



LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD EN URUGUAY*

Adriana López López**

Universidad de la República (Uruguay)

María del Luján Charrutti Garcén***

Universidad de la República (Uruguay)

SUMARIO: 1. Introducción. –2. Marco legal. –3. Estudio de algunas situaciones especiales; 3.1 Inserción laboral de personas con discapacidad y trastorno mental; 3.2 Programa “Accesos”. –4. Conclusiones. –Referencias bibliográficas.

RESUMEN

Se hace un repaso de las distintas normas de promoción del empleo para personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, ya sea por su edad, género o discapacidad, etc. así como de los instrumentos para lograr esa promoción.

ABSTRACT

A review is made of the different employment promotion regulations for people who are in a situation of vulnerability, whether due to their age, gender or disability, etc. as well as the instruments to achieve that promotion.

Palabras clave: promoción de empleo, desocupación, vulnerabilidad.

Key words: employment promotion, unemployment, vulnerability.

* Recibido el 4 de octubre de 2022. Aprobado el 17 de noviembre de 2022.

** Profesora Adjunta de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Facultad de Derecho. Udelar, Uruguay.

*** Profesora Adjunta de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Facultad de Derecho. Udelar, Uruguay.

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo intentamos dar un panorama de las normas sobre promoción de empleo que se han dictado en Uruguay. Se han aprobado normas especiales que buscaban la contratación de jóvenes, las que no han logrado los efectos esperados. Con el paso del tiempo se han considerado otros grupos cuyo ingreso o mantenimiento en el mercado del trabajo es difícil y así aparecen normas de protección a las personas con discapacidad, a personas mayores de cierta edad, a mujeres en general, a afrodescendientes y personas trans. Una cuestión que considerar es qué mecanismos se utilizan para promover el empleo en aquellos sectores con dificultades de inserción y su vinculación con la Seguridad Social. A veces se promueve la contratación mediante la exoneración del pago de aportes previsionales, con lo que se priva a la seguridad social de su fuente de recursos y tampoco se logra el resultado esperado.

2. MARCO LEGAL

La primera norma especial sobre promoción de empleo juvenil fue la ley n.º 16.873 de 1997, la que como ha señalado Héctor-Hugo Barbagelata¹ no obtuvo los resultados esperados, especialmente cuando los beneficios que consistían en la exoneración de aportes patronales se dejó sin efecto por la ley que creó el impuesto a la renta personal en nuestro país en 2006.

Además de normas especiales que estamos reseñando, hay que tener en cuenta la ley n.º 18.651 que creó un sistema de protección integral para las personas con discapacidad, y en particular destinó un capítulo sobre el tema trabajo. En ella se mantiene el régimen de cuota en un 4 % de las vacantes, a favor de estas personas en el ámbito público, en la medida que reúnan las condiciones de idoneidad para el cargo.

Posteriormente se dicta la ley n.º 19.133 de 2013 por la cual se deroga la norma de 1997 y donde se regulan las modalidades contractuales en el sector privado (contratos de primera experiencia laboral, práctica laboral para egresados, programas de trabajo joven protegido y práctica formativa en empresas), la primera experiencia laboral en el Estado y en empresas públicas no estatales y los emprendimientos juveniles.

¹“16. En la legislación uruguaya con el propósito de aumentar las posibilidades de empleo de los jóvenes de 15 a 29 años, también se ha transitado por la vía de la creación de nuevas figuras jurídicas. El caso más relevante ha sido la ley de 3 de octubre de 1997, n.º 16.873 complementada por el decreto 318/1998, cuyo mérito principal es que todas las nuevas figuras estaban situadas en el campo del derecho del trabajo y, por consiguiente, gozaban de los beneficios de la legislación laboral y de la seguridad social, salvo excepciones expresas y limitadas. Sin embargo, esa ley, como se sospechó desde su aprobación y ha ocurrido en otros países con iniciativas similares, no tenía muchas probabilidades de lograr el objetivo perseguido y efectivamente no lo logró, al punto que nunca tuvo una participación importante en la lucha contra el desempleo juvenil y después que la ley n.º 18.083, de 27 de diciembre de 2006 la privó de los incentivos a los empresarios que contrataran jóvenes (exoneración del aporte patronal), ha caído en desuso”.

