

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Políticas de empleo del MTSS y el nuevo contexto migratorio

Marianela Mazzoni
Tutora: Clara Márquez

Índice

CAPÍTULO 1 - INTRODUCCIÓN GENERAL.....	1
1.1 Presentación del problema	1
1.2 Justificación.....	6
1.3 Objetivos	7
1.4 Estrategia metodológica	8
CAPÍTULO 2 - UNA APROXIMACIÓN A LAS POLITICAS MIGRATORIAS Y A LAS POLITICAS DE EMPLEO EN EL URUGUAY	10
2.1 Marco normativo y marco institucional de las políticas migratorias	10
2.2 ¿Qué se entiende por políticas de empleo?	15
2.3 Estructura del MTSS	17
2.4 Presentación de las unidades vinculadas al tema	19
2.5 Convenios Internacionales de Trabajo	25
CAPÍTULO 3 - LAS POLITICAS DE EMPLEO DE LA DINAE EN EL MTSS Y CATEGORIAS RELEVANTES	28
3.1 ¿Cuáles son los valores que orientan las políticas de empleo?	28
3.2 Políticas y programas gestionados por la DINAE.....	33
3.3 Trabajo decente y Trabajo precario.....	36
3.3.1 Trabajo decente	36
3.3.2 Trabajo Precario y otras categorías vinculadas	40
CAPITULO 4 - POLITICAS DE EMPLEO MÁS ADECUADAS PARA LA POBLACIÓN MIGRANTE.....	44
4.1 ¿Las políticas de empleo tienen enfoque migratorio en su formulación o implementación?.	44
4.2 ¿Debería de haber políticas focalizadas o específicas hacia los migrantes?	47
4.2.1 - Recomendaciones de la OIT en cuanto a las políticas de empleo hacia migrantes.....	47
4.2.2 Políticas focalizadas vs Políticas universales.....	50
CAPITULO 5 – REFLEXIONES FINALES	55
Bibliografía	57

CAPÍTULO 1 - INTRODUCCIÓN GENERAL

1.1 Presentación del problema

En el presente trabajo se desarrolla la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. La misma procura ser un análisis de las políticas de empleo que se han llevado adelante entre los años 2011 y 2019 y cómo estas se posicionan frente al nuevo contexto migratorio. En términos generales, se pretende analizar si las políticas de empleo facilitan la integración o no, de los nuevos inmigrantes extranjeros al mercado laboral.

Existe el derecho de movernos libremente de un país a otro. Pero es importante destacar que la movilidad humana es un proceso que puede darse tanto por razones voluntarias como forzadas, implicando el traspaso de los límites geográficos o políticos hacia dentro o fuera de un país (OIM, 2012). Si bien se puede indicar que las razones económicas tienen un peso relevante a la hora de iniciar la movilidad de manera voluntaria, Sayad (1999, citado en Gil Araujo, 2005) sostiene que es un error limitar el fenómeno migratorio al desplazamiento de la fuerza de trabajo. Por el contrario, afirma que es preciso interrogarse sobre las razones de la movilidad y sobre los procesos que han generado esa iniciativa.

Desde el año 2009 en adelante, se puede ver en el Uruguay un cambio en la tendencia migratoria caracterizada por la disminución de la emigración, el aumento del flujo de retorno y el aumento de la inmigración de países latinoamericanos y caribeños (MIDES, 2017). Desde los datos arrojados por el censo del año 2011 y por las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del periodo 2012-2015, se observa que ha habido cambios significativos en la inmigración (Prieto, Robaina, Koolhaas, 2016).

Por su parte, el Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional de las Américas (SICREMI), señala el aumento en América Latina de la migración intrarregional entre los años 2010 y 2013. Esto se señala como resultante de una integración económica regional que ha ido en aumento, y también de la caída económica de los dos principales destinos de la población latinoamericana, España y Estados Unidos. En esos años mencionados (2010- 2013) comienza a darse un cambio en cuanto al flujo de

migración intrarregional en Latinoamérica, apareciendo nuevos países como República Dominicana, Haití y Venezuela en el movimiento migratorio (MIDES, 2017).

Al observar datos más nuevos de nuestro país, como son los ofrecidos por la ECH, se visualiza la tendencia creciente de inmigrantes recientes, 84% más en 2018 que en 2013, estas son personas nacidas en un país extranjero y que llevan hasta cinco años de residencia en Uruguay. También se constata como a partir del año 2017 ha crecido la cantidad de inmigrantes provenientes de países no limítrofes: Venezuela (55%), Cuba (16,5%), República Dominicana (7,5%) y Perú (6%). Observándose también, un incremento en los últimos años del flujo de inmigrantes cubanos hacia nuestro país (Prieto y Márquez, 2019).

Otro dato importante es el brindado por los Informes de Residencia (MRREE, 2018), en el Informe enero-abril 2018, se señala que el número de personas extranjeras que deciden vivir en nuestro país, ha ido aumentando gradualmente, el número de residencias tramitadas en los años anteriores se multiplicó por cuatro. En el Informe de Residencias (MRREE, 2017) de octubre 2014-enero 2017, se indica que en los años anteriores la Dirección Nacional de Migración procesaba unas 3.000 residencias temporarias y permanentes al año. Solo durante el 2017 el Ministerio de Relaciones Exteriores por medio de la ley N° 19.254 tramitó 9.206 residencias y la Dirección Nacional de Migración unas 3.300.

De estos Informes se extrae como datos, que en 2015 se tramitaron 8.560 residencias, en 2016 se tramitaron 8.650, en 2017 se tramitaron 9.2016, y en 2018 se tramitaron 10.861, dejando en evidencia el gradual aumento. También se afirma que la mayor cantidad de solicitantes de residencia se ubican entre los 25 y los 44 años de edad, por lo cual son personas que se ubican dentro de la Población Económicamente Activa (PEA).

Esta población inmigrante reciente, presenta como característica ser de edad más joven y menos feminizada, en comparación con los inmigrantes de más tiempo en el país, también esta población se encuentra principalmente en espacios urbanos (91%), y en el departamento de Montevideo (70%) (Prieto y Márquez, 2019). En cuanto a su inserción laboral, Prieto et al. (2016) mencionan que las principales dificultades con la que se enfrentan esta población tienen que ver con la calidad del empleo, el desajuste entre competencias y educación, y las formas de compatibilizar las responsabilidades laborales y familiares de quienes tienen una red familiar fuera del país.

Las autoras indicadas anteriormente, toman para su análisis el censo de población del 2011 y las encuestas de hogares combinadas del periodo 2012-2015, y mencionan que los datos obtenidos dan como resultado que los inmigrantes recientes en promedio presentan niveles superiores de instrucción. “La porción de inmigrantes con educación terciaria completa dentro de los nuevos orígenes latinoamericanos es dos veces y media mayor que la de las mujeres nativas no migrantes (15,7%) y cinco veces más que la de varones nativos (9,5%)” (Prieto et. al, 2016, p.126).

La sobreeducación,¹ es frecuente en la inserción laboral de esta población, dándose más comúnmente en los llegados recientemente, estos aceptan empleos de baja cualificación para insertarse rápidamente al mercado laboral. De los datos observados en la ECH de 2012 – 2015 se confirma que tienen dos y tres veces más probabilidad de estar sobreeducados los inmigrantes recientes, que la población nativa no migrante (MIDES, 2017). Un 38% de inmigrantes recientes se desempeñan en tareas de baja calificación y un 32,8% en tareas de alta calificación. Por otro lado, en el caso de las mujeres inmigrantes recientes, estas tienen dos veces más probabilidad que sus pares hombres de estar sobreeducados en las tareas a desempeñar (MIDES, 2017).

Dentro de las tareas de baja cualificación realizadas por esta población, se encuentran las actividades de servicios, como, por ejemplo: cocinero, guardia de seguridad, vendedores y asistentes de tienda. Se observa que existe una importante concentración de inmigrantes latinoamericanos en puestos que requieren una baja calificación, en primer lugar, en el sector servicios: seguridad, gastronomía, hotelería y, en segundo lugar, en el servicio doméstico (MIDES, 2017).

Datos más recientes muestran que continúa existiendo un alto porcentaje de trabajadores migrantes recientes que están sobreeducados. Prieto y Márquez (2019) indican que seis de cada diez trabajadores de ese grupo presentan un nivel educativo superior al que se requiere para la ocupación. Observan que en el año 2018 este desajuste educativo afecta al 58% de los trabajadores migrantes, un rasgo de la inserción laboral que no ha variado en comparación con años anteriores.

Otros dos aspectos a mencionar en cuanto a las dificultades del acceso laboral de la reciente población migrante, es el desempleo y falta de aportes a la seguridad social. En

¹ Concepto que se utiliza para indicar la no correspondencia entre los años de escolaridad cursados y la escolaridad requerida para determinada ocupación (Rodríguez Lozano, 2016)

cuanto al desempleo, Prieto et al. (2016) de acuerdo a los datos analizados, afirman que la población migrante presenta niveles de desempleo superiores a los de la población no migrante. Asimismo, el nivel de desempleo de los migrantes extranjeros disminuye a medida que aumenta el tiempo de residencia en el país.

Prieto y Márquez (2019) sostienen que las estimaciones sobre la probabilidad de ocupación confirman que, al momento de acceder a un empleo, la condición de inmigrante reciente tiene un peso negativo. Encuentran que para la población migrante existe un 43% de probabilidad inferior de participar en el mercado de trabajo en comparación con los nativos. Y para los activos, la probabilidad de conseguir un empleo es 55% menor para los inmigrantes recientes que para los nativos.

Con respecto a la ausencia de aportes a la seguridad social, si bien datos del año 2012 indicaban que la falta de aportes afectaba en mayor proporción a los inmigrantes recientes en comparación a los nativos, datos del año 2017 muestran que esa realidad se revierte, pasando los nativos a presentar menos aportes a la seguridad social que los inmigrantes recientes (IECON, 2018).

Otro rasgo a mencionar es la diferencia que existe entre sexos, es sabido que las mujeres tienen una menor probabilidad que los hombres de estar empleadas². Y las mujeres migrantes recientes, tienen aún menos probabilidades de acceder a un empleo que las mujeres nativas (Prieto y Márquez, 2019). Rasgo que se mantiene en comparación con años anteriores, ya que los datos arrojados por la ECH 2012-2015, indicaban que las mujeres tenían un 70% menos de probabilidad de acceder a un empleo, y un 46% más de ocupar empleos sin cobertura de seguridad social (Prieto et al, 2016)

Con relación a la remuneración percibida, Prieto y Márquez (2019) en su análisis reconocen la diferencia existente en el ingreso medio por hora de los trabajadores, afirmando que los migrantes recientes varones perciben en la remuneración por hora de trabajo, un 12% menos que los varones nativos.

Las autoras mencionadas concluyen indicando que:

² La tasa de empleo u ocupación es la que mide el cociente entre el número de personas ocupadas entre 16 y 64 años y la población total del mismo rango de edad. Se puede poner como ejemplo los datos tomados del Instituto Nacional de Estadística del año 2018 donde la tasa de empleo para hombre fue de 65,8% y para las mujeres 48,4%.

(...) los inmigrantes recientes se encuentran expuestos a una desigualdad sistemática respecto a los nativos no migrantes que tiende a reducirse entre los inmigrantes con más tiempo en el país (...). Los resultados multivariados confirman que este grupo tiene menos oportunidades de entrar en actividad, menores oportunidades de empleo tienen más riesgo de estar empleados y ocupaciones para las que están sobreeducados, y en éstas perciben peores remuneraciones que sus pares nativos a iguales características sociodemográficas, sector de ocupación, horas de trabajo y años en la ocupación” (Prieto y Márquez, 2019, p. 31)

Por todo lo expuesto en los párrafos anteriores, surge el interés por analizar este tema, al observar el significativo aumento de personas extranjeras llegadas al Uruguay y las dificultades que presenta su inserción laboral. De esta forma, el interés está en saber si las políticas de empleo que se gestionan por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), como órgano del Estado encargado de las políticas en materia laboral, propician el acceso y permanencia en un empleo de calidad³ a las personas extranjeras.

Es de importancia la inserción al mercado laboral, ya que permite el acceso a derechos como la salud, la educación, la vivienda, entre otros y a la subsistencia diaria. De los datos derivados de las ECH de los años posteriores, se detectan las dificultades que enfrentan los migrantes recientes al momento de acceder a un empleo. Como se indicó anteriormente, éstos enfrentan más dificultades al momento de ingresar a la actividad, reciben peores remuneraciones y tienen más posibilidades de estar sobreeducados.

Como se verá luego, Uruguay ha tenido en los últimos años una normativa de avanzada para los migrantes y ha intentado atenderlos desde el punto de vista de la igualdad con los nativos. Pero esta perspectiva que ha tenido nuestro país puede no ser suficiente al no tomar en cuenta las especificidades que presenta la población en situación de movilidad. Esto nos lleva a la conocida discusión entre las políticas focalizadas y las políticas universales, que será retomada más adelante.

³ “La mejora de la calidad del empleo estaría vinculada a aquellos factores que redundan en un aumento sostenido del bienestar. (...) Los puestos de trabajo de buena calidad deberían tener atributos tales como la existencia de un contrato de trabajo, que garantice la estabilidad tanto del empleo como de las remuneraciones, y la provisión de beneficios adicionales en materia de seguridad social (...)” (Infante y Vega-Centeno, 1999, p.12)

1.2 Justificación

El tema a tratar es de relevancia ya que ante la nueva corriente migratoria que ha venido al país desde hace algunos años, es importante analizar si se adoptan políticas que procuren garantizar el derecho de acceso a un empleo de calidad.

Dadas las características que presenta su situación, se puede observar un escenario de desventaja en términos de inclusión. Carrasco y Suarez (2019) afirman que el trabajo es un elemento central para el logro de la integración y hacen mención a la meta 8.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible la cual alude a la importancia de proteger los derechos de los trabajadores migrantes, reconociendo sus derechos y resguardando que sus condiciones laborales sean las adecuadas.

Por su parte, Subirats, Alfama y Obradors (2009), mencionan tres elementos fundamentales de la inclusión social, los autores indican que esta pasa en primer lugar por el acceso a la ciudadanía y a los derechos económicos, político y sociales. Reconocen que este primer elemento ya es problemático para la población migrante que no solamente puede ver dificultosa su participación económica en el mercado formal, sino también en el derecho al sufragio. Un segundo elemento de la inclusión social pasa por la solidez de las redes sociales y familiares. Y un tercer elemento donde la inclusión pasaría por el mercado de trabajo y la producción económica. De esta forma concluyen que:

El empleo es la vía principal de obtención de ingresos para la mayor parte de la población, la base con la que se calcula el grado de cobertura social de la población inactiva y también unas de las principales vías de producción de sentido e identidad para los sujetos. (...) el grado y el tipo de participación en éste determinan de una forma muy clara y directa las condiciones objetivas de exclusión e inclusión social. (p.136)

Reconociendo como se mencionó anteriormente la situación de desventaja con la que se enfrenta esta población en términos de inclusión, y el rol central que tiene trabajo como uno de los mecanismos de inclusión, es de relevancia poder analizar si las políticas de empleo facilitan el acceso al mismo, si consideran esta realidad migratoria y enfocan políticas hacia esta población. En relación con esto, cabe destacar lo indicado en el Informe Técnico de la OIT “La migración laboral en América Latina y el Caribe” (2016):

Cuando la mayor parte de los flujos migratorios son con fines laborales, la OIT recomienda que las políticas sobre migración laboral tengan una visión de largo plazo, y que sean integradas y coherentes con las políticas socio-económicas en otras áreas

relevantes como el empleo, la formación y la seguridad social. Con estos fines, la OIT considera que es necesario asignar a los Ministerios de Trabajo un papel clave en la formulación, la elaboración, la gestión y la administración de las políticas de migraciones laborales a fin de garantizar que se tomen en consideración los aspectos relativos a las políticas de trabajo y de empleo. (p.17)

Por otra parte, es importante llevar a cabo esta investigación, ya que como menciona Grassi (2007), la investigación en Trabajo Social requiere un estado de curiosidad, de inquietud y de insatisfacción, ante lo que se instala como respuesta o como lo obvio. Por eso ante este nuevo escenario es importante cuestionarse e indagar si las políticas dan respuesta a una problemática social como es el acceso al empleo para la población migrante.

1.3 Objetivos

Objetivo general:

- Analizar en qué medida las políticas de promoción al empleo formuladas por el MTSS entre los años 2011-2019, facilitan las condiciones de acceso y permanencia de la población migrante a procesos de inclusión laboral.

