

Diálogo Nacional por el Empleo

Eje Temático:
**“Políticas para enfrentar la insuficiencia actual en
materia de oferta laboral”**

Informe:
“Participación laboral: Más y Mejor”
Resumen Ejecutivo

Observatorio de Mercado de Trabajo – MTSS
Matilde Capurro - Consultora OIT

Junio 2011

Informe: Participación laboral: Más y Mejor

En un contexto de crecimiento económico, con una también creciente demanda de fuerza de trabajo, nuestro país atraviesa una singular coyuntura de escasez de oferta laboral. Las mujeres y los jóvenes constituyen la potencial oferta en la medida que en estos sectores de la población es donde se registran las mayores tasas de desempleo y de inactividad. También la población migrante: uruguayos residentes en el extranjero, uruguayos retornados y extranjeros que arriban al país podrían estar contribuyendo a incrementar la oferta de trabajo.

Mujeres

Analizando los aspectos que caracterizan la participación y la no participación de **las mujeres** en el mercado de trabajo se observa que el 45% de éstas se encuentran empleadas, el 9% están desempleadas y el 46% restante no participa del mercado laboral. Del conjunto de inactivas, el 82% desarrolla trabajo doméstico no remunerado, asociado básicamente al cuidado de la casa y de las personas a cargo (hijos, adultos mayores y personas discapacitadas).

A su vez el incremento en las tasas de actividad femenina registrado en las últimas décadas no ha sido acompañado de una redistribución familiar de las responsabilidades domésticas, particularmente en lo que tiene que ver con el cuidado. Tampoco se ha generado una adecuada oferta de servicios públicos de cuidados que permita conciliar las responsabilidades del cuidado de los hijos con el trabajo remunerado. Esta situación, además de generar una sobrecarga en el trabajo, especialmente para el caso de las madres con hijos pequeños, condiciona su decisión de participar en el mercado laboral, en la medida que para hacerlo debe apelar con frecuencia a servicios privados con la consecuente reducción de su ingreso neto.

Al respecto cabe señalar que entre los que trabajan, son importantes las diferencias en cuanto al modo de participación laboral: los padres presentan una tasa de participación laboral a tiempo completo de 86,3%, mientras que esa tasa se reduce a menos de la mitad en el caso de las madres (40,3%). A su vez, el 45% de las madres cuyo hijo más chico es menor de 4 años no participa del mercado laboral, bajando a un 30,9% las madres que no trabajan cuando el hijo menor es mayor de 3 años.

Por otra parte son acentuadas las diferencias de participación laboral según el quintil de ingresos al que pertenece el hogar. Al respecto, la tasa de participación laboral a tiempo completo alcanza a 14,7% en las madres pertenecientes a hogares del primer quintil de ingresos, mientras que en el último quintil esa tasa se cuadriplica.

Otra barrera a la participación laboral de las mujeres, la constituye la segmentación por área ocupacional que opera en el mercado de trabajo. El empleo femenino se concentra en determinadas ramas de la actividad vinculadas básicamente a servicios sociales y comunitarios, incluyendo el trabajo doméstico remunerado, siendo de escasa significación el porcentaje de mujeres que acceden a las áreas tradicionalmente masculinas tales como construcción o metalurgia.

También el porcentaje de mujeres que accede a puestos de mayor jerarquía es significativamente menor que el que alcanzan los varones. Además, las mujeres que trabajan perciben menores ingresos y detentan mayores niveles de informalidad y precariedad laboral que los hombres

Para incrementar la oferta de trabajo apelando a la incorporación de las mujeres al mercado en condiciones de equidad, se hace necesario entonces conocer en primer lugar el marco legal y los instrumentos de política que operan en el país en favor de la igualdad para posteriormente evaluar posibles alternativas al respecto.

En términos legales se destacan como las más relevantes las leyes para la promoción de la Igualdad de Derechos y Oportunidades entre hombres y mujeres; la Ley de regulación del trabajo doméstico; contra

la violencia doméstica; para la protección de discapacitados y la Ley contra el acoso sexual.