En 2019 se va a dictar una nueva norma que modifica la reseñada en el numeral anterior y donde se busca incentivar la generación de puestos de trabajo. Esta ley habilita al Poder Ejecutivo a otorgar un subsidio temporal al empleo para los empleadores privados que incorporen nuevos trabajadores a su plantilla. En este caso, el subsidio es mayor si se trata de trabajadores mayores de 45 años. El costo de este programa tiene un tope fijado por la ley y se financia con recursos del Instituto Nacional de Empleo y Formación profesional (organismo de financiación e integración tripartita) y es por un período de 18 meses. Si bien no es objeto de este artículo, a través de esta norma se trata de solucionar un problema entre el Estado (uno de los obligados a tributar al INEFOP) y el organismo de formación profesional, por lo cual además se rebaja la tasa de aportación de todos los actores al Fondo de Reconversión Laboral.

De este mismo período es la ley n.º 19.691 de noviembre de 2018 que introduce una cuota a favor de las personas con discapacidad, en el ámbito de la actividad privada. No es la primera vez que se recurre a este instrumento con el propósito de igualar a personas que se encuentran en una situación desventajosa. Ya existe para ellas en el ámbito público, así como para afrodescendientes, jóvenes y personas trans. Con la aprobación de esta ley se cumple con una de las observaciones formuladas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales al quinto informe presentado por Uruguay en 2017. Allí el Comité expresó:

“20. Con base en su anterior recomendación (E/C.12/URY/CO/3.4, párr. 8), el Comité insta al Estado parte a:

a) Intensificar sus esfuerzos para la aplicación efectiva de la cuota del 4 % de contratación para las personas con discapacidad en todos los ámbitos del sector público;

b) Acelerar la discusión y aprobación del proyecto de ley mencionado por la delegación que habilitará una cuota significativa para la inserción laboral de las personas con discapacidad en el sector privado, y la aprobación del Plan Nacional de Equiparación de Oportunidades y Derechos de las Personas con Discapacidad;

c) Establecer un mecanismo efectivo de supervisión que cuente con los recursos técnicos, humanos y materiales para dar seguimiento a la implementación de tales medidas tanto en el sector público como en el privado.”

Existen otras normas que consagran mecanismos similares a favor de personas con dificultades para acceder al empleo. Así tenemos: a) la ley n.º 19.122 que fijó una cuota del 8 % de los puestos a ser llenados en el año, para las personas afrodescendientes en los poderes del Estado, órganos de contralor, gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados y personas de derecho público no estatal; b) la ley n.º 19.133 sobre empleo juvenil que consagra acciones de discriminación positiva en su art. 23, por el que se establece la obligación a cargo de organismos del Estado y personas públicas no estatales de contratar jóvenes bajo la modalidad de

primera experiencia laboral, en un número equivalente al 50 % de sus contrataciones anuales de becarios y pasantes (esta cuota a su vez, contiene cuotas a favor de mujeres, personas con discapacidad, afrodescendientes y transexuales); y c) la ley n.º 19.684 fijó una cuota del 1 % en los mismos términos de la ley n.º 19.122, por un plazo de 15 años a partir del 26 de octubre de 2018, a favor de las personas trans.

La norma regula cómo debe realizarse el cálculo de la cuota considerando los cargos y funciones contratadas o el monto del crédito presupuestario (que en ambos casos corresponde a las vacantes), tomando uno u otro criterio según sea más favorable para las personas amparadas. En definitiva, se establece el mismo porcentaje a favor de las personas con discapacidad, en el ámbito público y privado, pero con formas distintas de aplicación de ese porcentaje, en el primer caso sobre el número de vacante (cargos, funciones o créditos presupuestarios), en el segundo sobre el número de trabajadores permanentes de la empresa.

La ley n.º 19.973 de 2021 protege a tres grupos de personas: jóvenes de entre 15 y 29 años, mayores de 45 y personas con discapacidad. El objetivo es crear políticas activas de empleo, mediante la realización de una actividad laboral remunerada.