Objetivos específicos:

- Relevar y analizar el marco normativo e institucional de las políticas que alcanzan a la población migrante, específicamente con atención a las políticas de promoción al empleo.
- Describir los distintos programas y políticas de promoción al empleo gestionados por el MTSS
- Conocer y analizar los valores que orientan las políticas de promoción al empleo llevadas adelante por el MTSS.
- Discutir en qué medida las políticas de promoción al empleo tienen un enfoque migratorio en su formulación e implementación.

1.4 Estrategia metodológica

En el presente trabajo se llevó adelante una metodología cualitativa. El análisis documental y la entrevista abierta son las técnicas de investigación utilizadas.

Como menciona López Noguero (2002):

Para realizar un trabajo de investigación es necesario llevar a cabo un desarrollo metódico que permita la adecuada consecución de los objetivos propuestos, así como una formulación clara, concreta y precisa del problema y una metodología de investigación rigurosa y adecuada al tipo de trabajo. (p.167)

El análisis documental es una de las técnicas más adecuadas para llevar adelante la investigación. A través de la misma se analizarán los documentos existentes sobre la temática a estudiar.

Un documento es un material informativo sobre un determinado fenómeno social que existe con independencia de la acción del investigador (...) el documento es generado por los individuos o las instituciones para fines distintos de los de la investigación social, aunque ésta puede utilizarlos para sus propios fines cognitivos (Corbetta, 2010, p.376).

Corbetta (2010) señala que este tipo de técnica tiene dos ventajas, la primera es que, al ser generados con independencia de la acción del investigador, la información que permite recoger se trata de una información no reactiva, no se ve distorsionada. Y la segunda ventaja es que permite acceder a estudios del pasado. El mencionado autor también indica que existen dos tipos de documentos, estos son, los documentos personales, y los documentos institucionales. En la presente investigación se utilizaron documentos institucionales, ya que son documentos de carácter público, como ser la planificación estratégica elaborada por el MTSS, la planificación estratégica elaborada por INEFOP, además también se consultaron informes y revistas de la OIT.

La otra técnica de investigación utilizada, es la entrevista. Blanchet (1989) define la entrevista de investigación “como una entrevista entre dos personas, un entrevistador y un entrevistado, dirigida y registrada por el entrevistador; este último tiene como objetivo favorecer la producción de un discurso lineal del entrevistado sobre un tema definido en el marco de una investigación” (p.91). La entrevista es de utilidad ya que permite que el objeto temático de la investigación pueda ser analizado por medio de la experiencia de determinadas personas (Blanchet, 1989).

Para este trabajo, se entrevistó a tres informantes calificados, dos funcionarias de la DINAE y a la encargada de la Unidad de Migración. Estas entrevistas permitieron un acercamiento al funcionamiento de ambas unidades. A su vez, las entrevistas realizadas permitieron conocer y profundizar en la temática a partir de la experiencia de las funcionarias de la DINAE, al igual que se profundizó en el trabajo realizado por la Unidad de Migración.

CAPÍTULO 2 - UNA APROXIMACIÓN A LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS Y A LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL URUGUAY

El presente capítulo se compone de cinco secciones. En la primera sección se desarrolla la normativa existente en cuanto a las políticas migratorias que han sido un factor importante en el aumento significativo de migrantes en nuestro país, así como también el marco institucional referente al tema. En la segunda sección se conceptualizan las políticas de empleo, realizando una clasificación de la misma y exponiendo qué se entiende por cada una de ellas. Luego en la tercera sección se realiza una presentación de la estructura del MTSS con sus funciones y cometidos. Posteriormente en la cuarta sección se presentan las unidades integrantes del MTSS que son de interés para esta monografía: la DINAE y la Unidad de Migración. Finalmente, en la sección sexta se detallan los convenios internacionales de importancia en la temática, de los cuales forma parte nuestro país, haciendo énfasis principalmente en el convenio sobre políticas de empleo y el convenio sobre los trabajadores migrantes.

2.1 Marco normativo y marco institucional de las políticas migratorias

En cuanto a las políticas migratorias llevadas adelante en nuestro país se destacan principalmente tres leyes. La ley de Derecho al Refugio y a los Refugiados N° 18.076 del año 2006, la ley de Migración N° 18.250 del año 2008, y la ley de Residencia permanente en la República N° 19.254 del año 2014. La primera de las leyes mencionadas, la N° 18.076 expone en su art. 1 que: “Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir refugio en el territorio nacional (...)”. Y el Estado deberá respetar los siguientes principios mencionados en el art. 10: “no discriminación, no rechazo en la frontera, no devolución directa o indirecta al país donde su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad o seguridad estén en peligro, no sanción por ingreso ilegal al país, interpretación y trato más favorable y confidencialidad”.

Se puede decir que el cambio en el perfil migratorio que vivió el país fue acompañado por una nueva política migratoria, principalmente a partir del año 2009 cuando se reglamentó la ley de Migración N° 18.250. Esta ley menciona en su art. 1 como principio general que: “el Estado Uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas

migrantes y sus familiares (...) el derecho a la migración (...) así como la igualdad de derechos con los nacionales (...)”. La ley de migración también cuenta con un capítulo acerca del trabajo de las persona migrantes, donde se reconoce en el art. 16 que: “las personas migrantes tendrán igualdad de trato que los nacionales con respecto al ejercicio de una actividad laboral”; por su parte el art. 17 menciona que: “el Estado adoptará las medidas necesarias para asegurar que las personas migrantes no sean privadas de ninguno de los derechos amparados en la legislación laboral a causa de irregularidades en su permanencia o empleo”.

A partir de la ley N° 18.250 se crea la Junta Nacional de Migración (JNM), que es el órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo. También se crea el Consejo Consultivo Asesor de Migración, el cual está integrado por organizaciones sociales y gremiales relacionadas con la migración, para asesorar a la Junta Nacional de Migración.

Por otra parte, la ley N° 19.254 tiene como cometido facilitar la residencia permanente a cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos y a los nacionales de los países del Mercosur y Estados asociados.

En cuanto al marco institucional, la Junta Nacional de Migración, está integrada por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Desarrollo Social y de Presidencia de la República, estos dos últimos se integraron en el año 2014.

En el art. 25 de la ley N° 18250 se mencionan las competencias de la Junta, algunas de ellas son: proponer políticas migratorias al Poder Ejecutivo y también la reglamentación de la normativa migratoria, realizar instancias de coordinación intergubernamental en la aplicación las políticas, procurar el relacionamiento multilateral en la materia, promover la adopción de las medidas necesarias para el logro de una adecuada aplicación de las disposiciones migratorias, actuar como órgano dinamizador de las políticas migratorias, proponer la implementación programas como: migración selectiva relativo 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, realizar cursos de formación y sensibilización a los recursos humanos vinculados con la materia, y promover el relevamiento de datos estadísticos sobre migración

Por medio de la ley N° 18.250 también se crea el Consejo Consultivo Asesor de Migración, el cual está integrado por organizaciones sociales y gremiales vinculadas a la

temática migratoria. Como establece el art. 26 de la mencionada ley: “Compete al Consejo Consultivo Asesor de Migración asesorar a la Junta Nacional de Migración en los temas relativos a la inmigración y emigración de personas, en el diseño de políticas migratorias y en el seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente en la materia”.

Por otro lado, la ley de migración N° 18.250 en su art. 27 señala como atribuciones del Ministerio del Interior en materia migratoria: habilitar los lugares para el egreso e ingreso de las personas al país; otorgar y cancelar la residencia definitiva a las personas extranjeras según casos mencionados en la ley; y expulsar a las personas extranjeras según las causales previstas en la ley. La Dirección Nacional de Migración, que funciona bajo la órbita del Ministerio del Interior, tiene sus atribuciones detalladas en el art. 29, y entre ellas está: controlar y fiscalizar el ingreso, permanencia y egreso de personas del país, en cumplimiento de las normas legales y reglamentarias vigentes; registrar las entradas y salidas de las personas del territorio nacional y efectuar las estadísticas correspondientes; controlar la permanencia de las personas extranjeras con relación a su situación migratoria en el país; otorgar y cancelar el permiso de residencia temporaria y autorizar su prórroga; regularizar la situación de las personas migrantes cuando así correspondiere; disponer medidas de expulsión de residentes temporarios y no residentes cuando así lo haya resuelto el Ministerio del Interior.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es otro órgano importante en la temática migratoria, así es que en el art. 30 de la ley de migración, se señalan como sus facultades: recibir, controlar e informar las solicitudes de ingreso al país que se tramiten en el exterior, para luego remitirlas a la Dirección Nacional de Migración; otorgar visas de ingreso al país y difundir las políticas y programas del Estado uruguayo en materia migratoria.

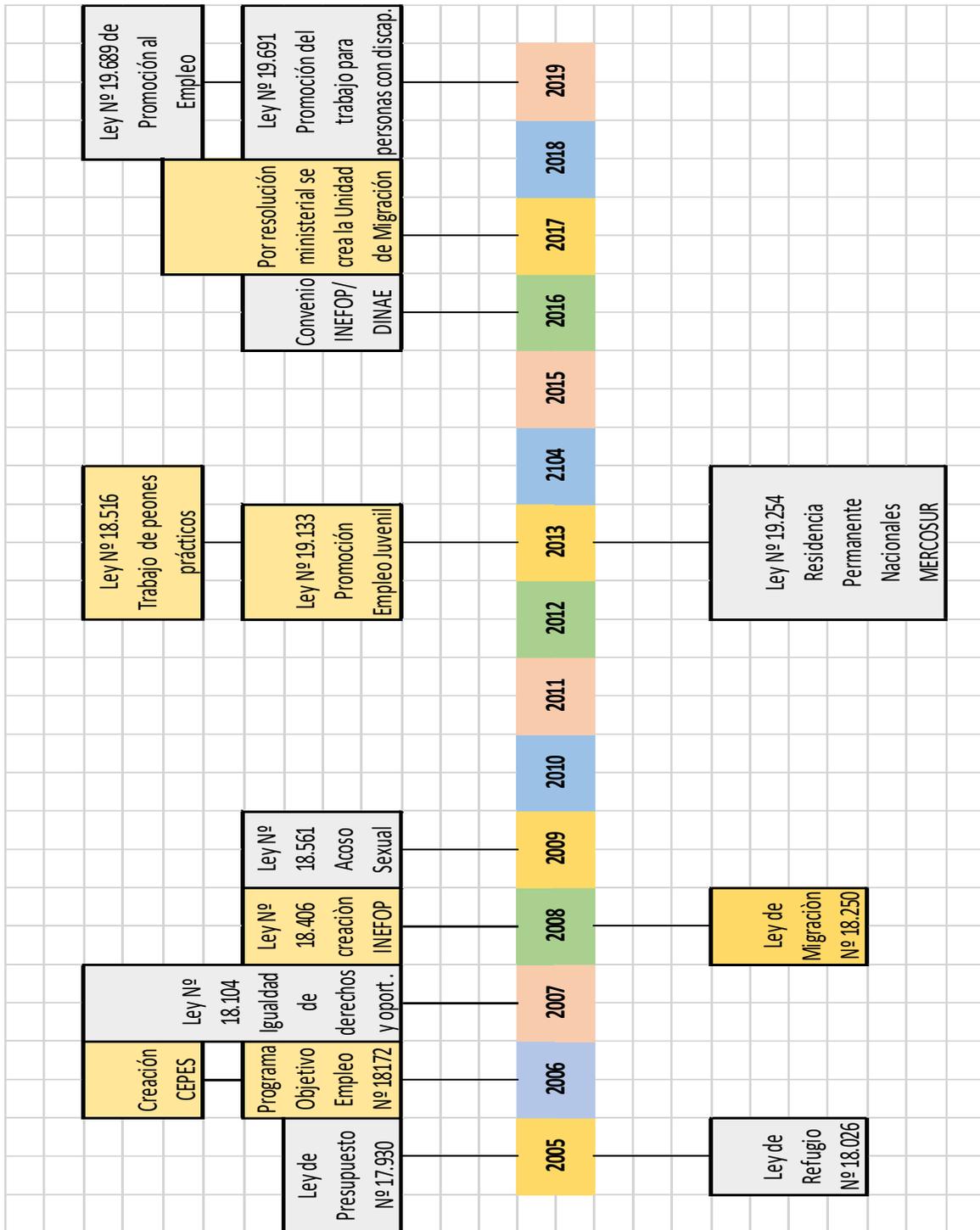
Otro órgano vinculado al tema es el Ministerio de Desarrollo Social, quien como se mencionó anteriormente desde el año 2014 integra la Junta Nacional de Migración. Este ministerio ha realizado diversas publicaciones con investigaciones en la temática de migración. También cuenta con el Servicio de Atención a la población étnico-racial y migrante, el cual brinda asesoramiento en materia de salud, educación, trabajo, vivienda y derechos humanos tanto para las minorías étnico-raciales, como para la población migrante y retornados, asimismo funciona en su órbita el Programa Identidad al que accede la población con dificultades en la regularización de su documentación.

También el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es otro órgano esencial de la legislación migratoria en materia laboral. En el año 2012 comenzó a funcionar la Unidad

de Retornados, atendiendo las demandas de uruguayos que retornaban al país, pero dicha unidad ya no se encuentra funcionando. En 2017 se crea la Unidad de Migración, que en la actualidad continúa trabajando con la Junta Nacional de Migración.

En la siguiente figura se presenta una línea de tiempo entre los años 2005 y 2019, indicando en el segmento inferior del gráfico las leyes referentes a la temática de migración, y en el segmento superior las leyes que se promulgaron de políticas de empleo.

Figura 1: Leyes aprobadas sobre asuntos migratorios y leyes, convenios y resoluciones aprobadas sobre asuntos laborales en el periodo 2005 - 2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Instituto Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO) y por el MTSS

2.2 ¿Qué se entiende por políticas de empleo?

De modo que el presente trabajo pretende analizar las políticas de empleo, se comenzará con una definición de las mismas. En primer lugar, Guerra (2011) define una política como “un conjunto de acciones coordinada con el propósito de incidir de manera planeada en un área determinada” (p.2). Desde sus orígenes el término se vincula a lo público, aunque pueden existir, menciona Guerra (2011), políticas ejecutadas por el ámbito privado. Pero si éstas son llevadas a cabo por una autoridad pública del Estado, se habla de políticas públicas estatales. Y de esta forma, las políticas de empleo son un área específica en la gestión del Estado.

En cuanto al empleo, se entiende como “aquel subtipo de trabajo caracterizado por realizarse a cambio de una remuneración” (Guerra, 2011, p.3). Por lo tanto, se diferencia de otros tipos de trabajo, por generar el empleo un ingreso económico.

Por su parte, Freyssinet (2003 y 2006, citado en Neffa, 2011) indica que:

Las políticas de empleo agrupan un conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo (p.12)

Las políticas de empleo, afirma Neffa (2011) suelen clasificarse según sus características en pasivas o activas, e indica el autor, que esta clasificación fue formalizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)

Es así que, las políticas pasivas son las que otorgan los subsidios a personas desempleadas. Afirma Guerra (2001), que estas actúan cuando una persona pierde el empleo y necesita un ingreso económico de manera transitoria hasta encontrar nuevamente otro empleo en el cual tenga nuevamente ese ingreso de forma permanente; intervienen dando subsidios a los desempleados de manera transitoria hasta que logren insertarse nuevamente en el mercado laboral. A su vez, las políticas activas están orientadas a la promoción e inserción del empleo. Están encauzadas a incrementar la cantidad de empleos, a facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral y aumentar las posibilidades de que las personas desempleadas accedan a un empleo adecuado a sus calificaciones (Bucheli, 2005).

Asimismo, también en el artículo “Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo” del Instituto Cuesta Duarte (s.f), se menciona que las políticas pasivas de empleo en nuestro país existen desde hace muchos años, mientras que las políticas activas de empleo tienen un origen más cercano en el tiempo, comenzaron a diseñarse aproximadamente en la década del noventa, con la creación de la Junta Nacional de Empleo y su articulación con la Dirección Nacional de Empleo. Se afirma en dicho artículo, que las políticas activas de empleo actúan principalmente sobre tres ejes: la oferta de trabajo, esto es apuntando a la mejora en la capacitación de los trabajadores para facilitarles el acceso a un empleo; un segundo eje es la demanda de trabajo, donde se incentiva la generación de puestos de trabajo, y un tercer eje es la intersección entre la oferta y la demanda.