Por otra parte, en cuanto a migraciones, rige desde enero 2008 la Ley 18250. La misma da cuenta de los derechos y obligaciones de las personas migrantes en materia de educación, trabajo, salud, seguridad social así como aquellos derechos relacionados al respeto por su identidad cultural y a la promoción de su integración. La normativa jurídica mencionada también crea institucionalidades para tratar el fenómeno migratorio. En tal sentido, se detalla la composición y cometidos de la Junta Nacional de Migraciones y del Consejo Consultivo Asesor de Migraciones.

En términos institucionales se señalan como relevantes los programas implementados por el MIDES tales como, el Instituto de las Mujeres, Infamilia, Inmayores, Inju y Pronadis (para discapacitados) y el Programa de Frontera. El MTSS cuenta con una asesoría de Género y funciona en su órbita la CTIOTE (Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y de Trato en el Empleo). El INEFOP (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional) integrado en forma tripartita, ejecuta el Programa Proimujer, Projoven y Procladis. Y en general los ministerios y entes, así como los gobiernos departamentales cuentan con áreas o programas para la igualdad y la inclusión.

A nivel parlamentario funciona la Comisión Bicameral Femenina.

La Facultad de Ciencias Sociales ha transversalizado el enfoque de género a nivel institucional. Finalmente se destaca el Departamento de Género y Equidad del PIT-CNT así como un importante conjunto de organizaciones de la sociedad civil.

Dentro de los servicios de cuidados para menores, los CAIF son los que tienen mayor presencia entre los/as niños/as de 0 y 1 año. Para la edad de 0 año la modalidad más difundida es la semanal. En la edad de 1 año la atención está más repartida entre modalidad diaria y semanal y en 2 y 3 años es básicamente diaria con jornadas de 4 horas, aunque también hay servicios de 8 horas.

Tanto para CAIF como ANEP el propósito es aumentar la cobertura y extender la jornada de atención para compatibilizar el cuidado de los niños con las jornadas laborales de sus progenitores o responsables de su cuidado. En el Presupuesto Nacional 2010-2014 se prevén 100 nuevos centros CAIF y 17 jardines de infantes (3 de tiempo completo) así como también la creación de 111 escuelas de tiempo completo.

Cabe destacar que las licencias laborales para permitir la conciliación entre la vida familiar y laboral se limitan al período de maternidad y paternidad. En el año 2009 del total de mujeres ocupadas con hijos menores a un año, sólo el 65% habían tenido acceso a la licencia por maternidad ya que 23,5% no realizan los aportes a la seguridad social y el resto no son asalariadas

Para los adultos mayores el MSP implementó el Carné del Adulto Mayor donde se identifica la situación funcional de la persona, las actividades para las cuales requiere ayuda, sus redes de apoyo y, si existe, su cuidador principal. También el MSP ofrece residencias y albergues, y posee un centro diurno en el Hospital "Piñeyro del Campo".

En lo que refiere a tipo y cobertura de servicios de cuidado, según Salvador el 60% de los adultos mayores de Montevideo está afiliado a servicios privados de cuidado, además de los cuidadores informales. También existen los servicios privados de acompañamiento y servicios de enfermería a domicilio o en instituciones de salud.

En lo que refiere a discapacitados, el Programa Nacional de Discapacidad del MIDES atiende particularmente a personas discapacitadas en situación de pobreza o exclusión social.

Además de las escuelas especiales de ANEP, existen en Montevideo los centros de atención de niños y niñas con discapacidad intelectual o motriz del INAU.

La cobertura de salud pública alcanza el 80% de las personas discapacitadas en el estrato bajo y 16,5% en el estrato alto. En términos de prestaciones monetarias, los-as niños-as y adolescentes con discapacidad perciben la asignación familiar doble en el sistema contributivo. También existe la pensión por invalidez que la perciben quienes poseen discapacidad severa. La cobertura del sistema privado es

55% en Montevideo y 28% en el Interior.

A los efectos de pensar políticas importa señalar que además de la presencia de hijos y personas a cargo existen otros factores que inciden en la decisión de las mujeres de participar o no en el mercado laboral. Entre los más importantes se encuentra la duración de la jornada laboral, la edad y el número de hijos, el tipo de hogar, el nivel educativo y región a la que pertenecen, los patrones culturales, los ingresos extra laborales y el ingreso del cónyuge. También influye la calidad y el precio de los servicios de cuidado.