Los principios rectores del sistema son dos: trabajo decente y tripartismo.

Los incentivos consisten en subsidio para el pago de las contribuciones especiales de seguridad social y hay topes en la contratación en relación con la plantilla permanente de la empresa.

A las empresas que quieran contratar mediante esta norma se le exigen una serie de requisitos, que están vinculados a ciertos criterios prácticos que se utilizan para prorrogar los seguros de desempleos a las empresas y que refieren a encontrarse en una situación regular de pagos con el Banco de Previsión Social y la Dirección General Impositiva y no haber despedido ni enviado trabajadores con la misma categoría al seguro de desempleo.

Se admiten los contratos a prueba y el plazo contractual no debe ser inferior a 6 meses. Las empresas asumen el deber de colaborar con la formación y capacitación de los trabajadores contratados al amparo de estas modalidades.

Respecto a las personas de entre 15 y 29 años se prevén cuatro modalidades de promoción de empleo.

Para las personas mayores de 45 años, desempleadas, se prevé el otorgamiento a las empresas de un subsidio (cuyo valor se actualiza por el índice medio de salarios), cuyo valor varía según el sexo y las cargas familiares del trabajador, y que se convierte en un crédito para el pago de contribuciones especiales de seguridad social. Con este mismo alcance subjetivo se prevén programas de trabajo protegido.

Por último, para las personas con discapacidad, desempleadas, al igual que en el caso anterior se prevé el otorgamiento de un subsidio sobre el salario con un tope de 2 salarios mínimos nacionales. Los beneficios aquí previstos no se acumulan con los regulados por la ley 19.691 y que referimos en el parágrafo anterior. El costo de los beneficios otorgados por esta norma se financia con los recursos de INEFOP y de Rentas generales.

3. ESTUDIO DE ALGUNAS SITUACIONES ESPECIALES

3.1. Inserción laboral de personas con discapacidad y trastorno mental

Las políticas de empleo se han focalizado una vez finalizada la pandemia en la empleabilidad de sectores con ciertas vulnerabilidades especiales de difícil inserción. Tomando como base la normativa vigente, el Estado con el apoyo de los distintos sectores de la sociedad, como la Universidad, las organizaciones de familiares de personas con discapacidad, ONG, conllevan el enorme desafío de la inserción de personas que se encuentran en tratamiento, algunas de ellas institucionalizadas, pero con posibilidades de una inserción en el mercado laboral con apoyos y seguimiento.

Los artículos 4.º y 5.º de la ley 19691 (29/10/2018) ya referida, dan una definición a sus efectos de los siguientes términos: empleo con apoyo, operador laboral, y apoyo laboral. Así señala: “Empleo con Apoyo: metodología de inclusión laboral dirigida a la prestación de apoyo continuado a las personas con discapacidad para acceder, asegurar y mantener un empleo remunerado en el mercado laboral. Operador Laboral: técnico en Empleo con Apoyo a quien le compete preparar al trabajador con discapacidad para que desempeñe su tarea con efectividad, asesorar en materia de accesibilidad, brindar preparación previa al equipo de trabajo, así como detectar apoyos naturales que faciliten el desempeño del trabajador hasta tanto el mismo pueda trabajar en forma independiente”. “Apoyo Laboral. – Las personas con discapacidad que requieran apoyo para el cumplimiento de las obligaciones laborales podrán solicitarlo al empleador y este deberá autorizarlo. Los apoyos abarcarán aspectos tales como adaptaciones, identificación de compañeros y compañeras mentores o apoyos naturales, entre otros.”

El art. 5.º inciso 2.º habla sobre el costo del servicio que brinda el operador laboral y quien lo asumiría, el mismo señala “En caso de tratarse del apoyo brindado por los operadores laborales, el costo de sus servicios será sufragado por el Ministerio de Desarrollo Social y por la Comisión creada en el artículo 16 de la presente ley. Y el art. 5 Decreto 73/2019 reglamentario de la ley afirma: El costo de los servicios de los operadores laborales a que refiere el artículo 4.º de la ley que se reglamenta, será sufragado por el Ministerio de Desarrollo Social y la Comisión de Inclusión Laboral, de acuerdo con lo establecido en los artículos 5.º, 16 y 17 de dicha ley.