Por otra parte, Guerra (2001) realiza una crítica a la división que se hace entre políticas activas y políticas pasivas de empleo. Argumenta que, al funcionar las políticas pasivas como un ingreso económico transitorio hasta que el individuo logre ingresar nuevamente a un empleo, estas operan como complementarias respecto a las activas, pues “intervienen cuando aquellas fallan y se debe socorrer a los desempleados” (p. 357). Por lo tanto, indica, que se podrían conceptualizar como políticas complementarias de empleo, pero no existe razón para hablar de política pasiva. Propone así, una nueva clasificación de subtipos dentro de las políticas de empleo:

- i) políticas de *regulación de empleo*, éstas consisten en un conjunto de instrumentos legales y normativos que tienen como objetivo la regulación del trabajo remunerado, este tipo de políticas son aplicadas por los ministerios de trabajo y principalmente por la inspección de trabajo;
- ii) políticas de *promoción del empleo*, estas son un conjunto de instrumentos generados con el fin de apoyar y promover la creación o mejora del empleo, actuando estas políticas sobre las personas y también sobre las empresas; y
- iii) políticas de *subsidio de desempleo*, estas intervienen de manera transitoria con el objetivo de brindar ayuda a quienes se encuentran sin empleo a través de un subsidio económico.

Por su parte la OIT (2005) menciona los programas que le corresponde llevar adelante a una política de empleo denominada como “activa”, estos son: los servicios públicos de empleo, la capacitación y las políticas de creación de empleo. Los servicios públicos de empleo, sirven de intermediación laboral, facilitando el contacto entre los desocupados y las empresas, “pueden (...), realizar controles para determinar si el desocupado

efectivamente está buscando empleo y hacer un seguimiento del desempleado para descubrir cuáles son sus dificultades reales de inserción laboral y recomendar acciones específicas” (OIT, 2005, p.202). Los programas de capacitación suelen brindar capacitaciones a trabajadores con dificultades de inserción laboral. Y los programas de creación de empleos, funcionan por medio de: “subsidios al empleo regular en el sector privado, creación directa de empleos en el sector público o de empleos de emergencia, y asistencia al desarrollo de microempresas y autoempleo” (OIT, 2005, p.204)

Estos programas indicados por la OIT, perfectamente corresponderían a las características de las políticas de promoción al empleo mencionada por Guerra. Por lo tanto, se tomará este concepto y no la denominación de políticas activas.

En la presente investigación, interesa principalmente las políticas de promoción del empleo, que son las que tienen como objetivo permitir el acceso al empleo a las personas que presentan dificultades para acceder al mismo, así como la promoción y el mantenimiento de él. En este sentido, de las unidades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la DINAE es quien gestiona las políticas de promoción al empleo. Por otro lado, las políticas de regulación son competencia de otras dos unidades ejecutoras: la Inspección General de Trabajo y la Dirección Nacional de Trabajo.

2.3 Estructura del MTSS

Como órgano de la Administración Pública, dependiente del Poder Ejecutivo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social lleva adelante las políticas del gobierno referidas al empleo y a la seguridad social. Tiene como cometidos: la definición de las políticas laborales, la intervención como mediador en la negociación individual y colectiva; la formulación e implementación de políticas activas de empleo y formación profesional; el control y regulación del cumplimiento de las normativas laborales; y la elaboración de políticas de regulación de la seguridad social procurando su aplicación.

Para llevar adelante estos cometidos, cuenta con siete unidades ejecutoras: la Dirección General de Secretaría, la Dirección Nacional de Trabajo (DINATRA), la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), la Dirección Nacional de Seguridad Social (DINASS), la Dirección Nacional de Coordinación en el Interior (DINACOIN) y la Inspección General

de Secretaría (IGTSS). Existe también otras unidades que funcionan con dependencia del Ministro o Subsecretario: la Asesoría en Relaciones Internacionales y la Asesoría en Derechos Fundamentales.

Brevemente se puede indicar en cuanto a ellas que, la Dirección General de Secretaría tiene como algunos de sus objetivos: el apoyo de la gestión del ministro, la administración de los recursos materiales, humanos y financieros del ministerio y servir de nexo entre las distintas unidades ejecutoras. De esta unidad dependen otras unidades técnicas como es el caso de la Unidad de Migración, la cual tiene como finalidad la promoción del empleo de la población migrante. En cuanto a la Dirección Nacional de Trabajo, esta es la responsable del desarrollo, coordinación y ejecución de planes y programas en materia de salarios y relaciones laborales, tiene como cometido asesorar y asistir en la elaboración de las políticas laborales y la intervención como mediador tanto en la negociación colectiva como en la individual. La Dirección Nacional de Empleo es la unidad ejecutora del MTSS que se encarga de la promoción y orientación de las políticas de empleo y de la formación profesional. La Dirección Nacional de Seguridad Social tiene como cometido la evaluación y control de la aplicación de las políticas de seguridad social. La Dirección Nacional de Coordinación en el Interior tiene como función fortalecer el rol del ministerio en el interior del país, desarrollando y mejorando la calidad de los servicios que se brindan en las oficinas del interior. Y, por último, la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social, tiene la responsabilidad de proteger a los trabajadores en el cumplimiento por parte del empleador de la normativa en materia de condiciones generales y condiciones de seguridad, salud y medio ambiente en el que se desempeñan los trabajadores.

En cuanto a las otras unidades que dependen directamente del Ministro o Subsecretario, la Asesoría en Relaciones Internacionales tiene entre sus objetivos la participación del ministerio en instancias internacionales, estrechando lazos con los ministerios de otros países y también con los organismos internacionales. La Asesoría en Derechos Fundamentales tiene entre sus cometidos la promoción de los derechos fundamentales, así como también el seguimiento de la aplicación de los convenios internacionales relativos a los derechos fundamentales⁴.

⁴ Información recuperada de <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/>

2.4 Presentación de las unidades vinculadas al tema

De las unidades ejecutoras que componen el MTSS, nos centraremos en la DINAE y en la Unidad de Migración, como unidad técnica. Dado que la primera se encarga de las políticas de promoción del empleo y la segunda de las políticas del empleo para la población migrante. También se hará una presentación del INEFOP, quien articula programas con la DINAE

- Dirección Nacional de Trabajo (DINAE)

Como se mencionó anteriormente la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) es quien tiene entre sus cometidos el diseñar, evaluar, gestionar y efectuar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas activas de empleo y formación profesional. Estos cometidos se redefinieron a partir de la Ley de Presupuesto del año 2005 (ley n° 17.930), entre ellos también se incluye: la administración de un Servicio Público de Empleo de carácter nacional con base territorial; contribuir a la elaboración de un Sistema Nacional de Formación Profesional y promover un Sistema de Certificación Ocupacional y administrar fondos para el apoyo de emprendimientos productivos.

Con el fin de lograr los cometidos mencionados se realiza una articulación en principio con lo que antiguamente era la Junta Nacional de Empleo (JUNAE). Posteriormente, con la ley N° 18.406 del año 2008 se crea en su lugar el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), por lo tanto, se transforma la JUNAE en una persona pública de Derecho Privado administradora del Fondo de Reversión Laboral.

De esta manera, la DINAE y el INEFOP trabajan en forma complementaria en el diseño y ejecución de las políticas de empleo. La DINAE tiene como valores que orientan su accionar: el trabajo decente; el valor social del trabajo; las personas como sujeto activo; la participación y diálogo social; la igualdad y equidad; el desarrollo integral e integrador; y los derechos fundamentales en el trabajo. Los objetivos estratégicos de la Unidad son: promover la incorporación de los valores institucionales en el diseño y ejecución de políticas y programas en aquellos ámbitos en donde la DINAE tenga representación; incorporar los valores institucionales en el diseño y ejecución de políticas y programas del INEFOP; incorporar los valores institucionales en el diseño y ejecución del Sistema Nacional de Cuidados; lograr el cumplimiento de los acuerdos estratégicos y operativos

con los gobiernos departamentales; promover, orientar y contribuir a la implementación efectiva de políticas públicas activas de empleo y formación profesional; diseñar y ejercer la supervisión y la evaluación de políticas, programas y servicios en materia de Empleo y Formación Profesional ejecutados por organismos del sistema que operan a través de la plataforma Vía Trabajo; lograr una mejor articulación en programas y servicios con el INEFOP; promover la institucionalización e implementación del Sistema Nacional de Formación Profesional; diseñar y promover la puesta en marcha de un Programa Nacional de Certificación de Competencias Laborales; Impulsar procesos de Diálogo Local por el empleo en territorio; profundizar la perspectiva de género en las políticas públicas de empleo y formación profesional, así como la mirada hacia otros colectivos específicos, para su mejor inserción en el mercado de trabajo; promover la mejora continua de la gestión orientada a resultados; mejorar el diseño y el clima organizacional y el capital humano; mejorar la infraestructura y las condiciones de trabajo; contribuir a mejorar la articulación interna entre las Unidades Ejecutoras del Inciso. Para llevar a cabo estos objetivos antes mencionados se trabaja conjuntamente con el INEFOP, por otro lado la DINAE cuenta con nueve Unidades Organizativas, estas son: la División de Emprendimientos Productivos; División de Formación Profesional; el Departamento de Administración y Registro; el Departamento Contable; la División Servicios Públicos de Empleo: el Departamento de Empleo Juvenil; el Departamento de Empleo Rural; el Departamento de Fortalecimiento de los Centros Públicos de Empleo; el Departamento de Planificación y Evaluación.

De acuerdo a los cambios que se están dando en el mundo del trabajo, la DINAE tiene asignada la responsabilidad de ejecutar programas de incentivos a la contratación de personas que presentan dificultades de inserción laboral. A través de la Ley N° 18.172 del 2006 y el Decreto 488/2011 se crea y reglamenta el Programa Objetivo Empleo de incentivo a las empresas privadas para la contratación de desempleados de larga duración en situación de vulnerabilidad.

A partir de la Ley 19.133 del 2013 se establece la promoción del empleo decente juvenil, incentivando su empleabilidad y permitiendo que se compatibilice el trabajo con el estudio. Entre los programas de empleo juvenil, se encuentra “Yo estudio y Trabajo” el cual ofrece una primera experiencia laboral a jóvenes de entre 16 y 20 que se encuentren estudiando.

Por medio de la creación de la Ley N° 18.516 y Decreto 25/2010 la DINAE lleva un registro de peones de la construcción, teniendo como objetivo promover que personas con dificultades de ingreso al mercado laboral puedan ingresar a través de puestos de trabajo que se generan por medio de la realización de obras públicas en la industria de la construcción.

Por otro lado, en el año 1995 se crea la Ley N° 16.736 de proyecto de Inversión Presupuestal en la DINAE, teniendo como fin el apoyo de emprendimientos productivos a personas de menos recursos. Luego la Ley N° 17.930 del 2005 establece la administración de un fondo de inversión productivo y social con destino a la formación de fondos rotatorios departamentales provenientes de otros recursos extra presupuestales.

Esta unidad ejecutora también actúa en otros temas como empleo rural, promoviendo las mejores condiciones de trabajo en ese ámbito. También en cuestiones de género, con la Ley N° 18.104 del 2007 donde se declara de interés general las actividades que se orienten a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, y la Ley N° 18.561 de 2009, referida a la prevención y sanción del acoso sexual en el ámbito laboral.

En el año 2011 a través de la DINAE el MTSS crea el Diálogo Nacional por el Empleo, como instancia multipartita con organizaciones comprometidas por las políticas de empleo. De allí surge la necesidad de implementar un Sistema Nacional de Formación Profesional. Es así que la División de Formación Profesional como unidad organizativa de la DINAE tiene como uno de sus objetivos contribuir a ese Sistema Nacional de Formación Profesional, también diseñar programas de fomento a la capacitación, impulsar la certificación ocupacional por competencias laborales, entre otros.

Por otro lado, una herramienta que ofrece el MTSS es Vía Trabajo, la cual es una plataforma que permite formar parte de una base de datos nacional con acceso a servicios como orientación laboral, oportunidades de empleo y formación profesional. Dicha plataforma conecta a las personas con oportunidades de empleo y a su vez los empleadores pueden acceder para encontrar candidatos con la calificación y formación que requieran.

También el MTSS, gestiona a través de la DINAE los Centros Públicos de Empleo (CEPE), los cuales brindan un servicio de orientación e intermediación en la búsqueda de empleo, surgen en el año 2006 a través de un convenio entre el MTSS y las intendencias departamentales. Son atendidos por técnicos del MTSS y personal administrativo de la Intendencia. Está dirigido tanto a los trabajadores como a las empresas. Las personas que se acercan se deben en primera instancia agenda una entrevista con un técnico, con quien

tendrá una orientación laboral, la cual consiste en poder reflexionar con el usuario cuáles son sus fortalezas, sus intereses, su formación. Se profundiza en el perfil de la persona, que es lo que sabe hacer, que es lo que necesita saber, etc.; también se le da orientación de cómo realizar un currículum. Las empresas también pueden acudir cuando requieran seleccionar trabajadores; los CEPES realizan una preselección conectando de esta forma a los trabajadores con las empresas, la oferta de empleo con la demanda. Cabe mencionar que estos Centros utilizan como herramienta la plataforma Vía Trabajo, todo registro se realiza por ese medio.

En el año 2016 se firma un convenio entre INEFOP y la DINAE con el objetivo de mejorar la atención a la población, generando una ventanilla única de atención. De esta forma se inicia un plan piloto en tres departamentos (Durazno, Maldonado y Salto) inaugurándose en el mencionado año los Centros Técnicos de Empleo y Formación Profesional.

Por otro lado, cabe mencionar que en enero del 2019 comenzó a ponerse en práctica la Ley N° 16.689 que otorga incentivos para la generación de nuevos puestos de trabajo. Mejorando así el subsidio brindado por Objetivo Empleo. A través de esta ley se brinda a las empresas un subsidio del 25% de un salario y medio mínimo en relación financiado por INEFOP por cada trabajador que contraten de entre 15 y 45 años de edad y un 40% de un salario y medio mínimo si contratan a trabajadores mayores de 45 años. También esta ley prevé prácticas formativas remuneradas dentro de las empresas.

- **Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)**

El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional fue creado en el año 2008 por la ley 18.406. Como indica el art. 1 de la mencionada ley, el INEFOP es una persona pública no estatal, lo que significa que no es lo mismo que el Estado. Esta persona pública no estatal, conforme al art. 30 de esta ley se vincula con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Como se desprende en el inciso b) del art. 2 de la ley uno de los principales cometidos de este instituto es asesorar al Poder Ejecutivo en materia de políticas de empleo, por ello es que cuando se habla de esta clase de política, no solo vemos la que realiza específicamente el Poder Ejecutivo sino el INEFOP, que es una persona pública no estatal vinculada a ese último. Asimismo, el inciso c) del antedicho art. establece que debe de ejecutar las políticas que sobre empleo le indique el Poder Ejecutivo.

Este instituto está dirigido por representantes del gobierno, de empresarios y de trabajadores. La población beneficiaria del INEFOP son principalmente las que presentan dificultades sociales, culturales y económicas, por las cuales se ven impedidos de acceder al mercado laboral. En su plan estratégico 2017-2019 menciona como beneficiarios potenciales a los jóvenes y a las mujeres principalmente provenientes de sectores socioeconómicos más vulnerables, también trabajadores rurales, personas con discapacidad y trabajadores en seguro de desempleo.

Además, existen acuerdos con empresas, para realizar capacitación y formación profesional a trabajadores activos. A través del Programa Uruguay Estudia, se promueve la culminación del ciclo educativo. Las micro y pequeñas empresas son beneficiarias a través de un apoyo económico ofrecido por el INEFOP. También las empresas medianas y grandes a través de programas de capacitación.

- **Unidad de Migración**

La Unidad de Migración es una división dependiente de la Dirección General de Secretaría, la misma fue creada en mayo de 2017 por resolución ministerial, con el fin de atender a los trabajadores migrantes que presentan mayor vulnerabilidad. Esta Unidad tiene como cometidos procurar que los migrantes logren una mejor inserción laboral, que se respeten los Convenios Internacionales en materia migratoria, y lograr una articulación tanto hacia dentro del ministerio como hacia afuera, por ejemplo, participando en la Junta Nacional de Migración en representación del ministerio. Un primer objetivo de la Unidad, es contribuir a la transversalización del tratamiento de las migraciones laborales en el MTSS, para esto se consideran las siguientes actividades: revisar la información sobre población migrante que se produce en el MTSS a través de los diferentes registros; incorporar ítems que den cuenta de tal población en los registros que no den cuenta de la misma; realizar informes de acuerdo a las variables relevadas en los Centros de Empleo, INEFOP, oficinas de denuncias, división consultas, etc.; realizar informes sobre el mercado laboral, de esa forma favorecer al diseño y gestión de programas y líneas de acción e implementación; realizar formaciones de sensibilización a funcionarios del MTSS; realizar acciones formativas y de sensibilización sobre trata laboral de personas y analizar los Convenios Internacionales de Derechos Fundamentales y relevar la situación laboral de las personas migrantes a las que refiere los Convenios.