Por otra parte las investigaciones y experiencias relevadas tanto europeas como de latinoamérica señalan en general que la decisión de trabajar de las mujeres y la de utilizar cuidados formales son interdependientes.

El precio y la disponibilidad de cuidados en general inciden en la decisión de la madre de participar en el mercado laboral y en la cantidad de horas, así como la edad de los hijos, ubicándose los mayores impactos en las madres con hijos de 3 años y más.

En **Uruguay** la tesis para optar al título de Licenciado en Economía de la Universidad de la República: “Participación laboral femenina y cuidado infantil: destruyendo a la Mujer Maravilla” elaborada por Federico ARAYA, Maira COLACCE y Lucía VÁZQUEZ de Febrero 2011 concluye que una política de cuidado infantil que torne obligatoria la asistencia a tiempo completo para los niños de 4 a 12 años y a tiempo parcial para los de 2 y 3 años, incrementaría la participación laboral de las madres en 6,6 puntos porcentuales y la utilización de servicios de cuidado en 8,8 puntos. Sin embargo, para las madres de niños menores de 2 años, el aumento de la oferta de cuidado no es suficiente para incrementar la participación laboral ni la utilización de servicios. Por otra parte, en los quintiles de menores ingresos, su participación laboral aumentaría en 17,7 puntos porcentuales y la utilización de servicios de cuidado crecería en 12,9 puntos.

También se concluye que las madres más beneficiadas por estas políticas serían aquellas cuyo niño más pequeño tiene 2 o 3 años, las que viven en hogares del primer quintil de ingresos y las de menor nivel educativo, así como las que pertenecen a hogares extendidos o compuestos. Estas características tienden a concentrarse en los hogares más vulnerables de la sociedad.

Con respecto a los efectos de un subsidio, se señala que en mujeres que ya trabajan y tienen cuidados pagos, el subsidio impacta en la utilización de los servicios (que se desplazan del servicio pago al público gratuito) pero no en la oferta laboral.

También se señala que un subsidio a los cuidados resultaría más eficiente que el subsidio a los salarios. Por último los autores entienden que, en base a los resultados de la tesis, una política de oferta de servicios de cuidado no sería suficiente para distribuir más equitativamente las cargas asociadas al cuidado de los niños.

Esto quiere decir que no alcanza con políticas que generen corresponsabilidad entre el Estado y los hogares, sino que se requiere también el fomento de la corresponsabilidad dentro del hogar entre hombres y mujeres.

En ese sentido todos los autores consultados coinciden que es **mayor el beneficio que otorga una política de conciliación con corresponsabilidad que el no tenerla** sobre todo en el mediano y largo plazo ya que, por un lado es generadora de actividad económica en general y de empleo en particular directo e indirecto.

Por otra parte, contribuiría a mejorar el desempeño de las empresas en términos de productividad, clima laboral, rotación y ausentismo.

Finalmente para las personas y las familias, estas políticas contribuirían a mejorar la calidad de vida, aliviarían tensiones y conflictos, contribuirían a la autonomía de las mujeres y a mejorar sus ingresos y reduciría la brecha de utilización de servicios de cuidados.

Juliana Martínez sugiere que estimar los principales costos que genera el no tener una política puede

constituir una forma de **cuantificar el “retorno”**. Por ejemplo, contar con los costos que se derivan de la falta adecuada de atención: de deserción escolar, accidentes domésticos ambos por falta adecuada de atención, también puede ser impactante el costo que se genera con la sobredemanda de transferencias no contributivas para hacer frente a la vejez.

En lo que refiere a **recomendaciones** que contribuirían a incrementar la oferta femenina de trabajo en condiciones de igualdad, existe coincidencia en los documentos relevados en la necesidad de implementar mecanismos que promuevan cambios en la división sexual del trabajo, eliminen toda forma de discriminación y segmentación del mercado laboral y sensibilicen en la importancia de la conciliación de roles con corresponsabilidad.

En cuanto a los aspectos normativos se entiende necesario revisar la legislación actual para hacer cumplir la normativa vigente y legislar a su vez en materia de licencias parentales.

En términos de política pública se considera imprescindible avanzar en la implementación de un sistema nacional de cuidado involucrando a los gobiernos municipales y alcaldías en el desarrollo del mismo en los territorios.

