acciones específicas con diferentes ministerios; Ministerio del Interior: la elaboración de indicadores en violencia doméstica; el trabajo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el eje Calidad con Equidad; el área de género de la Cancillería; las soluciones habitacionales para mujeres víctimas de violencia con el Ministerio de Vivienda.**
- ❑ **Activa participación en el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social con la incorporación de temas como trabajo no remunerado y responsabilidades familiares de las mujeres en el marco de la división sexual del trabajo.**

ámbito para la igualdad de oportunidades

- ❑ Un ámbito prioritario para la igualdad de oportunidades y trato es la negociación colectiva, y así lo ha identificado la OIT y las Comisiones Tripartitas para la Igualdad de Oportunidades y Trato.
- ❑ La legislación uruguaya tiene un nivel aceptable en cuanto a las normas de igualdad sin embargo Marta Márquez señala la persistencia de carencias y aspectos negativos:
 - ausencias de normas de promoción de la igualdad. No adopción de las medidas promulgadas por la Ley 16045.
 - Insuficiencias de la Ley 16.045 que requieren de modificación; procedimiento ágil de reclamación; inversión de la carga de la prueba en los casos de acoso sexual; protección de eventuales represalias de los empleadores; incentivos económicos de reconocimiento a los empleadores
 - Distancia entre las normas de igualdad y su aplicación práctica.

Asesoría de Género en DINAE

<i>Competencias</i>	<i>Funciones</i>
1. Transversalizar la dimensión de género en las áreas programáticas y organizativas de la DINAE.	<ul style="list-style-type: none">• Capacitar a los funcionarios de la DINAE, programas descentralizados en la introducción de la perspectiva de género y gestores locales.• Incorporar la dimensión de género en el diseño y ejecución de las diferentes áreas programáticas (programas centralizados o descentralizados, instituciones gestoras, etc.).• Elaborar indicadores que permitan el seguimiento y evaluación de la integración de la dimensión de género en las diferentes áreas programáticas.• Participar en la Comisión tripartita de igualdad de oportunidades y trato en el empleo

Necesidad de acuerdos y objetivos estratégicos para avanzar en una perspectiva de igualdad

- ❑ Tanto desde el punto de vista teórico como de la experiencia práctica para que una estrategia de igualdad tenga efectos en la transformación de las inequidades debe contar con metas cuantitativas y cualitativas evaluables.
- ❑ Las dificultades estructurales de inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y la persistencia de indicadores desfavorables conlleva la necesidad de un análisis integral de las discriminaciones por razones de género.
- ❑ Sería necesario analizar, por ejemplo, como señalan Notaro, Alonso, y Perazzo las características de la oferta femenina y actuar en función de hipótesis sobre los motivos de las mayores dificultades de inserción que los hombres.
- ❑ Tienen las mujeres una calificación inadecuada para los nuevos puestos que se generan? Los puestos vacantes no satisfacen sus aspiraciones por bajas remuneraciones o discriminación? (Notaro, Alonso, Perazo: 2006)

En relación al Plan de Equidad

- ❑ El Plan de Equidad para el 2008-2009 en el Objetivo empleo establece la meta de insertar en el mercado de trabajo a desocupados/as de larga duración, pertenecientes a hogares pobres. Son 3000 ocupaciones nuevas por año previstas a partir del incentivo de reducción del costo de contratación.
- ❑ El subsidio se aplicará con una acción positiva hacia las mujeres, tendiente a incrementar su participación en el mercado de empleo, aplicando un 60 % del coste laboral para los hombres y 80% para las mujeres.
- ❑ Sería recomendable avanzar en una definición más precisa de metas, objetivos y estrategias de igualdad en el Plan Nacional de Políticas de empleo, así como en el monitoreo de esta acción.

Avanzar en propuestas y monitoreo para sectores con problemas de inserción y calidad

- La reinserción de las personas adultas con desempleo de larga duración, en particular las mujeres entre 25 y 34 años con escasa escolaridad requiere de *"acciones específicas, identificando los requisitos para la empleabilidad, la eventual necesidad de transferencias de ingresos y rutas de inclusión complementarias del sistema educativo o el trabajo"*. (Notaro, Alonso y Perazzo)
- Analizar situaciones y sectores específicos de bajo registro en la seguridad social de alta concentración de trabajo femenino.