Un segundo objetivo de la Unidad es contribuir a la mejora de la inserción laboral de la población migrante. Siendo sus actividades: realizar relevamiento de servicios y programas con los que cuenta tanto el MTSS como el INEFOP y el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOOP); observar objetivos, requisitos de acceso, ver pertinencia y accesibilidad para las personas migrantes; diseñar un itinerario de servicios en materia de trabajo y seguridad social; difundir los servicios y programas del MTSS entre organizaciones de la sociedad civil y entre los actores sociales; diseñar el itinerario de servicios en materia de empleo y formación profesional; diseñar talleres de orientación laboral para personas migrantes; diseñar e implementar talleres sobre derecho laboral para personas migrantes; difundir mecanismos de acceso a la Oficina de Denuncias; difundir mecanismos de acceso a la División Consultas Laborales y Salariales; establecer acuerdos y diseñar protocolos con la Dirección Nacional de Migración y con Cancillería a efectos de facilitar la tramitación de la documentación uruguaya en caso de haber irregularidades; identificar la documentación requerida para contratarse empleado; recabar información acerca de los servicios de reválidas de primaria, secundaria, UTU, UDELAR.

Y por último un tercer objetivo es contribuir a la construcción de las bases para diseñar líneas de acción en materia de migración laboral. Este objetivo tiene como actividades: construir un mapa de actores en materia de política migratoria; revisar la información que se produce en MTSS a través de los registros administrativos; realizar modelos de informe de acuerdo a las variables relevadas en los Centros de Empleo, INEFOP, Oficina de Denuncias, División Consultas, etc.; realizar informes sobre mercado laboral; relevamiento de fuentes que den cuenta de la situación laboral de las personas migrantes; relevar la normativa nacional e internacional en materia de migración y migración laboral; relevar y analizar la normativa que establece cuotas de sectores de actividad y en obras públicas eventuales y presentar propuesta de modificación; tomar contacto y recabar información acerca de plataformas virtuales que ofrezcan servicios y/o de vinculación con la diáspora y/o con población migrante altamente calificada; recabar y producir información del mercado laboral en general y de la inserción de personas migrantes en particular; identificar los mencionados convenios; analizar contenido de los mismos; identificar fuentes de información necesarias a efectos de realizar el seguimiento; y realizar informes requeridos por los Convenios ratificados⁵.

⁵ En el capítulo siguiente se retomarán los objetivos de la Unidad.

2.5 Convenios Internacionales de Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) como organismo perteneciente a las Naciones Unidas, tiene como cometido los asuntos relativos al trabajo y a las relaciones laborales. A su vez es administrado de forma tripartita, por representantes del gobierno, de empleadores y de trabajadores. Por medio de Convenios y Ratificaciones, se busca el desarrollo de las personas a través de trabajos de calidad. (Rodríguez; 2009).

La OIT considera que existen ocho Convenios considerados fundamentales, los cuales son estimados como principios y derechos fundamentales en el trabajo:

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
- Convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)
- Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

Y también existen cuatro Convenios de Gobernanza, considerados como instrumentos prioritarios, para todos los Estados miembros:

- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)
- Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122)
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)
- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

Además de ratificar tanto los Convenios fundamentales como los de gobernanza, Uruguay ha ratificado otros convenios calificados como técnicos. Dentro de ellos, se encuentra el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97). Este Convenio menciona en su art. 11 que: “la expresión trabajador migrante significa toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, e incluye a cualquier persona normalmente admitida como trabajador migrante”. Asimismo, en el art. 2 se afirma que los miembros que tengan en vigencia este

Convenio están obligados a contar con un servicio gratuito de ayuda a los trabajadores migrantes, que les proporcione información y que ellos además sepan de la existencia del servicio. Por otro lado, el art. 6 señala que todos los miembros cuyos países tengan en vigor el Convenio, deben tener un trato sin discriminación de nación, raza, religión o sexo hacia los inmigrantes documentados. Al igual que también, estos últimos deberán percibir un trato no menor de igual que los nativos en cuanto a la remuneración que perciben, las horas de trabajo, la formación profesional, la afiliación a los sindicatos y la seguridad social. Por lo tanto, como señala este Convenio los trabajadores migrantes deben contar con el mismo trato sin ningún tipo de discriminación al momento de ingresar a un empleo, deben contar con la seguridad social y percibir la misma remuneración que cualquier persona nativa del país.

De los cuatro Convenios de Gobernanza, es importante detenernos también en el Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm.122). El art. 1 del mismo menciona que los Estados miembros deberán formular y llevar adelante políticas activas para fomentar el pleno empleo, teniendo como fin estimular el crecimiento económico, disminuir los problemas de desempleo y subempleo y elevar el nivel de vida. Estas políticas activas deben garantizar un trabajo lo más productivo posible para todas aquellas personas que lo busquen. También otra garantía con la que se debe de cumplir es con la posibilidad de formación que se requiera para la ocupación de empleos, sin importar raza, color, sexo, religión, etc. Este Convenio es el que confirma la importancia que tienen las políticas de empleo para el crecimiento de un país y la importancia de que las mismas garanticen el acceso a un empleo de quien lo requiere, así como también la formación necesaria para obtenerlo.

Por estas cuestiones mencionadas es importante que las políticas de empleo cumplan con su función como tal, facilitando el acceso a un empleo para quienes lo necesiten. Considerando que, si hay sectores que presentan más vulnerabilidad al momento de acceso al mismo, se tenga en cuenta como se menciona en el Convenio sobre las políticas de empleo (núm. 122) que: “todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”

Por otro lado, es importante indicar que la resolución que dio origen a la Unidad de Migración, hace mención a tres de los Convenios mencionados; al Convenio sobre el

trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), y al Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97).

También existen otros Convenios y Recomendaciones mencionadas en la resolución de la Unidad de Migración, estos son: Convenio Internacional sobre Protección de los derechos de todos los trabajadores migrante y de sus familias, Recomendación N° 151 los trabajadores migrantes, 1975, OIT, Convenios Internacionales de Seguridad Social bilaterales y multilaterales suscritos por el país. De acuerdo a la existencia de estos convenios y recomendaciones es que se consideró necesaria la creación de la Unidad por motivo de hacer cumplir todos los derechos defendidos en tales acuerdos. Por lo que se consideró pertinente hacer mención a ellos, ya que los mismos sirven como eje para hacer valer los derechos y las protecciones sociales de los trabajadores y principalmente de los trabajadores migrantes.

CAPÍTULO 3 - LAS POLÍTICAS DE EMPLEO DE LA DINA E EN EL MTSS Y CATEGORIAS RELEVANTES

El capítulo que comienza se compone de tres secciones principales. En la primera sección se exponen los valores que sirven como orientadores de las políticas de empleo gestionadas por la DINA E. En la segunda sección se presentan las distintas políticas y programas gestionados por esta unidad, observando donde se materializan estos valores. Luego, en la tercera sección se presenta en primer lugar el concepto de trabajo decente, como un concepto fundamental en la orientación de las políticas de promoción al empleo del MTSS. Y en un segundo lugar se presentan los conceptos de trabajo precario, inclusión social e inclusión laboral, entendiendo estos conceptos, principalmente el de trabajo precario, como fundamentales para poder hacer el vínculo entre el trabajo y el acceso a los derechos asociados a la ciudadanía social, por ende, nos permiten ver el rol fundamental que tiene el trabajo.

3.1 ¿Cuáles son los valores que orientan las políticas de empleo?

Como se mencionó anteriormente, las políticas de empleo que interesan a esta investigación son las políticas de promoción de empleo llevadas adelante por la DINA E. Si bien, tanto la DINATRA como la IGTSS cumplen un rol importante en la regulación de las condiciones del empleo para asegurar que estos cumplen con las condiciones adecuadas, se considera para este trabajo no centrarnos en sus políticas. Nos enfocaremos únicamente en las políticas de la DINA E, que son las que promueven oportunidades de acceso al empleo desde una perspectiva de derechos.

En el presente apartado se desarrollan los valores que han sido presentados en la Planificación Estratégica 2015-2019 MTSS/DINA E como orientadores de las políticas de la DINA E. Estos valores son: el trabajo decente; el valor social del trabajo; las personas como sujeto activo; la participación y el diálogo social; la igualdad y equidad; el desarrollo integral e integrador; y los derechos fundamentales en el trabajo.

En primer lugar, el *trabajo decente* nombrado por primera vez en la Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 1999. Allí se menciona que, la OIT tiene como finalidad la promoción de oportunidades para que todos los hombres y mujeres puedan conseguir un trabajo decente. Y que este se

centra en cuatro objetivos: el empleo, la protección social, la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo y el dialogo social (OIT, 1999).

Espinoza (2003) plantea que el paradigma de trabajo decente contribuye a un debate preciso frente a la situación actual del mundo laboral. Dicha autora afirma, que en las relaciones laborales se han producido importantes transformaciones a causa de la globalización y la revolución tecnológica. Lo cual ha generado un cambio en la visión del trabajador hacia el trabajo, ya no considerándose este último como generador de estabilidad.

Podemos advertir que algunos valores orientadores de las políticas del MTSS afirman el concepto de trabajo decente. El primero de ellos es el *valor social del trabajo*. Este concepto es detallado como:

Inherente a una cultura del trabajo orientada al desarrollo socio productivo del país, como valor principal para la construcción de una sociedad integrada y con capacidad de fomentar convivencia. Valor de los trabajadores y de los empresarios, como condición imprescindible para alcanzar un trabajo de calidad y una sociedad más justa, integrada y próspera. (MTSS-DINAE, 2015, p.5)

Con el fin de la primera guerra mundial y como parte de Tratado de Versalles, en 1919 se crea la Organización Internacional del Trabajo. A partir de ese momento se reconoce la importancia de la justicia social y también del trabajo y de la protección de éste, conceptos que tomaron un eje central en la sociedad. Por lo tanto, es importante que las políticas de empleo sean orientadas teniendo en cuenta el valor social que tiene el trabajo. Es un factor fundamental para una sociedad más justa, que los trabajadores no sufran explotación, ni condiciones de empleo miserables. Un trabajo donde no se vulneren los derechos, contribuye al progreso constante de una sociedad.

Un segundo valor es el de *participación y diálogo social*. Somavía (2014) indica que también se reconoce el dialogo social como otro de los pilares donde se afirma el trabajo decente. Con respecto a la participación, la OIT afirma que, con el fin de promover el bienestar común, en cada nación, deben existir discusiones y decisiones de carácter democrático, entre representantes de los trabajadores, de los empleadores y del gobierno. (OIT, 1995)

En el Informe VI “Diálogo Social y Tripartismo” de la OIT (2018), el diálogo social es definido como:

Todo tipo de negociación, consultas e intercambios de información entre representantes de gobierno, empleadores y trabajadores a propósito de cuestiones de interés común en relación con la política económica y social. El diálogo social constituye no sólo un medio de progreso social y económico, sino también un objetivo propiamente dicho, toda vez que permite a las personas expresarse y defender sus intereses en la sociedad y en el lugar de trabajo. (p.3)

Cabe señalar que en nuestro país existe un modelo tripartito en la negociación colectiva, en donde rige una participación democrática, la cual permite la protección de los derechos laborales y facilita la negociación en cuanto a la fijación de los salarios. Con este valor se busca fomentar la participación y el diálogo entre los actores fundamentales en la instancia laboral.

Ghai (2003) indica que este diálogo social impulsa el progreso social, a la vez que promueve la eficiencia, la equidad y el reajuste. Este autor nombra tres aspectos del diálogo social: un primer aspecto es la negociación colectiva que es el diálogo que se da entre los representantes de los trabajadores, los representantes de las empresas. Esta negociación en Uruguay es tripartita ya que participan también representantes del gobierno. Un segundo aspecto es la democracia económica, que es la participación de los trabajadores en el propio funcionamiento de la empresa, menciona por ejemplo la participación en órganos rectores, en comités de seguridad e higiene, entre otros. El tercer y último aspecto del dialogo social mencionado por Ghai (2003) es la participación en el ámbito nacional, la cual tiene que ver con la participación que pueden tener en la formulación de las políticas sociales y económicas, los sindicatos y las organizaciones de empleadores.

El *desarrollo integral e integrador* es el tercer valor orientador que también afirma el concepto de trabajo decente. En la Directriz Estratégica del MTSS 2015-2020 se plantea como estrategia la cultura del trabajo para el desarrollo, donde se indica que para que un país logre el desarrollo es necesaria la educación, las competencias, la capacitación y la formación de sus ciudadanos. Para esto se profundiza en dos líneas, el trabajo decente y la calidad del empleo a través de dos conceptos que son: universalización de la educación y universalización del trabajo. Se entiende que, a través de formaciones, capacitaciones y la estimulación del conocimiento y la educación se logra incrementar la calidad del empleo. Esto se gestiona por medio de acciones que, como se detallará en la siguiente sección, son llevadas adelante por el División Formación Profesional de la DINAE.

Asimismo, también, en la directriz estratégica se visualiza el desarrollo humano como la ampliación de posibilidades para construir sus vidas en sociedad y no la sola posesión de bienes materiales y satisfacción de necesidades. A raíz de esto, la DINA E se ha orientado a articular acciones relativas a la formación profesional, contribuyendo de esta forma a reducir y eliminar posibles brechas y desigualdades.

Otro valor orientador que afirma el trabajo decente es el de los *derechos fundamentales en el trabajo*. Tomando nuevamente a Somovia (2014) este indica que los derechos fundamentales en el trabajo es otro de los pilares donde se afirma el trabajo decente. Ya que para que exista un trabajo decente, es condición la protección de los derechos en el trabajo. Para la OIT (2002), los derechos fundamentales en el trabajo comprenden cuatro áreas, que son: la libertad de asociación, la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva; la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio; la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. El principio de la libertad de asociación, la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, está vinculado para la OIT con la libertad que tiene todo individuo para llevar adelante organizaciones, defender sus intereses, y participar en negociaciones. El trabajo forzoso u obligatorio es definido en el artículo 2 del Convenio núm. 29 de la OIT como: “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”. Posteriormente en el año 1957 se forma el Convenio núm.105 sobre abolición del trabajo forzoso.

El trabajo infantil también es un tema que ocupa a los gobiernos y organismos internacionales. La OIT establece en 1973, el Convenio sobre la edad mínima núm. 138. En él se establece que la edad mínima que fije cada país miembro del Convenio no puede ser inferior a la edad que finaliza la obligación escolar o en su defecto 15 años. En nuestro país en el cap. XIII art. 162 del Código de la niñez y la adolescencia se establece como edad mínima para trabajar 15 años, tanto para empleos públicos como privados.

Y, por último, la discriminación en el trabajo “consiste en denegar la igualdad de trato y de oportunidades a las personas, por ellas mismas o por pertenecer a un colectivo social determinado (Ghai, 2003, p.140).

Igualdad y equidad es otro de los valores orientadores que afirma el concepto de trabajo decente. Ya que en la definición de este último se menciona que un trabajo para ser decente debe cumplir con la condición de equidad. Este valor está enfocado a la eliminación de las desigualdades laborales, educativas, territoriales, de edad, de género y

de colectivos. El principio de igualdad ha sido un derecho consagrado principalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, así como también es un derecho mencionado en el artículo 8 de la Constitución de la República.

Según informe global de la OIT (2003):

Los trabajadores que disfrutan de igualdad de trato y de igualdad de oportunidades mejoran la eficacia en el aprovechamiento de los recursos humanos y de las diversas competencias. Con ello se refuerzan la autoestima y la motivación de la fuerza de trabajo, lo cual desemboca en mejores relaciones laborales con implicaciones positivas para la productividad en general. Una distribución más igualitaria de las oportunidades de trabajo, los recursos y los factores productivos, incluida la educación, entre mujeres y hombres de diferentes razas, religiones u orígenes étnicos, contribuye al crecimiento y a una mayor estabilidad política. (p.11)

Este principio de igualdad y equidad se ve claramente reflejado en acciones específicas de la DINAE. A través de políticas dirigidas directamente a los jóvenes, otorgando cupos para personas trans y afrodescendientes en sus programas, promoviendo la ley de inclusión para personas con discapacidad y a través de la incorporación de una perspectiva de género en sus políticas, acciones que serán detalladas más adelante.