Por su parte es competencia del Ministerio de Desarrollo Social conforme el art. 5 Decreto 73/2019, la evaluación de la necesidad o no de la presencia de un operador laboral en cada caso. Si la decisión al respecto fuere negativa, la empresa igualmente podrá contratar, por su cuenta y a su exclusivo costo, los operadores laborales que juzgare necesarios establece el Decreto. Por su parte el apoyo laboral previsto se implementa por parte del Ministerio de Desarrollo Social conforme a los siguientes criterios: preselección de personal, sensibilización de los equipos de trabajo, asesoramiento sobre accesibilidad, adecuación entre puesto de trabajo y persona a ocuparlo, asesoramiento sobre el marco normativo vigente, apoyo en la inclusión laboral del trabajador con discapacidad.

En cuanto a la inserción laboral de las personas con trastornos mentales, la Ley 19529 (24/08/2017) y Decreto 331/201 creó la Comisión Intersectorial en Salud Mental dentro del Consejo Nacional de Políticas Sociales que tiene por cometido garantizar el cumplimiento del artículo 11 de la Ley de Salud Mental (N.º 19.529), abordando propuestas de articulación interinstitucional en salud mental y monitoreando su cumplimiento. La Comisión Intersectorial estará integrada por representantes del Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio del Interior y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, articulando, entre otros organismos, con la Junta Nacional de Drogas, Banco de Previsión Social, Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay, así como con otros organismos que la Comisión crea pertinente.

Con referencia a la capacitación e inserción laboral el art. 12 de la Ley 19529 establece: “Las políticas de trabajo de las personas con trastorno mental, promoverán: A) La inserción laboral de calidad y ajustada al perfil y posibilidades de sostenibilidad de la persona. B) Facilidades para el ejercicio de una actividad remunerada. C) Fomento de emprendimientos autónomos, cooperativas de trabajo y similares. D) Cursos específicos de formación laboral y profesional con certificaciones válidas en el mercado de trabajo abierto; talleres de sensibilización para los trabajadores en general especiales para los de empleos con apoyo y trabajo protegido entre otras. Se estimulará el reintegro al lugar de trabajo de las personas que hayan tenido trastorno mental, promoviendo el ajuste razonable de las actividades para favorecer la reincorporación.”

No obstante, cabe señalar que nuestra normativa no hace específicamente alusión al acompañamiento en el puesto de trabajo por lo que pensar en el mismo, llevaría a tener que complementar la misma en su definición específicamente, a los efectos de que el beneficiario (persona con discapacidad) pueda insertarse laboralmente en las empresas acompañado de un operador laboral en el puesto de trabajo. Esto implicaría un operador laboral, si utilizamos la misma terminología que emplea la ley, con acompañamiento en el puesto de trabajo.

Con relación a las disposiciones normativas citadas las organizaciones de familiares reclaman la necesidad de mejorar aspectos de fiscalización en el cumplimiento de las cuotas establecidas por Ley 19691, lo que conllevará a reforzar no solo los sistemas inspectivos sino también deberá acompañarse con una política focalizada en el conocimiento de la normativa y sensibilización del sector empleador, trabajador y de toda la sociedad.

Sin embargo, en lo que refiera a la inserción laboral de personas con trastornos de salud mental, con el apoyo institucional y de organizaciones de familiares a través de la economía solidaria, cooperativas sociales, es posible encontrar experiencias de inclusión laboral, si bien emplean a un número reducido de personas, considerando el volumen total, ello ha significado una esperanza y un modelo a replicar.²

Estos modelos de inclusión comunitaria son acompañados de políticas de viviendas para los trabajadores, viviendas llamadas casa de medio camino las cuales, le dan alojamiento a aquellos trabajadores que dejar de estar institucionalizados y pasan a un sistema de mayor autonomía.

3.2. Programa “Accesos”

Con el objetivo de promover oportunidades laborales para participantes de programas, del Ministerio de Desarrollo Social se implementó el Programa “Accesos”, incluido en el proyecto de ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2021.