En todos los casos resulta relevante avanzar en la negociación colectiva para la inclusión de cláusulas que contribuyan a la conciliación de roles y a la no discriminación.

Finalmente se entiende que la incorporación de más mujeres al mercado laboral también exige desarrollar políticas de formación a medida que aborden transversalmente las dificultades objetivas y subjetivas que enfrentan las mujeres a la hora de buscar o sostener un trabajo.

Migrantes

En lo que respecta a la población migrante, el escenario que caracterizó nuestro país hasta las primeras décadas del siglo XX fue el de una fuerte la inmigración lo cual definió algunos de nuestros principales rasgos identitarios. Sin embargo se produjo en forma paralela un fenómeno de emigración que también aportó a la construcción identitaria.

Durante la **década del 1960**, signada por el inicio de la crisis que se instalaría en los 70 el fenómeno migratorio se revierte: la población que se va del país comienza a superar a la que entra. Los destinos de esta emigración son, sobre todo, los países industrializados y países de Europa. Destacándose Estados Unidos, Canadá, Australia, España e Italia.

Posteriormente, y agudizándose la crisis socioeconómica, los años de la década de 1970 están fuertemente marcados por la dictadura militar. Su correlato en materia de emigración está dado por una parte, por haber alcanzado niveles históricamente elevados y por encontrar entre sus causas razones políticas y económicas. Países de destino para esta oleada son: Argentina, Estados Unidos, países desarrollados.

La crisis desatada en los primeros años del siglo XXI genera un nuevo pico en la emigración. Según estimaciones realizadas en base a datos censales, hacia 1996 se encontraban fuera del Uruguay 477.000 personas. A su vez, para el período comprendido entre 1996 y 2004, Cabella y Pellegrino estiman que 117.000 personas nacidas en territorio uruguayo se encuentran fuera de tal. Esto significa que más de medio millón de uruguayos reside fuera del país.

Los países destinatarios de la última ola de emigración fueron en forma prioritaria Argentina, España y Estados Unidos, predominó en dicha colectivo las personas del sexo masculino y menores de 30 años, siendo la principal razón de salida la falta de trabajo.

En términos educativos importa destacar que las personas emigrantes tienen promedialmente niveles más altos que las residentes en Uruguay, siendo a su vez mayor el nivel de las mujeres.

En el país de destino, más del 81% de las personas migrantes tenía trabajo al momento de la encuesta y un 19,9% realizan estudios. El 70% de la población que emigró posee formación intermedia mientras que un 12% se desempeña en trabajos no calificados.

Es de destacar, más allá de las anteriores cifras, la importancia de los vínculos que mantienen migrantes y familiares y/o amigos tanto con el país de origen como en el de destino.

En el caso de la inmigración, pueden establecerse dos cortes: hasta la década de 1960 a partir de la cual se registra una notoria caída en la tendencia y otro a partir de los 80 en donde probablemente esté incidiendo el retorno de familias cuyos hijos/as nacieron en el exterior.

En relación al **lugar de origen** de las personas inmigrantes residentes en Uruguay hacia 2006, casi el 80 % provienen de Argentina, España, Brasil e Italia. La evidencia permite constatar el descenso de los inmigrantes de origen europeo al tiempo que el ascenso de países americanos.

De esta población el 65% reside en Montevideo y el 24 % se encuentra por debajo de la línea de pobreza. A su vez los inmigrantes recientes presentan características de mayor empobrecimiento que aquellos inmigrantes de larga data¹.

La migración de retorno, conformada por personas nacidas en Uruguay que residieron en el exterior constituye el 4% de la población, siendo dentro de este porcentaje levemente más los hombres que las mujeres.

A partir de la **década de 1980** se ubica el mayor retorno. Este flujo de retorno halla su principal explicación en la finalización de la dictadura y el consiguiente regreso de exiliados políticos.

Entre los años 90 y la **primera mitad de 2000**, también se registra un movimiento de retorno importante cuya principal causa se vincula a motivos familiares (37%). Entre los retornados de este período se encuentran también las personas cuya salida está motivada por la realización de estudios superiores. También este retorno puede deberse a la alta movilidad internacional en las categorías ocupacionales de profesionales, técnicos, gerentes y directivos de empresas.

La migración retornante se concentra en los grupos de edades activas y escasea en los extremos de la pirámide, siendo el principal país de residencia anterior la Argentina.