Otro valor orientador de las políticas del MTSS, este es, las *personas como sujeto activo*. Lo cual significa que todo trabajador o empresa hace plenamente uso de sus derechos y obligaciones. Y como sujeto activo se tiene el derecho de reclamar el cumplimiento de una determinada obligación a otro sujeto. En la “Estrategia Nacional de Fomento del Empleo. Estructura organizativa de la DINAE” (2006), se reconoce como principio de la DINAE a la persona como sujeto, reforzando una concepción de la persona no como objeto pasivo de políticas sino como sujeto activo. Posicionándose en el principio, se toma distancia con las acciones de corte asistencialistas, y se hace hincapié en las relaciones sustentadas en la corresponsabilidad entre las personas y los servicios para el alcance de los objetivos planteados.

3.2 Políticas y programas gestionados por la DINAE

En cuanto a las políticas y programas llevadas adelante por el MTSS a través de la DINAE, se puede visualizar cómo se materializan los valores antes mencionados.

En el periodo 2005-2009 se desarrolla la “Estrategia Nacional de Fomento al Empleo”, la cual a partir de una perspectiva de desarrollo local da inicio en el año 2006, como se puede observar en la figura 1 de la pág. 13, a la instalación de los Centros Públicos de Empleo (Cepe), en un acuerdo con los gobiernos departamentales. En sus comienzos el Cepe tenía como líneas de acción la intermediación laboral y el apoyo a emprendimientos productivos. Surgieron teniendo como objetivo fundamental la orientación la laboral de las personas, informando a los postulantes acerca de los requerimientos y tendencias del mercado y de oportunidades de empleo y de capacitación. En los Cepe se asesora también sobre la normativa laboral y la normativa de género, promoviendo la no discriminación de género.

En el año 2008 se incorpora una política de intermediación laboral, dando inicio al Programa Objetivo Empleo (POE), el cual hace foco en la población más vulnerable. Brinda un incentivo a las empresas que contraten hombres y mujeres de 18 a 65 años que presenten mayor vulnerabilidad. Asimismo, reconociendo la desventaja que las mujeres presentan en el mercado laboral, otorga un incentivo aún mayor si las contratadas son mujeres. Para poder implementar este programa, se pone en práctica una plataforma electrónica llamada Vía Trabajo, la cual gestiona y sistematiza la información simultáneamente. “Este plan tiene como propósito que todos los habitantes del país puedan desarrollar una vida digna en el ejercicio de sus derechos fundamentales como ciudadano/as. Intenta mejorar el sistema de protección social poniendo énfasis en los grupos vulnerables” (MTSS: DINAE, 2017, p.15). Es así que, el mencionado programa está dirigido a las personas en situación de vulnerabilidad, que se encuentran alejadas del mercado laboral, con la finalidad de lograr la **igualdad y la equidad** y que puedan acceder a un **derecho fundamental como es el trabajo**.

A partir del año 2010 en el marco de un trabajo entre la DINAE y el Instituto Nacional de la Juventud se ve la necesidad de implementar una política pública hacia los jóvenes. Luego de un tiempo de discusión en el año 2013 se creó la Ley de Empleo Juvenil N° 19.133, enfocada a la promoción del empleo decente juvenil. Buscando que los más

jóvenes tengan las mismas oportunidades de cualquier trabajador, y no solo el acceso a un empleo, sino a un empleo decente. Se crea la Unidad de Empleo Juvenil perteneciente a la DINAЕ, dicha unidad lleva adelante también, en coordinación con otros organismos públicos, el Programa Yo Estudio y Trabajo, creado partir del año 2012. Dicho programa posibilita una primera experiencia laboral a jóvenes estudiantes entre 16 y 20 años, compatibilizando empleo y estudio. Se trata de pasantías remuneradas en empresas del Estado, teniendo cupos que garantizan la participación de mujeres, de trans, afro y con discapacidad. Se apunta, por lo tanto, a una población que se ve vulnerada al momento de acceder a un empleo, procurando a hacer valer el **derecho fundamental en el trabajo**, que se reconozcan como **sujetos activos**, permitiendo su **desarrollo integral e integrador** en relaciones de **igualdad y equidad**.

El MTSS viene desde hace años promoviendo el dialogo social, fue así que en el año 2011 se implementó el primer “Dialogo Nacional por el Empleo, con apoyo de la OIT y de la Universidad de la República. Teniendo como objetivo la profundización del **diálogo social** y la consolidación de este como práctica política, con la convicción de que el diálogo ofrece más garantías de alcanzar políticas más eficaces. (MTSS. DINAЕ, 2011)

En el año 2015 se lanza la estrategia directriz del MTSS para el periodo 2015-2020 llamada: Cultura del Trabajo para el Desarrollo; se indica que para que un país logre su desarrollo es un factor importante la educación, la capacitación y la formación de sus ciudadanos. En dicha estrategia se profundiza y se continúa el avance en cuanto al **trabajo decente**, priorizando la calidad del mismo. El objetivo apunta a:

Incrementar las competencias, capacidades y habilidades, la calidad del trabajo, con más educación, formación y capacitación permanente, de trabajadores y futuros trabajadores (obrerros, empleados, empresarios, trabajadores por la cuenta, públicos y privados) con la finalidad de aportar a la profundización de una cultura del trabajo en consonancia con el **desarrollo integral e integrador** del Uruguay. (MTSS, 2015, p.6)

Se resalta el trabajo y la educación como **derechos fundamentales** y **valor del trabajo** (MTSS, 2015), siendo ambas cosas esenciales para el desarrollo del país.

A su vez se ve la necesidad de profundizar en el Sistema Nacional de Formación Profesional, el cual fue consolidado luego del proceso de Diálogo Nacional por el Empleo donde fue acordado generar un espacio de trabajo interinstitucional para relevar las necesidades y articular acciones para la formación profesional. Por lo tanto, este Sistema de Formación Profesional es resultado de un proceso de **diálogo social**, acuerdos y

acciones interinstitucionales con instituciones públicas teniendo como objetivo la formación profesional. En la DINAE funciona la División Formación Profesional, la cual tiene como objetivos: diseñar políticas activas de empleo, diseñar programas de fomento a la capacitación y formación, analizar las políticas y programas de formación, contribuir al Sistema Nacional de Formación Profesional e impulsar la certificación profesional por competencias laborales. Haciendo foco en la calidad, la pertinencia, y la **equidad**.

A partir de la elaboración de una nueva planificación estratégica, la DINAE plantea entre sus objetivos articular políticas y programas con INEFOP, de esta forma en 2016 se firma el primer convenio específico entre ambos, dando inicio a un proceso de construcción y desarrollo de roles y funciones desde una perspectiva de complementariedad. (MTSS. DINAE.INEFOP; 2019). De esta forma INEFOP incorpora la directriz “Cultura del trabajo para el desarrollo”, realizando una serie de cambios en sus lineamientos estratégicos, apostando a la formación profesional no solo de desempleados y personas en situación de vulnerabilidad, sino también de trabajadores en actividad y empresarios.

El valor de **igualdad y equidad** se ve reflejando en políticas destinadas a colectivos vulnerados como son las personas con discapacidad. Se han firmado en diversas oportunidades convenios de capacitación con asociaciones de personas con discapacidad. Uno de ellos es el convenio que se firmó en 2016 entre el MTSS y la Unión Nacional de Ciegos del Uruguay, otorgando cupos en los cursos de INEFOP para personas con discapacidad visual. Un paso importante para este colectivo, fue en 2019 cuando se reglamentó la ley N.º 19.691 que regula la inserción laboral de personas con discapacidad en el sector privado, estableciendo el deber de las empresas privadas con 25 o más trabajadores, de contratar personas con discapacidad. Bajo la órbita de la DINAE funciona el Registro de Empresas, que tiene como finalidad asegurar que las empresas estén cumpliendo con los cupos.

También en 2019 se implementa el Programa Temporal de Promoción al Empleo, por medio de la ley N.º 19.689. Este programa busca promover la generación de empleo otorgando un subsidio a las empresas al momento de contratar a trabajadores sin actividad laboral. Dando un mayor subsidio cuando las personas contratadas sean mayores de 45 años, las cuales se considera que presentan más dificultad para acceder a un empleo.

Otra política de la DINAE llevada adelante en cooperación con las intendencias departamentales y los hoy llamados Centros Técnicos de Empleo, es el apoyo a

emprendimientos productivos. Con el fin de “generar o consolidar **empleo decente**, contribuir a las mejoras de las condiciones de trabajo y a una redistribución equitativa del beneficio, generado en el proceso de producción de bienes o servicios (...)” (MTSS. DINAIE. INEFOP, 2019). Esta política es importante para el trabajo decente, y también para **el valor social del trabajo**, ya que permite el desarrollo social productivo del país, dando valor a los empresarios y a los trabajadores para poder alcanzar un trabajo de calidad, más integrado y **equitativo**.

Como se indicó, la DINAIE formula e implementa políticas específicas hacia poblaciones más vulnerables como son los jóvenes, u otorgando cupos en ciertos programas a mujeres, trans, afrodescendiente y personas con discapacidad. En estos programas donde se pone la mirada en poblaciones con características de vulnerabilidad queda invisibilizada la población migrante, si bien no es excluida de los distintos programas, tampoco es contemplada su vulnerabilidad.

3.3 Trabajo decente y Trabajo precario

3.3.1 Trabajo decente

Como se indicó en su momento, el concepto de **trabajo decente** es uno de los valores que orientan las políticas de empleo del MTSS, más concretamente de las políticas llevadas adelante por la DINAIE, es un concepto marco que contiene el resto de los valores. Por lo que en los siguientes párrafos se pretenderá llevar adelante una mirada en profundidad del concepto y una comprensión más precisa del mismo.

Este concepto también es un concepto fundamental para la OIT, con el que se busca hacer frente a las situaciones de precariedad laboral con la que se encuentran muchos de los trabajadores en el mundo. Por causa del momento que se estaba atravesando como consecuencia de la globalización y los resultados negativos que generó en el mundo laboral, se aborda por primera vez el tema del trabajo decente en el año 1999 en la 87° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ya no se tiene solo como finalidad la creación de empleos, sino que se busca que estos sean de calidad (Supervielle y Zapirain, 2009). Esto es, que cumplan con las condiciones de un trabajo decente

En cuanto a los factores que son necesarios para que exista trabajo decente, Supervielle y Zapirain (2009) afirman que, es un trabajo donde existe el respeto y cumplimiento de los derechos humanos laborales; un trabajo de calidad aceptable, donde se respeten los principios y derechos fundamentales del trabajo, se promueva el diálogo social, el tripartismo y donde se esté amparado por el sistema de protección social. Por lo que indican que:

Solo el trabajo prestado en condiciones de respeto a la dignidad humana ayuda a superar la pobreza y la marginalización social; por el contrario, aquel trabajo que no tiene en cuenta los derechos y las necesidades de las personas, reproduce la explotación y las expone a vivir en un círculo de miseria. (Supervielle y Zapirain, 2009, p.98)

Además de los factores recién mencionados, Ermida Uriarte (2001) agrega que el trabajo decente implica también tomar una posición valorativa relacionada con la dignidad de la persona. El mismo autor indica, que el concepto de trabajo decente es un concepto en construcción, de carácter integrativo o dinámico, ya que para su realización es preciso combinar aspectos que tienen que ver con los derechos, la protección, el empleo y el diálogo como un todo integrado. Por lo tanto, estos factores mencionados se combinan, y se puede decir que todos ellos promueven la dignidad y el desarrollo de la persona, de ahí que es tan importante que se cumplan todas estas condiciones.

Con respecto a esto, se puede agregar el análisis que realiza Rodgers (2002), este autor indica que los cuatro objetivos⁶ del trabajo decente están todos interrelacionados y promueven la integración social. Afirma que, el trabajo contribuye a la integración social, pero solo si “se ejecuta en las condiciones que corresponden, en un ambiente donde los fines colectivos reflejen las opiniones de los interesados” (Rodgers, 2002, p.16).

Por otro lado, hay varios autores que encuentran ciertas limitaciones en el concepto de trabajo decente, limitaciones que llevan al cuestionamiento de qué tan eficiente es este concepto. Se indica primeramente que tiene como característica estar en constante construcción porque a la definición inicial del concepto se le fueron agregando nuevas nociones como calidad del empleo, libertad sindical y negociación colectiva, atendiendo así a los cambios que se van dando en las condiciones laborales (Millones Espinosa, 2012). Por lo cual se suele decir que es un concepto dinámico, que está en construcción, no suele

⁶ Estos son: la promoción de los derechos fundamentales, el empleo, la protección social y el diálogo social.

haber una definición única del concepto, dado que también integra varias condiciones que suelen ir variando.

Otra dificultad que se encuentra en el concepto de trabajo decente, es la indicada por Ghai (2003), el autor plantea que no es fácil encontrar los indicadores que incluyan los cuatro objetivos que contiene el concepto y a la vez expresen sus interrelaciones. Existe, un cuestionamiento de cuál puede ser el indicador general para medir el trabajo decente. Por lo que se afirma que sería importante brindarle a los gobiernos, empresas y trabajadores herramientas para medir y evaluar los progresos de cada país en esa materia. Pero a la vez indica que, si cada país elige por su propia cuenta los indicadores para su evaluación, se dificulta muchas veces la comparación internacional. Por lo que hay que tener en cuenta ante esto, que no todos los países cuentan con los mismos recursos y posibilidades en cuanto a información estadística.

Por su parte, Millones Espinosa (2012) señala que:

Varios son los intentos por darle cuerpo metodológico al concepto en cuestión y, así, poder operacionalizar algunas de sus variables. Sin embargo, lo amplio de su radio de acción, o quizás poca claridad, crean la dificultad para su medición dentro de un modelo único de herramientas que, por ende, se traduce en una amplia familia de indicadores. (p.98)

El autor plantea que no existe una vía única que mida el trabajo decente. Hay una serie de indicadores que permite la evaluación por país, el desafío entonces está en mejorar las herramientas de medición “frente al objetivo de impulsar la meta de alcanzar el trabajo decente” (Millones Espinosa, 2013, p.100).

Una importante limitación que menciona este autor con respecto a este concepto, es la propia estructura económica y política de la región, esta estructura mantiene las diferencias entre las clases sociales. Por lo que se cuestiona qué tan posible será alcanzar un trabajo decente sin intervenir en esa estructura económica, social y política. Es el propio Estado, afirma el autor, quien reproduce las desigualdades sociales, por lo cual es un tanto paradójico que brinde seguridad laboral a la par que respalda muchas veces la flexibilidad laboral (Millones Espinosa, 2013).

(...) si no hay un impacto severo a la estructura social desigual e inamovible descrita de la región que prácticamente condena a un 60% o 70% de la población a debatirse entre la marginalidad, pobreza o una clase media estancada, el mundo del trabajo ni cerca estará de lo que podría entenderse como “decente. (Millones Espinosa, 2013, p.102)

Por otro lado, como ya se ha afirmado, el trabajo decente es un concepto dinámico, el cual se mide a través de indicadores que varían según el contexto y país, el cual hace énfasis en la protección y calidad de los empleos. Es un concepto que sirve como orientador de las políticas. Por lo que es importante considerar las herramientas con las que cuenta cada país para procesar la información estadística adecuada, que permita brindar mejores respuestas a las necesidades del país y de las personas, así como también es necesario que haya otras voces, las voces de los propios trabajadores y no solo la de los gobiernos y empresas.

Pero, aun así, a pesar de las dificultades que el concepto de trabajo decente puede contener, es el concepto que en la actualidad sirve para medir las condiciones adecuadas de un empleo, las cuales se consideran apropiadas si cumplen con las cuatro dimensiones: protección de los derechos, protección social, diálogo social y acceso al empleo (esta última refiere entre otras a remuneración y condiciones laborales saludables). Si bien cada país puede tener sus limitaciones, existen parámetros generales ya definidos por la OIT que deben considerarse como necesarios para que un trabajo se considere decente. El trabajo continúa teniendo un rol fundamental para la inclusión de las personas, por lo que es importante que exista un indicador que permita evaluar el mismo. Al ser un concepto valorado por la OIT, sería esperable que existieran mecanismos para hacer cumplir sus dimensiones de modo que se salvaguarden los derechos de todos los trabajadores. Como bien se indica: “El trabajo decente es sinónimo de trabajo productivo, en el cual se protegen los derechos, engendra ingresos adecuados y genera una protección social apropiada. Significa también trabajo suficiente para todos” (Brú y Rosal, 2001, p.93).