Fortalecimiento de los mecanismos institucionales para las políticas de igualdad

- ❑ Varios actores gubernamentales, del sistema político y organizaciones sociales de mujeres, impulsan la jerarquización institucional del INAMU dentro del Estado del Estado para poder desarrollar las funciones de coordinación de las políticas que se le ha asignado.
- ❑ Para el desarrollo de las competencias establecidas por Ley, el INAMU debe desarrollar un sistema de indicadores que permita monitorear efectivamente el desarrollo del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos.
- ❑ La transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas tiene aún un largo trecho a recorrer para su concreción práctica. Los compromisos ministeriales con el PIOD se remiten más a acciones concretas que a una verdadera innovación en el diseño, gestión y evaluación de las políticas.

perspectiva de Igualdad de Oportunidades

- ❑ Un desafío adicional supone la transversalización de la perspectiva de igualdad de oportunidades tanto en la dimensión territorial como sectorial de la estrategia nacional de fomento del empleo.
- ❑ Conceptualmente existe aún más un enfoque de “programas específicos” que de institucionalización de la perspectiva de género.
- ❑ El mismo desafío se plantea en relación a la creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.

Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato

- ❑ La ha adquirido legitimidad y reconocimiento como ámbito de promoción de la igualdad en el empleo.
- ❑ La CTIOTE ha elaborado un plan de fortalecimiento para los próximos dos años que incluye la creación de comisiones a nivel departamental y la creación de una Tripartita regional que actuaría en el ámbito del MERCOSUR.
- ❑ Sería pertinente dotar a la Tripartita de mayores recursos institucionales y humanos para constituirse en un órgano de vigilancia y promoción de la igualdad en el área del cumplimiento de derechos laborales.
- ❑ Podría afirmarse que existe un consenso en Uruguay de que la igualdad de oportunidades es un tema transversal en las políticas de empleo pero si no existe un organismo que vigile y promueva la "transversalidad" este eje puede convertirse en invisible.

Más competencias?

- ❑ Para el caso de Uruguay la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades **debería** abarcar en sus competencias de asesoramiento a todas las áreas y divisiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en todo el territorio nacional, y en particular en los Comités locales de empleo, hasta hoy tripartita pero sin presencia del MTSS, salvo Montevideo.
- ❑ El diseño de políticas eficaces requiere de la investigación, de seguimiento y evaluación de toda la información disponible en materia de cumplimiento de derechos laborales.
- ❑ Dotar a la CTIOTE de los instrumentos y estructuras para desarrollar estas tareas supone partir de un espacio ya legitimado, de integración tripartita y que institucionalmente integra al INAMU como organismo rector de las políticas de género en el Estado.

Seguimiento del Plan de Equidad y elaboración de indicadores de género

- ❑ Las dos líneas relacionadas con el empleo en el Plan de Equidad, una instrumentada en la órbita del MIDES (URUGUAY TRABAJA y la otra en el MTYSS (OBJETIVO EMPLEO) requiere del seguimiento del impacto en términos de género.
- ❑ En relación al subsidio de empleos es necesario vigilar la segregación horizontal y vertical del mercado para realizar acciones que impidan que la lógica de la división sexual del trabajo suponga una reproducción de las condiciones de discriminación de las mujeres y de las jóvenes en particular.

Avanzar en la formalización y protección del trabajo doméstico remunerado

- ❑ Las trabajadoras del servicio doméstico y los trabajadores por cuenta propia sin local, presentan los mayores problemas de calidad del empleo, por el alto porcentaje sin cobertura de la seguridad social y los bajos niveles de ingresos.
- ❑ Analizar el impacto de la ley de trabajo doméstico en la reducción de la informalidad del sector. Se estima que las trabajadoras registradas en el Banco de Previsión Social han pasado de 25.000 a 50.000 desde el 2005.
- ❑ El fortalecimiento de las trabajadoras domésticas y sus organizaciones es fundamental para la negociación colectiva. En la próxima ronda de negociación se instalaría un ámbito específico para la categoría

interinstitucional en el MERCOSUR para la Igualdad de Oportunidades

- ❑ La Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR no tiene una competencia directa relacionada con la generación de políticas de igualdad en el empleo, ni participa de las instancias donde se generan las principales iniciativas de políticas. A pesar de lo cual, se han realizado iniciativas relacionadas con el empleo, y se han promovido iniciativas para articular acciones a nivel regional con el Grupo de Alto Nivel en el empleo.
- ❑ Es necesario avanzar en la articulación institucional de las iniciativas.

La Negociación tripartita

- Avanzar en la definición de acuerdos estratégicos que permita definir metas evaluables para el incremento del empleo femenino.
- Promover experiencias concretas de inserción laboral no tradicional con miras a romper la segregación ocupacional.
- Desarrollar mecanismos de evaluación del Objetivo Empleo en la reducción del desempleo de las mujeres.