Con respecto a la **Institucionalidad pública en materia migratoria se destaca la Dirección Nacional de Migración, Ministerio del Interior** cuyo principal cometido es el control del ingreso, permanencia y egreso al país de los extranjeros y el ingreso y reingreso de los uruguayos, asesora en materia migratoria teniendo la exclusividad de la información al respecto.

Por otra parte la **Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, Ministerio de Relaciones Exteriores** coordina, planifica y ejecuta una política nacional de vinculación con los uruguayos/as residentes en el exterior, e instruye, apoya y supervisa a los Consulados de la República en la instrumentación de esta política. También promueve el intercambio con emigración, realiza recomendaciones normativas, genera información y coordina las gestiones en materia de asistencia a los expatriados

El Programa Políticas de Integración de Fronteras, Dirección de Coordinación Territorial, Ministerio de Desarrollo Social (desde 2006) pretende contribuir a la construcción de una estrategia de intervención territorial –hasta ahora inexistente – en las zonas de frontera del país para promover el desarrollo humano en dicho espacio de vida.

La **Comisión Sectorial de Población** tiene entre sus principales cometidos asesorar al Poder Ejecutivo en materia de políticas demográficas. Dentro de estas, se encuentran aquellas relacionadas a migraciones y en tal sentido, se propone la articulación de las políticas de vinculación con la población uruguaya residente en el exterior y retorno de nacionales con el Plan Nacional de Desarrollo; analizar la conveniencia de una política activa de promoción de la inmigración y de sus características; asimismo,

¹ Macadar y Pellegrino observan que este menor nivel de empobrecimiento si bien puede asociarse a la inserción socioeconómica del inmigrante, también puede deberse a la menor incidencia de la pobreza entre personas de más edad.

proponer políticas que permitan una distribución territorial más adecuada de la población y de los procesos migratorios internos

Por su parte la **Dirección Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**, de acuerdo a la Ley 17930² tiene entre sus cometidos uno específico en materia migratoria: asesorar en la programación y ejecución de planes migratorios del sector laboral.

Finalmente se reseña los principales aspectos de la Ley Migración (Ley Nº 18.250) elaborada por la **Comisión de Asuntos Migratorios** conformada por el MTSS, MRREE, Ministerio del Interior, otras organizaciones gubernamentales y de la Sociedad Civil.

Dicha ley reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. En ese sentido el Estado uruguayo garantizará a las personas migrantes los derechos y privilegios que **acuerden las leyes de la República y los instrumentos internacionales** ratificados por el país.

Las personas extranjeras que ingresen y permanezcan en territorio nacional en las formas y condiciones establecidas en la presente ley tienen garantizado por el Estado uruguayo el derecho a la igualdad de trato con el nacional en tanto sujetos de derechos y obligaciones. Y gozarán de los derechos de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación en pie de igualdad con los nacionales. Dichos derechos tendrán la misma protección y amparo en uno y otro caso.

Los hijos de las personas migrantes gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales.

La incluye también clausulas para favorecer la integración sociocultural y el respeto de la identidad cultural de las personas migrantes y de sus familiares.

En relación a la actividad laboral las personas migrantes tendrán igualdad de trato que las nacionales con respecto al ejercicio de una actividad laboral, y gozarán del mismo trato en materia de seguridad social

Se crea al amparo de esta ley la Junta Nacional de Migración cuyo principal cometido es el de es asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo. Está conformada por delegados de los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores y Trabajo y Seguridad Social. También debe proponer las políticas migratorias al Poder Ejecutivo, la reglamentación de la normativa migratoria, la coordinación intergubernamental en la aplicación de dichas políticas el asesoramiento en la materia, la promoción de la integración regional con las migraciones intra y extra zona. Asimismo debe desarrollar programas de migración selectiva relativa a la inmigración de personas extranjeras; de retorno de uruguayos; de la vinculación con compatriotas en el exterior y de poblaciones con alta propensión migratoria, implementar cursos y promover el relevamiento de datos estadísticos.

² Dicha Ley hace referencia a la Junta Nacional de Empleo, actualmente suplantada por el INEFOP. La Asesoría Técnica de la DINAE elaboró un documento comparativo de los cometidos de esta Dirección y los del INEFOP.