Por tanto, el trabajo decente es un concepto que permite defender los derechos laborales de los individuos, y permite también alcanzar el bienestar de la sociedad. Por ello también debe ser considerado un concepto guía al momento de orientar las políticas de empleo. Además, permite hacer frente a las condiciones precarias que puede tener el empleo y utilizar mecanismos que den cuenta de la mejora en las condiciones del mismo. Es importante que se cumpla con el trabajo decente reflejado en los distintos convenios internacionales, adaptándose a la realidad particular de cada país.

3.3.2 Trabajo Precario y otras categorías vinculadas

Es importante tomar el concepto de trabajo precario, ya que éste permite captar las distintas facetas que tiene actualmente el trabajo, facetas que han ido surgiendo a través de los cambios acaecidos en las últimas décadas. Este concepto es fundamental para poder observar el rol de importancia que tiene el trabajo, y como se vincula este con la inclusión social. Se puede indicar que, este concepto nació como resultado del deterioro de las condiciones laborales a causa de los procesos de reestructuración productiva y económica (Mora Salas, 2010).

Como afirma Castel (2010), a partir de la década de 1970 comienzan a producirse cambios en la condición salarial, cambios que conllevan a una creciente incertidumbre. Aumentando el número de individuos afectados, donde comienza a surgir un deterioro de la articulación entre trabajo y protecciones. Esto se visualiza, por ejemplo, a través de la desocupación, la precarización de las condiciones de trabajo, los diversos tipos de contratos, las pasantías y los contratos subvencionados por el Estado. Estamos frente a un concepto que nació a raíz de los procesos de globalización, donde se observan transformaciones en las condiciones laborales, surgiendo nuevas formas de empleo, tercerizaciones, empleos de tiempo parcial o temporarios, lo que tiene como efecto mayor inseguridad e incertidumbre laboral.

Standing (2011, citado en Cuevas Valenzuela, 2015) también coincide en que el trabajo precario es resultado de los procesos mencionados anteriormente y agrega que, el principal mecanismo del trabajo precario es la flexibilidad⁷. Asimismo, este autor plantea que la precarización en el trabajo produce tres efectos: el primero es la aceleración del tiempo de trabajo, donde los individuos tienden a adaptarse a los ritmos del capitalismo; un segundo efecto es la fragmentación de la estructura de las clases ocupacionales; y un tercer efecto es que quienes tienen trabajos precarios suelen quedar por fuera de algunas de las garantías que brinda el status de ciudadano, como por ejemplo la seguridad social.

Con relación a este último efecto, Castel (2002, citado en Mora Salas, 2010) argumenta que, el trabajo precario es un trabajo ausente de garantías laborales y sociales, por lo tanto,

⁷ “Por flexibilidad laboral entendemos la tendencia generalizada de modificar por vía autónoma o heterónoma las reglas jurídicas de la prestación de trabajo, alterando los niveles de protección preexistentes del trabajador, con la finalidad de ajustar el factor trabajo a las nuevas exigencias del sistema de producción” (Raso Delgue, 1993, p. 389)

sin derechos de protección y agrega que, los cambios generados por el surgimiento del trabajo precario cuestionan la naturaleza del trabajo asalariado moderno, y a éste como un medio de integración social. De esta forma, expresa una ruptura del vínculo entre el trabajo asalariado y la ciudadanía.

Es importante ver cómo el individuo se ve despojado de tan importante medio de integración social como es el trabajo y es fundamental preguntarse qué efectos puede tener eso, en qué lugar queda el individuo sin el soporte de seguridad que le daba un trabajo estable, y verse inmerso en condiciones de incertidumbre.

Por eso, siguiendo esta línea, Mora Salas (2010) afirma que debe existir un compromiso de los actores sociales, políticos y económicos para que se cumplan los derechos de los trabajadores, de no existir ese compromiso se termina gestando en el mundo laboral dinámicas de empleo que favorecen la precariedad laboral. Este autor, afirma que el individuo no es el precario, sino que lo es el puesto de trabajo que ocupa. “Que por razones de falta de productividad, de competitividad o por criterios de sobreexplotación laboral, imposibilitan que el empleo se constituya en una fuente de integración social” (Mora Salas, 2010, p.43).

Como bien indican Supervielle y Zapirain (2009): “La centralidad del trabajo, a pesar de las trascendentales transformaciones materiales y culturales operadas, sigue conservando un carácter esencial en la actual etapa histórica y configura un elemento primordial de socialización y de realización personal y colectiva” (p. 95).

Más allá de los cambios y de las características de precariedad que actualmente tienen los empleos, este sigue cumpliendo un rol fundamental para la integración y realización del individuo por esto es tan importante que se busquen los mecanismos para mejorar las condiciones del mismo. También desde el punto de vista de la sociedad, el trabajo continúa siendo un generador de equidad social, siempre y cuando todas las personas tengan las mismas posibilidades de acceso.

Además, en cuanto al concepto de trabajo precario, es importante mencionar el análisis que realiza Rodgers (1989). Este autor identifica cuatro dimensiones de la precariedad en el ámbito laboral. Una primera dimensión es el grado de riesgo en la continuidad del empleo, los trabajos precarios serían los que tienen una corta duración o mayor riesgo a ser perdido con el tiempo. La segunda es el escaso control del trabajo, argumenta el autor que el trabajo es más inseguro cuando menos control haya por parte del trabajador de los salarios y las condiciones de trabajo. La tercera dimensión refiere a la protección, e indica

que no solo se trata de protección social, sino también de la posibilidad de poder luchar contra las condiciones inadecuadas, los despidos abusivos y la discriminación. Y por último la cuarta, tiene que ver con los bajos ingresos, esta dimensión refiere a que un trabajo se considera precario cuando la baja remuneración se asocia a la pobreza. De acuerdo a estas dimensiones, afirma, que los trabajos se pueden considerar precarios si existe una combinación de todos estos factores. Por lo se puede concluir que la precariedad implica varios factores como la inestabilidad, la falta de protección, la inseguridad y la vulnerabilidad económica.

Se entiende entonces que, se pueden tomar estas dimensiones como indicativos para saber si estamos frente a empleos donde existe una situación de precariedad, y conociendo estas dimensiones procurar que los empleos cumplan con las condiciones adecuadas, con el fin de garantizar los derechos de todos los individuos. Estas condiciones adecuadas, de acuerdo a Rodgers (1989), se cumplirían con la existencia de empleos más estables o con menos riesgo de pérdida, con una mayor participación del trabajador en cuanto a su salario y condiciones de empleo, con la existencia de protección social y por último con una remuneración que no se considere como un bajo ingreso.

Además del trabajo precario, existen otras dos categorías que contribuyen para entender la importancia del trabajo y como este aporta como un elemento central de integración social y de ciudadanía. La primera de ellas es la de **inclusión social**. En cuanto a esta, Subirats et al. (2009) reconocen que, el mercado laboral es un factor fundamental para lograr la inclusión social, en efecto, es considerado uno de los principales medios de producción de sentido e identidad para los individuos. Por lo tanto, afirman que el tipo de participación que se tenga en el mercado laboral determina las condiciones de la inclusión social. Por lo expuesto, se puede decir que la ausencia de participación en el mercado laboral, o la participación en él, pero de forma precaria puede tener como efecto el que no se logre una adecuada inclusión social.

En cuanto a este concepto, la CEPAL (2017) define la inclusión como:

(...) la realización de los derechos, la participación en la vida social, el acceso a educación, salud y cuidado, así como a los servicios básicos de infraestructura, y la disponibilidad de recursos materiales como ingresos y vivienda. Remite a un proceso de mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas para la plena participación de las personas en la sociedad, que tiene tanto dimensiones objetivas como de percepciones” (p. 92)

Es importante, para que exista una inclusión social que se prime la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, que se reconozca que todos tenemos distintas capacidades, pero que, aun así, las oportunidades sean las mismas para todos, al igual que todos gozamos de los mismos derechos. El empleo es un componente importante y necesario para que exista inclusión social. Si existe riesgo de empleo, existe riesgo de inclusión social.

Además del concepto antes desarrollado, hay otro concepto también a destacar e igualmente vinculado a las condiciones de empleo, este es el de **inclusión laboral**. En primer lugar, el Panorama Social de América Latina 2018 de la CEPAL, vincula este concepto con el de trabajo decente, por lo tanto, refiere al acceso y participación en el mercado laboral que garantice las condiciones de un trabajo decente. Se considera el trabajo como un medio para acceder al desarrollo personal y a la igualdad. “Es el eje central de la integración y un mecanismo fundamental de construcción de autonomía, dignidad personal y ampliación de ciudadanía” (CEPAL, 2017, p.92).

Se observa nuevamente el lugar central que tiene el trabajo en la vida de las personas, como factor fundamental de integración social. Y también la importancia del cumplimiento de las condiciones de trabajo decente para lograr la inclusión laboral.

Asimismo, tomando la dimensión inclusión laboral, la CEPAL (2017) también reconoce la importancia de percibir una remuneración suficiente para que se logre esta inclusión laboral. Considera que un hogar está en situación de inclusión si los ingresos laborales son iguales o superiores a la línea de pobreza relativa utilizada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por tanto, con el concepto de inclusión laboral: “(...) se busca también dar cuenta de la necesidad de garantizar la participación de las personas en el trabajo remunerado en condiciones dignas, con empleos de calidad que les otorguen ingresos estables y acceso a la protección social” (CEPAL, 2017, p. 92).

CAPITULO 4 - POLITICAS DE EMPLEO MÁS ADECUADAS PARA LA POBLACIÓN MIGRANTE

El siguiente capítulo comienza con una primera sección donde se cuestiona si las políticas de empleo tienen un enfoque migratorio, para dar respuesta a esto se hará un recorrido por las distintas dificultades con las que se ha encontrado la Unidad de Migración. En la segunda sección se expone el cuestionamiento de si debería haber políticas de empleo específicas o focalizadas hacia los migrantes por parte del MTSS. Por lo que primeramente se desarrollan los argumentos que presenta la OIT con respecto a las políticas de empleo hacia esta población. Y, en segundo lugar, se debate cuál es el tipo de política más apropiada para atender a esta población que presenta características específicas. Para esto, se tomarán elementos de la discusión entre las dos concepciones de política social: la política focalizada y la política universal, para aportar al debate de cuál sería el tipo de política más adecuada para hacer frente a la situación de la población migrante trabajadora.

4.1 ¿Las políticas de empleo tienen enfoque migratorio en su formulación o implementación?

En la presente subsección se pretende responder a la pregunta de si las políticas de empleo llevadas adelante por la MTSS a través de la DINAE tienen un enfoque migratorio en su formulación o implementación. Para dar comienzo a este cuestionamiento vale indicar que, en el año 2017 se observó la nueva realidad con la que se encontraba nuestro país, al recibir una gran proporción de migrantes y fue así que se vio la necesidad de instalar dentro del MTSS la Unidad de Migración, considerando la vulnerabilidad del trabajador migrante. La creación de esta Unidad dentro de la órbita ministerial, que busca dar respuesta a la visible situación de esta población, se considera un avance muy importante de la política pública.

Como se indicó en su momento, la Unidad de Migración tiene como cometidos procurar la mejora en la inserción laboral de los migrantes que presenten mayor vulnerabilidad, así como también asegurar que se respeten los convenios internacionales en materia migratoria y realizar una articulación hacia dentro del ministerio como hacia afuera. Tiene a su vez,

tres objetivos principales, que son la mejora en la inserción laboral de los migrantes, lograr mejoras a la interna del MTSS en el tratamiento con migrantes y sentar las bases para las políticas migratorias laborales. Vale aclarar que esta Unidad de Migración no depende de la DINAE, sino que depende de la Dirección General del MTSS, se define como una unidad técnica dependiente de la Dirección General.

Esta unidad ha encontrado diversas dificultades para poder llevar adelante los objetivos propuestos. Una de las dificultades mencionada por la referente de la Unidad en la entrevista realizada, es que, si bien cuenta con referentes en cada una de las unidades ejecutoras, no ha habido hasta el momento una adecuada coordinación con ellos. Otra dificultad mencionada, es la falta de formación en la materia, para los funcionarios del ministerio, lo que obstaculiza llevar adelante uno de los objetivos de contribuir a la transversalización del tratamiento de las migraciones laborales en el MTSS. Relacionado con este objetivo tampoco se ha logrado que las distintas unidades ejecutoras lleven un registro administrativo que brinde información de los migrantes que son atendidos. Con respecto a esto vale aclarar que, tanto la DINATRA como la IGTSS llevan un registro, pero no hay una adecuada coordinación para poder trabajar con esos datos. La DINATRA por su parte, solo rellena un cuestionario y clasifica si la persona es de nacionalidad uruguaya o extranjera, sin especificar país de origen, ni tiempo de ingreso en este país, ni dificultades presentadas. Esto obstaculiza tener conocimientos del acceso que tienen los migrantes a los recursos y programas del MTSS. La referente de la Unidad también indica, que se ha tenido la intención, como lo plantea uno de sus objetivos de sentar bases para una política laboral migratoria, pero no se ha logrado un contacto fluido con actores como el PIT-CNT y las Cámaras Empresariales, ya que estos manejan muy bien todo lo concerniente a la temática laboral, pero no a la temática migratoria.

Se indica también, como una debilidad importante la falta de presupuesto y de recursos para la realización de distintas actividades. Asimismo, también lo es, la falta de jerarquía de la Unidad, ya que depende de la Dirección General de Secretaria y a su vez esta última tiene bajo su órbita a otras tantas unidades, que nada tienen que ver con el tema. También menciona como debilidad la falta de un lugar físico, ya que la unidad actualmente funciona dentro de una oficina de la DINAE, aunque no forma parte de ella. Todas estas dificultades y debilidades con las que se enfrenta la Unidad de Migración hacen que, si bien están planteados los objetivos, los mismos no sean fáciles de cumplir y la Unidad se enfrenta con muchas dificultades que imposibilitan sus cometidos también. Cabe mencionar que en la

resolución que da origen a la Unidad de Migración se establece entre sus cometidos: “promover el trabajo decente para los trabajadores/as migrantes a través de los programas y servicios de las Unidades Ejecutoras del MTSS (...)”. Pero, al no haber podido lograr una coordinación fluida con las demás unidades ejecutoras este cometido descrito en la mencionada resolución, hasta el momento no se ha podido realizar. Estas dificultades reconocidas por la referente de la Unidad, pueden ser también oportunidades de mejora, ya que es una oportunidad para seguir trabajando con el fin de lograr cumplir con los cometidos y objetivos planteados.

Por otra parte, en cuanto a la DINAЕ cuando se observan sus programas, no se identifica ninguno que sea enfocado a esta población que presenta necesidades específicas. La DINAЕ cuenta con programas dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad, o que presentan mayor dificultad para acceder un empleo, como es por ejemplo el caso de los jóvenes o los mayores de 45 años, pero no cuenta con ningún programa dirigido específicamente a la población migrante.

Como se indicó en el capítulo anterior la División Formación Profesional perteneciente a la DINAЕ tiene como objetivos incrementar competencias, capacidades y calidad del trabajo con más educación y formación del trabajador. También como objetivos se presenta el impulso de la certificación ocupacional por competencias laborales. Se observa que este programa no alcanza a la población migrante, dado la problemática que presentan de sobreeducación. Esta población no precisa más formación, sino que se les reconozca sus años de estudio y conseguir trabajos acordes a su formación profesional. Es insuficiente una política que tiene como objetivo la calidad del empleo a través de formación y capacitación, cuando existe una población que tiene formación, pero no logra alcanzar puestos laborales acorde a ella⁸.

Por último, tampoco se reconoce una óptima coordinación entre la Unidad de Migración y la DINAЕ, ni se ha capacitado a los funcionarios del ministerio en el tema migratorio como para que este se considere como un tema en el cual hacer foco en las políticas de empleo, o bien para que conozcan la especificidad de la población migrante y puedan atenderlos más adecuadamente.

⁸ Por otro parte, es una política insuficiente ya que por medio de formación y capacitación no alcanza para lograr una mejora en las dimensiones de la precariedad antes vistas.

4.2 ¿Debería de haber políticas focalizadas o específicas hacia los migrantes?

Para dar respuesta a esta pregunta, se considera importante comenzar describiendo las recomendaciones que realiza la OIT con respecto a las políticas de empleo hacia migrantes y luego se expondrán tanto las fortalezas como las debilidades de las políticas focalizadas y universales, con el fin de reflexionar cuál es la adecuada para hacer frente a la problemática planteada

4.2.1 - Recomendaciones de la OIT en cuanto a las políticas de empleo hacia migrantes

Frente al cuestionamiento en cuanto a, si las políticas de empleo del MTSS deberían de tener un enfoque hacia los migrantes recientes, es importante desarrollar en primer lugar los argumentos de la OIT respecto a esto. Comenzamos diciendo que, la migración y el asunto laboral es algo que interesa a la OIT, tanto así que el tema fue incluido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la agenda 2030, donde se define lo siguiente: “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios” (OIT, 2016, p.16).

Es importante mencionar que, es reconocida por los Estados Miembros de las Naciones Unidas la contribución positiva de los migrantes para el desarrollo de los países. “Si los migrantes se integran adecuadamente en el mercado de trabajo, la migración puede impulsar el ingreso per cápita de las economías receptoras aumentando la relación empleo-población y la productividad laboral” (OIT, 2017, p. 18)

Asimismo, la OIT (2016) reconoce que, en varios países de la región, la migración desde un enfoque laboral es muy poco abordada por las políticas públicas. Es así, que identifica ciertas debilidades en ellas, como son: el débil enfoque laboral, la poca participación de los actores del mundo laboral en los procesos de consulta sobre migración, la no existencia de comisiones inter-gubernamentales donde participen los ministerios de trabajo, la ausencia de coherencia entre las políticas migratorias y las políticas de empleo, la falta de competencia de las instituciones del mercado laboral para trabajar con el tema de la migración laboral, poca participación de los trabajadores migrantes en procesos de

sindicalización y negociación colectiva, sistemas de información y de estadísticas débiles y brechas en los conocimientos sobre migración laboral.

Con respecto al débil enfoque laboral de las políticas públicas, a pesar que la OIT (2016) reconoce que las migraciones que se producen en la región son principalmente con fines laborales, los ministerios de trabajo están teniendo un rol limitado en la formulación y gestión de las políticas sobre migración. En cuanto a la poca participación de los actores del mundo del trabajo en los procesos de consulta sobre migración, hay dos procesos de consulta sobre migración en la región: la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) y la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), en donde nunca hasta el momento, han participado actores del mundo del trabajo y los ministerios de trabajo no tienen poder de decisión sobre el tema dentro de ellos. Otro factor débil e importante que se visualiza es la ausencia de coherencia entre las políticas migratorias y las políticas de empleo, lo que suele generar que muchas veces se vean vulnerados los derechos laborales de los migrantes (OIT, 2016).

El diseño de políticas laborales con enfoque migratorio –y viceversa- es un desafío común en muchos de los países de la región. El enfoque de estas políticas debería tomar en cuenta la realidad migratoria de los países y articular la demanda del mercado laboral con las necesidades de las poblaciones migrantes y de las localidades receptoras, todo ello desde una perspectiva de derechos. Para ello, se requiere de la participación tanto del ministerio de trabajo, de las instituciones del mercado laboral y de los representantes de empleadores y de trabajadores (...). (OIT, 2016, p.85)

La falta de competencia de las instituciones del mercado laboral para trabajar con el tema de la migración laboral también es un punto débil, es así que, “el diseño de políticas para asegurar la portabilidad y el reconocimiento de los diplomas, competencias y calificaciones de los trabajadores migrantes es un tema a contemplar entre las acciones de política en los países de la región” (OIT, 2016, p.86).

Las debilidades planteadas por la OIT, son claramente identificadas en nuestro país. La acción pública sobre la migración desde un enfoque laboral es muy débil. Si bien se realizó el intento con la creación de la Unidad de Migración, esta no ha logrado tener un rol importante dentro del ministerio. No ha logrado contar con los recursos ni el presupuesto necesario para poder cumplir sus cometidos y objetivos. Está dentro de los objetivos de la Unidad lograr la participación de los actores del mundo laboral, pero esto no se ha logrado.

Otra debilidad que presentan los países de la región según la OIT (2016) es la deficiencia en los sistemas de información sobre los migrantes, por lo que considera que es importante que los países generen información actualizada que sirva como herramienta para la creación de políticas sobre migración laboral desde una perspectiva de derechos.

Por todo lo expuesto, la OIT (2017) afirma que:

Una consideración importante es la formulación y aplicación de políticas activas del mercado de trabajo que se ajusten a las políticas migratorias en lo que se refiere el fortalecimiento del papel de los servicios públicos de empleo, evaluando las necesidades reales y futuras de competencias, y la formación y educación profesional. La adaptación de los servicios públicos de empleo para que presten servicios más inclusivos y apoyen a los nuevos inmigrantes es un factor que podría facilitar su integración en el mercado de trabajo y su movilidad ascendente. (OIT, 2017, p. 27)

Pese a estas recomendaciones, en la mayoría de los países las políticas migratorias, también las relativas a migración laboral, son llevadas adelante principalmente por ministerios del interior o de relaciones exteriores, ocupándose más que nada de temas de admisión al país, por lo que es necesaria una coordinación entre estos ministerios, pero junto con el de trabajo (OIT, 2017). Lo correcto es que los ministerios de trabajo y las políticas de empleo les den la atención adecuada a los trabajadores migrantes e “institucionalizar el papel del diálogo social en la concepción y aplicación de políticas relativas a la migración laboral” (OIT, 2017, p. 30)

Con relación a estas debilidades mencionadas, en el ministerio no ha habido un seguimiento con una información estadística detallada que dé cuenta de la situación de los trabajadores migrantes, se ha tenido un vago intento de llevar un registro, pero tales registros no han sido de utilidad para trabajar en políticas laborales hacia esta población.

Siguiendo con las recomendaciones de la OIT, se indica que es importante una adecuada integración de los migrantes al mercado laboral, para eso es fundamental contar con políticas laborales con enfoque migratorio. Se requiere más coherencia entre las políticas migratorias y las políticas laborales, así como más participación del ministerio de trabajo en la gestión de políticas sobre migración. De esta manera revertir el débil enfoque que existe hasta el momento en las políticas de empleo hacia los migrantes.

Si observamos las políticas de promoción al empleo llevadas adelante por el MTSS, se puede indicar que no existe un cumplimiento efectivo de este último, en cuanto a las recomendaciones de la OIT en materia de atención a la migración laboral.

4.2.2 Políticas focalizadas vs Políticas universales

En el apartado que comienza se expone la discusión entre las políticas focalizadas y las políticas universales, que no es específica para esta discusión, pero puede contribuir a pensar cuál es el enfoque más adecuado y necesario para enfrentar la problemática planteada. Se puede observar que estas dos estrategias de las políticas sociales, la focalizada y la universal, se utilizan con el fin de generar una distribución más igualitaria (Paes de Barros y de Carvalho, 2004). No obstante, estas presentan características bien diferentes y a la vez, como menciona Ocampo (2008), existe un conflicto entre ambos tipos de política social. Existe hasta el momento un debate de cuál de las dos es la más óptima para hacer frente a situaciones desiguales.

En nuestros días, persiste una concepción del Estado como responsable de las políticas sociales, esta concepción tiene su origen en los Estados liberales que vieron la necesidad de extender los servicios básicos a toda la sociedad. Sin embargo, argumenta Ocampo (2008), en varios de los países de América Latina, este sistema universal se concretó después de la segunda guerra mundial. La seguridad social siempre tuvo pretensiones de universalidad, pero al limitarse a quienes tenían un empleo salarial formal, lleva a una implementación segmentada del mismo, llegando solo a los sectores medios y medios-bajos, con ingresos y no a los sectores más pobres. En las décadas del 80 y 90, a través de reformas económicas las políticas sociales fueron modificadas. Implementándose la focalización, como un instrumento alternativo, teniendo como algunos de sus fines, reducir el gasto público y llegar a los sectores más pobres. (Ocampo, 2008).

En un primer lugar, las políticas de corte universal, parten de la idea de que el Estado debe garantizar efectivamente los derechos básicos de los individuos, distribuyendo los recursos y cubriendo a todos los ciudadanos por igual (Home Arias, 2012).

Es así que, se basa en cuatro elementos:

- i) el énfasis asignado al fortalecimiento de la ciudadanía; ii) el lugar central que ocupa la equidad como valor irrenunciable y como dimensión que permea todo el proceso de formación de las políticas sociales; iii) una visión articuladora e integral de las intervenciones sociales, anclada en el enfoque de derecho social y en la ruptura de los círculos viciosos de la pobreza, que sea a la vez promotora de desarrollo; y iv) el papel determinante que le asigna al Estado como garante de las prestaciones básicas. (Molina 2006, citado en Home Arias. 2012, p.103)

En cuanto a las desventajas de los programas universales, Home Arias (2012), menciona principalmente la exigencia que tienen de gran cantidad de recursos tributarios, e indica que, si esto sucede en países con un escaso presupuesto público, los programas se tornan mucho más costosos. Y a la vez también, este tipo de programas exige como bien se dijo más recursos tributarios, pero suelen ser de menor impacto.

Si bien las políticas universales garantizan el acceso a los derechos a toda la población, es decir, todos acceden por igual, puede haber un sector de la población que tenga una situación más desfavorable que el resto, que requiera otro tipo de atención, y se vea impedido de la misma.

Filgueira (2014) sostiene que las políticas universales son quienes mejor promueven la cohesión social⁹ “al no establecer más diferencias en el acceso a un conjunto de prestaciones y servicios básicos que aquellas derivadas de la pertenencia a la comunidad o ciudadanía” (Filgueira, 2014, p.20). Asimismo, agrega, que si bien los programas universales han demostrado promover más la igualdad en las sociedades donde se han aplicado, estas no han podido tener un mayor desarrollo en nuestra región, a causa de los altos costos que conlleva. Por tanto, expone el autor, que más allá de los costos que puede ocasionar, la universalidad permite una mayor igualdad y cohesión social, genera servicios comunes y bienes que benefician a todos los ciudadanos por igual.

Las políticas focalizadas, reconocen las condiciones difíciles de cierto sector de la población, y se dirigen principalmente hacia ese grupo considerado vulnerable, buscando mejorar los niveles de equidad (Home Arias, 2012).

Para la CEPAL (1995) focalizar:

Consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población a fin de elevar el impacto, o beneficio potencial per cápita. (CEPAL, 1995, p. 13)

Las políticas focalizadas tienen la característica de concentrar los recursos en las poblaciones que más lo necesitan, asignando recursos a quienes no acceden a los mismos por medio del mercado, por lo tanto, subsidia respecto al mercado (Filgueira, 2014).

⁹ “La cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan” (CEPAL, 2007, p.13)

Como afirma la CEPAL (1995) en este tipo de políticas se selecciona a una población objetivo, o grupo focal, dándole un tratamiento distinto a algunos problemas. Se reconocen como ventajas de la focalización, la mejora en el diseño de los programas, ya que al conocer bien a la población objetivo es posible un diseño más adecuado para resolver el problema identificado. Otra ventaja que menciona es que los programas suelen ser más eficaces.

Además de las ventajas mencionadas, los programas focalizados también tienen desventajas o debilidades. En cuanto a esto, Amartya Sen (1995, citado en Home-Arias, 2012) reconoce ciertos costos de la focalización, entre ellos menciona: la distorsión de incentivos, esto se daría cuando una persona percibe un subsidio suficiente que la desalienta a su actividad económica, por ejemplo, reduciendo su jornada laboral o teniendo trabajos menos estables, siendo un obstáculo para la mejora de su capacidad productiva. Otro costo que menciona, sería el estigma social, esto está asociado a la identificación como pobre, lo cual menciona Sen puede terminar afectando el auto respeto y la autonomía, otro costo identificado es que al requerir mayor trabajo y tiempo en la recogida de información tiene como efecto un mayor costo administrativo.

En definitiva, ante la discusión de cual es mejor aplicar es de interés lo siguiente, indicado por Alayón (2012):

En nuestras injustas sociedades (capitalistas), todo lo que se les transfiere a los sectores sociales previamente empobrecidos y vulnerados, es siempre inferior a lo que les corresponde como seres humanos. De ahí que, sin dudar, nos posicionamos a favor de las políticas sociales universales en primer término, pero también defendemos las políticas sociales de asistencia, de subsidios, etc., toda vez que contribuyen a sostener o realizar un mayor bienestar de los sectores trabajadores o de conjuntos con necesidades particulares. (párr.8)

Como se mencionó anteriormente, las políticas de corte universal tienden a ser más igualitarias, pero de todas formas es necesario aplicar también políticas focalizadas para atender las necesidades de quienes presentan dificultades específicas.

Cuando hay un sector de la sociedad que lo requiere, las políticas focalizadas suelen ser más eficaces, porque:

Contribuyen a aumentar el impacto de los programas sobre la población objetivo y hacer más favorable la relación costo-beneficio; así como mejorar el diseño de los programas al facilitar la identificación del problema y al mismo tiempo, precisar la formulación de las

acciones diferenciadas para su atención según el perfil de la población que resulta beneficiada o el tipo de demanda que se desea resolver. (Candia 1998, citado en Home-Arias, 2012, p.103)

Frente a este debate y en cuanto a la población migrante, podemos concebir dos escenarios posibles, en uno de ellos los migrantes son tomados como trabajadores, por lo cual sería suficiente con las políticas existentes para todos los trabajadores sin discriminar por su origen. Y en un segundo escenario los migrantes se encuentran en una situación diferente que les impide o les dificulta tener acceso a las actuales políticas y es necesario implementar políticas específicas hacia ellos. Ante estos dos escenarios, es necesario inclinarnos por el segundo, en el cual es más favorable aplicar políticas específicas ante situaciones particulares como lo es la movilidad humana.

Por todo lo anteriormente expuesto, se afirma que sería necesario que el MTSS formule y gestione desde la DINAЕ políticas que tomen en cuenta la realidad de esta población, la cual cuenta con importantes especificidades como son: no conocer las leyes de nuestro país en materia laboral, presentan dificultades en su inserción en el mercado laboral, o acceden a empleos por debajo de sus calificaciones, percibiendo salarios muy bajos o accediendo a empleos precarios. Sería necesario que se conozca sus necesidades específicas para actuar de forma acorde. También sería necesario fortalecer el rol del MTSS en la Junta Nacional de Migración, para que se trabaje más activamente con los demás ministerios y organismos competentes en la materia. Por eso se requiere de políticas de promoción al empleo que atiendan y hagan foco en la problemática que se identifica.

Por lo que se puede indicar también que, si se gestionara por el MTSS a través de la DINAЕ políticas de corte focalizadas hacia la población migrante trabajadora, se encontraría como ventaja el tener mejores diseños en los programas, que fueran más adecuados poniendo principal atención en las necesidades, dificultades y demandas de esta población. Centrando los recursos necesarios en estas políticas para que permitan que este sector, que de acuerdo a los datos observados presentan diversos problemas tanto en el acceso como en la permanencia en el empleo, accedan a trabajos que puedan ser considerados decentes. Sería fundamental que el MTSS contara y asignara recursos al menos de forma transitoria a programas que promuevan el empleo de este sector que cuenta con necesidades y demandas específicas. Con respecto a los programas de formación profesional con los que cuenta la DINAЕ, sería necesario pensar en los migrante que están particularmente afectados por la sobreeducación. Frente a esta problemática, no

es más educación lo que necesita, sino que sus años de estudio sean reconocidos y poder acceder a trabajos acordes a su formación.

Sería necesario también brindar capacitación acerca de la normativa laboral, de los derechos laborales y acerca de los recursos y programas existentes en el MTSS, información que seguramente es desconocida para muchos. Sería fundamental que se contara con una Unidad que tenga los suficientes recursos para llevar adelante los programas y políticas que den respuesta a las distintas dificultades y demandas laborales de la población migrante. Además, como ya se mencionó anteriormente es de importancia para la OIT que se aborde la realidad migratoria en las políticas de empleo, que estas se articulen con las necesidades y demandas de la población migrante. Por ende, es preciso la existencia de un enfoque migratorio en la formulación y gestión de las políticas de promoción al empleo.

CAPITULO 5 – REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo ha pretendido realizar un análisis de las políticas de promoción al empleo llevadas adelante por el MTSS, específicamente por la DINA E. También se ha intentado mostrar la realidad laboral con la que se enfrentan los migrantes que han llegado recientemente al país. Es así que, los datos nos muestran la difícil situación laboral con la que se enfrentan al momento de insertarse en el mercado laboral, accediendo a trabajos por debajo de sus calificaciones o en condiciones más precarias, por estos motivos interesó analizar si las políticas de promoción al empleo por el mencionado organismo, fomentan la mejoría de esta situación.

Al realizar este análisis se observó que el MTSS no tiene una política con enfoque migratorio y esto nos invita a preguntarnos si las políticas implementadas están dando respuestas a las necesidades específicas de esta población. Si bien se creó la Unidad de Migración con el objetivo de dar respuesta a la problemática específica de los trabajadores migrantes, no hay de momento políticas enfocadas directamente a la población en situación de movilidad que tienen necesidades y demandas específicas.

Como se mencionó en su momento, la DINA E, como unidad ejecutora encargada de llevar adelante las políticas de promoción al empleo tiene como uno de sus valores orientadores el trabajo decente. Procurando que sus políticas y programas faciliten el acceso a trabajos considerados decentes. A su vez, la OIT menciona que “se deberían promover oportunidades para que todos los hombres y las mujeres en edad laboral, incluyendo los trabajadores migrantes, consigan un trabajo decente (...)” (OIT, 2007, p.7). Es fundamental para la OIT la promoción de un trabajo decente para todos, dado que la población migrante presenta dificultades para acceder a empleos que cumplan con esa condición. Es preciso que el MTSS oriente sus políticas procurado un trabajo decente también para los trabajadores migrantes. Asimismo, la OIT no solo considera la importancia del trabajo decente para los trabajadores migrantes, también considera fundamental la existencia de políticas de empleo con enfoque migratorio, ya que reconoce que muchos trabajadores migrantes no disfrutan de un trabajo decente, por el contrario, la mayoría de las veces presentan condiciones de empleo desfavorables. Por ello considera relevante que los ministerios de trabajo tengan un rol activo en el tema de la migración laboral. De lo que se desprende que es necesaria más competencia por parte del MTSS para trabajar en el tema.

Se requiere una articulación de la demanda del mercado laboral con las necesidades de la población migrante, y también de un buen sistema estadístico que brinde la información necesaria, como por ejemplo sobre el desempleo de los migrantes en el mercado de trabajo. Por lo que, en materia laboral, resta mucho por hacer. Como se ha mencionado se ha avanzado en el marco normativo, por ejemplo, a un migrante le es mucho más fácil que antes acceder a la residencia en el país, pero al momento de buscar y acceder a un empleo no tiene las condiciones tan fáciles.

La Unidad de Migración, como área creada con el fin de atender las condiciones de esta población, no cuenta con los recursos necesarios, y no ha podido avanzar en la materia. Tampoco ha podido lograr una coordinación adecuada con la DINA E con el objetivo de promover programas que pongan su atención en el trabajador migrante. Si bien la Unidad se creó al visibilizarse la problemática de esta población, hasta el momento, persiste en el MTSS la ausencia de políticas y programas que hagan foco en sus dificultades. Como se expuso en el último capítulo ante el cuestionamiento de que política es preciso aplicar, conociendo las necesidades específicas que presentan los trabajadores migrantes, sería adecuado formular y gestionar políticas de promoción al empleo que atiendan esas especificidades.

Si observamos las recomendaciones realizadas por la OIT en cuanto a la implementación de políticas laborales con enfoque migratorio, vemos que falta mucho trabajo por hacer, pero también vemos que no parece estarse abriendo el camino que lleve hacia ese objetivo. En resumen, se considera importante que desde el MTSS se haga foco (al igual que se hace con otras) en esta población vulnerable. Que vele por sus derechos y por la protección de los trabajadores migrantes, que promueva el acceso a un trabajo decente, al igual que su participación, todo esto con la finalidad de lograr una mayor igualdad de oportunidades.

A modo de cierre se puede decir, que para dar una respuesta más completa a las preguntas de investigación planteadas se requeriría de un análisis de los impactos de las políticas llevadas adelante por la DINA E-MTSS entre la población migrante, pero una investigación de este tipo excede lo previsto en una monografía de grado.

Bibliografía

- Alayón, N (2012) “Políticas sociales. ¿Universales o focalizadas? Página12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-189943-2012-03-19.html>
- Banco Mundial (2014) “Inclusión social: clave de la prosperidad para todos”. Publicaciones Banco Mundial. Recuperado de: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/175121468151499527/inclusion-social-clave-de-la-prosperidad-para-todos-resumen>
- Blanchet, A (1989) “Entrevistar” en Blanchet, A; Ghiglione, R; Massonannat, J; Trognon, A: “Técnicas de investigación en Ciencias Sociales”. Madrid. Narcea S.A Ediciones.
- Bucheli, M (2005) “Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones”. Montevideo. CEPAL.
- Brú, E y Rosales, MH (2001) “Trabajo decente y la formación profesional en Centroamérica y Republica Dominicana” en Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Núm. 151. Montevideo. CINTERFOR/OIT
- Carrasco, I y Suárez, JI (2009) “Inmigración e inclusión laboral y protección social según el origen y el tiempo de residencia de los migrantes en países seleccionados de América Latina”. Notas de Población N° 108. CEPAL: Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44679-inmigracion-inclusion-laboral-proteccion-social-segun-origen-tiempo-residencia>
- Castel (2010) “El ascenso de la incertidumbre. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo”. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (1995) “Focalización y pobreza”. Cuadernos de la CEPAL. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), n° 71 edited by Cepal. Recuperado de: <https://ideas.repec.org/b/ecr/col111/27965.html>
- CEPAL (2007) “Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- CEPAL (2017) “Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo”. Segunda reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe. Recuperado de:
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/42209-brechas-ejes-desafios-vinculo-lo-social-lo-productivo>
- CEPAL (2018) “Panorama Social de América Latina 2018”. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Corbetta, P (2010). “Metodología y Técnicas de Investigación Social” Madrid. McGraw Hill.
- Cuevas Valenzuela, H (2015) “Precariedad, precariado y precarización. Un comentario crítico desde América Latina a The Precariat. The new dangerous class de Guy Standing”. Universidad Diego Portales. Polis. Revista Latinoamericana, volumen 14 n° 40 pp. 313-329
- Ermida, A (2017) “Formación profesional y políticas de empleo” OIT/CINTERFOR. Recuperado de: http://www.oit.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/presentation/wcms_572143.pdf
- Ermida Uriarte, O (2001) “Trabajo decente y formación profesional” OIT/CINTERFOR. Boletín N° 151 pp.9-24
- Espinoza, M. (2003). “Trabajo decente y protección social”. Santiago de Chile. Textos de Capacitación. OIT
- Filgueira, F (2014) “Hacia un modelo de protección social universal en América Latina” Santiago de Chile. Serie Políticas Sociales. CEPAL.
- Filgueira, F; Molina, C, Papadópulos, J; Tobar, F (2006) “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida” en “Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de:
<https://publications.iadb.org/es/publicacion/14171/universalismo-basico-una-nueva-politica-social-para-america-latina>.
- Ghai, D (2003). “Trabajo decente. Concepto e indicadores.” Revista Internacional del Trabajo. Vol. 122, núm. 2 pp. 125-160
- Gil Araujo, S (2005) “Cartografías migratorias: migraciones internacionales en el marco de las relaciones Norte-Sur”. Publicado en Zúñiga García Falces, N (coord.) La migración un camino entre el desarrollo y la cooperación. Centro de

- investigaciones para la paz. Recuperado de: file:///C:/Users/subsecret/Desktop/GIL-ARA%C3%9CJO-Sandra-Cartograd%C3%ADAs-migratorias.pdf
- Guerra, P (2011) “Proyecto de Investigación “Políticas de empleo, de trabajo y de integración social. Análisis del caso nacional en una perspectiva regional comparada”. Documento de Trabajo N°1. Facultad de Derecho. UDELAR.
 - Guerra, P (2001) “Sociología del Trabajo” 2da Edición. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria.
 - Grassi, E (2007) “Problemas de realismo y teoricismo en la investigación social y en el Trabajo Social.” En: Revista Katálisis. Vol. 10. pp.26-36
 - Home Arias, P (2012) “Caracterización del modelo de universalización y focalización utilizado en las políticas públicas” Revista Ciencias Humanas-Vol. 9 N° 1. Recuperado de: file:///C:/Users/SUBSEC~1/AppData/Local/Temp/1745-Texto%20del%20art%C3%ADculo-3784-1-10-20151002.pdf
 - Infante y Vega Centeno, M (1999) “La calidad del empleo: Lecciones y tareas” en La calidad del empleo. La experiencia de los países Latinoamericanos y de los Estados Unidos. Santiago de Chile. OIT.
 - López Noguero, F (2002) “El análisis de contenido como método de investigación”. Universidad de Huelva. XXI Revista de Educación. pp.167-180.
 - Millones Espinosa, M (2012) “Limites de Trabajo Decente: la precarización laboral como problema estructural en América Latina”. Gaceta Laboral vol. 18 núm. 1. Universidad de Zulia. Recuperado de:
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?idp=1&id=33622312004&cid=51128>
 - MIDES (2017) “Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay”. Montevideo. OIM/UNFPA/UNICEF.
 - Mora, D (2013) “Metodología para la investigación de las migraciones”. Revista Integra Educativa, Vol. VI/ N.º 1 pp.13-42
 - Mora Salas, M (2010) “Ajuste y empleo: la precarización del trabajo asalariado en la era de la globalización”. Ciudad de México. El colegio de México.
 - Neffa, JC (2011) “Empleo, desempleo y políticas de empleo. Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes” Ceil Conicet. N° 8/ Cuarto Trimestre. Recuperado de: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/11/edpe14.pdf>

- Ocampo, JA (2008) “Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización” Revista Mexicana de Política Exterior. Recuperado de: https://nuso.org/media/articles/downloads/3521_1.pdf
- OIM (2012) “Modulo II: Movilidad Humana” en “Gestión fronteriza integral en la subregión andina”. Recuperado de: <https://peru.iom.int/sites/default/files/Documentos/Modulo2.pdf>
- OIT (1995) “Evaluación de los elementos de participación de los programas y proyectos de cooperación técnica” 264.a reunión. Recuperado en: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb264/tc-2.htm>
- OIT (1999) “Trabajo decente. Memoria del Director General para la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo”. Recuperado de <http://goo.gl/oBPPKx>.
- OIT (2002) “Los Convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo”. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_095897.pdf
- OIT (2003) “La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”. Informe del Director General. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_publ_9223128714_sp.pdf
- OIT (2005) “Uruguay, empleo y protección social. De la crisis al crecimiento” Santiago de Chile.
- OIT (2007) “Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos”. Ginebra. Programa de Migraciones Internacionales.
- OIT (2011) “Políticas y regulaciones para luchar contra el empleo precario”. Ginebra. ACTRAV
- OIT (2016) “La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región”. Lima. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT (2017) “Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza”. Ginebra. Informe IV. Conferencia Internacional del Trabajo 106ª reunión.

- OIT (2018) “Diálogo Social y tripartismo”. Informe VI. 107ª reunión. Ginebra. Conferencia Internacional del Trabajo.
- Paes de Barro, R y de Carvalho, M (2004) “La focalización y la universalización como instrumentos para la reducción de las desigualdades” Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado en: <https://publications.iadb.org/en/targeting-and-universalization-instruments-reduction-inequalities>
- Prieto, V; Márquez, C (2019) “Inclusión social de inmigrantes recientes en Uruguay que residen en vivienda particulares”. Programa de Población, Unidad Mutidisciplinaria. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR.
- Prieto, V; Robaina, S; Koolhaas, M (2016) “Acceso y calidad del empleo de la inmigración reciente en Uruguay” en Rev. Interdiscip. Mobil. Hum. Año XXIV, n. 48. Recuperado de: https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/100464/mod_resource/content/2/prieto%20robaina%20koolhaas%202016.pdf
- Raso Delgue, J (1993) “Flexibilización: ¿Desregulación o Adaptación del Derecho del Trabajo?”. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. N° 87, Universidad Central de Venezuela. Recuperado de: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/87/rucv_1993_87_38_3-418.pdf
- Rodgers, G (1989) “El debate sobre el trabajo precario en Europa Occidental” en El trabajo precario en la regulación del mercado laboral. Compilado de Gerry y Janine Rodgers. Madrid. Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España
- Rodgers, G (2002) “El trabajo decente como una meta para la economía global” en Formación profesional, productividad y trabajo decente - Boletín técnico interamericano de formación profesional N° 153. CINTERFOR
- Rodríguez, C (2009) “Los Convenios de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo: una oportunidad para mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo”. Turín. Centro Internacional de Formación de la OIT.
- Rodríguez Lozano, E (2016) “Sobreeducación en el mercado laboral: determinantes y consecuencias en el Perú 2001-2011” Revista Economía Vol. XXXIX N° 77. Recuperado de: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5871>

- Semaniego, N (2002) “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”. Santiago de Chile. CEPAL- Serie Macroeconomía del Desarrollo.
- Sen, Amartya (1999) “Desarrollo y Libertad”. Buenos Aires. Editorial Planeta.
- Somovía, Juan (2014) “El trabajo decente. Una lucha por la dignidad humana”. Santiago de Chile. OIT.
- Subirats, J; Alfama, E; Obradors, A (2009) “Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. La significación del empleo”. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. Universidad Autónoma de Barcelona. Documentos de Trabajo (Fundación Carolina). Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3049450>.
- Supervielle, M; Zapiain, H (2009) “Construyendo el futuro con trabajo decente”. Montevideo. OIT. FCU.
- Stefoni, C (2017) “Panorama de la migración internacional en América del Sur”. Santiago de Chile. CEPAL.
- Weller, J (2001) “Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario”. Santiago de Chile. División de Desarrollo Económico. CEPAL.

Fuentes documentales:

- IECON (2018). Documento SICLAB: Condiciones laborales de inmigrantes y nativos. Uruguay 2012-2017. Recuperado de: <http://radiouruguay.uy/wp-content/uploads/2018/12/Informe-Siclab-2018.pdf>
- Instituto Nacional de Formación Profesional. Plan Estratégico 2017-2019. Recuperado de: <http://www.inefop.org.uy/Institucional/Plan-Estrategico-2017-2019-uc1345>
- MRREE. Informe de Residencias Anual 2018. Recuperado de: <http://www.jnm.gub.uy/documentos.html>
- Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 1999. Recuperado de: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- Mercado de Trabajo y Políticas de empleo” del Instituto Cuesta Duarte. Recuperado en:

<http://www.cuestaduarde.org.uy/index.php/investigacion/economia/otros-documentos/item/44-mercado-de-trabajo-y-politicas-de-empleo>

- MTSS (2015) Cultura del Trabajo para el desarrollo. Directriz Estratégica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2015-2020.
- MTSS. DINAЕ (2006). Estrategia Nacional de Fomento del Empleo. Estructura organizativa de la DINAЕ.
- MTSS. DINAЕ (2015). Planificación Estratégica 2015-2019.
- MTSS. DINAЕ (2011). Dialogo Nacional por el empleo.
- MTSS. DINAЕ (2017). Actualización de la estrategia institucional.
- MTSS. DINAЕ (2017). Programa Objetivo Empleo. Sistematización julio 2008 – abril 2017.
- MTSS.DINAЕ. INEFOP (2019) Repertorio de políticas de empleo y formación profesional y sus procesos de construcción.
- Ley N° 18.076. Centro de Información Oficial, Montevideo, Uruguay, 14 de noviembre del 2006.
- Ley N° 18.250. Centro de Información Oficial, Montevideo, Uruguay, 06 de enero de 2008.
- Ley N° 18.406. Centro de Información Oficial, Montevideo, Uruguay, 10 de noviembre de 2008.
- Ley N.° 19.133. Centro de Información Oficial, Montevideo, Uruguay. 20 de setiembre de 2013.
- Ley N° 19.254. Centro de Información Oficial, Montevideo, Uruguay, 28 de agosto de 2014
- Ley N° 19.689. Centro de Información Oficial, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre de 2018
- Ley N° 19.691. Centro de Información Oficial, Montevideo, Uruguay, 18 de noviembre de 2018
- Convenio sobre trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)
- Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1949 (núm. 97)
- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
- Código de la Niñez y la Adolescencia. Aprobado por Ley N° 17823.

- Resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Por la cual se establece la creación de la Unidad de Migración. 10 de mayo de 2017

Sitios web consultados:

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social www.mtss.gub.uy
- Instituto Nacional de Formación Profesional www.inefop.gub.uy
- Junta Nacional de Migración www.jnm.gub.uy
- Centro de Información Oficial www.impo.gub.uy
- Organización Internacional del Trabajo www.ilo.org