El programa cuenta con tres fases. La “Fase I” implica el desarrollo de labores de valor público y social. Dichas labores serán asignadas por instituciones en acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Social, que asignarán a los participantes acompaña-

² “El programa Ceibo (Centro Martínez Visca). Tiene por objetivo promover la inclusión laboral de las personas con necesidades de apoyo en el mercado abierto de trabajo. El cambio de modelo a la interna del programa consistió en trabajar con conceptos derivados del paradigma de derechos: planificación centrada en la persona y la convicción de que “todas las personas pueden trabajar con los apoyos necesarios”. A su vez se trabaja desde la lógica de la Cooperativa Social (Águila Blanca) como herramienta inclusiva. El equipo del Ceibo realiza apoyos y búsqueda de empresas donde lograr puestos de trabajo. Proyecto Las Manos. (OSC de Canelones. Pinamar Norte). Es un espacio de integración social e inserción laboral, basado en la producción rural. En un proceso de 11 meses las personas desarrollan capacidades productivas, tanto para llevar adelante un emprendimiento personal como para incluirse en el mercado laboral abierto, vinculado a procesos de producción rural. Taller Sala 12, El Trébol y Coop. DODICI. (Hospital Vilardebó/Patronato). Es un proyecto de externación de personas que se encuentran internadas en instituciones asilares. El proceso inicia en el Taller de sala 12 del Hospital Psiquiátrico Vilardebó, donde los participantes realizan trabajos de distinta índole (albañilería, carpintería, tallado, serigrafía, etc.). Al egreso del hospital ingresan a la Casa de Medio Camino (el Trébol), donde se intensifica el trabajo para el desarrollo de autonomía (re-vinculación familiar, proyecto educativo, búsqueda de empleo, manejo del dinero y gestión de la vida cotidiana). En paralelo se trabaja la inserción laboral, desde la integración a una cooperativa social “DODICI” que gestiona un lavadero industrial.” Líneas estratégicas hacia la implementación de la Ley de Salud Mental N.º 19529 Proyección 2022 Art. 11 de la Ley 19.529 Comisión Intersectorial y Comisión Asesora en Salud Mental Coordinación MIDES – MSP. Montevideo, Uruguay. Marzo 2022.

miento educativo necesario para cada uno. El Ministerio abona a los participantes del programa una prestación mensual equivalente a un salario mínimo nacional. La "Fase II" refiere al incentivo de contratación del participante por parte de una empresa privada o una organización, para desarrollar las tareas que la contratante establezca. Durante esta fase será la empresa privada u organización quien se hará cargo de todas las obligaciones laborales y cargas sociales correspondientes. Las empresas participantes serán seleccionadas por el Ministerio de Desarrollo Social, cumpliendo con los más altos estándares de transparencia. Cada una recibirá como reconocimiento por parte del Estado el sello anual de "madrina", por su compromiso con la política pública de inserción laboral.³ Serán exoneradas de los aportes patronales a la seguridad social. El programa emplea a personas en situación de discapacidad, personas trans, y otras personas con vulnerabilidad que cubría el anterior programa denominado "Uruguay Trabaja".

4. CONCLUSIONES

Disminuir la tasa de desocupación de empleo juvenil y la reinserción al mercado laboral de personas con discapacidad, son los objetivos propuestos. No obstante, el apoyo del Estado sigue siendo fundamental para lograrlos. Desde hace dos décadas el país se ha comprometido en la promoción de la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Además de la normativa aludida, para su cumplimiento se redactó una cláusula consensuada entre representantes de los trabajadores, empleadores y el Ministerio de Trabajo a los efectos de que fuera incluida en todos los Convenios Colectivos celebrados en el ámbito de los Consejos de Salarios, la misma establece: "Las partes asumiendo el compromiso propuesto por la Comisión Tripartita para la igualdad de Oportunidades y trato en el Empleo, acuerdan promover dentro del ámbito de la negociación colectiva el cumplimiento de la ley 16045, Convenios Internacionales de Trabajo Nros. 103, 100, 111 y 156 ratificados por Uruguay y la Declaración Sociolaboral del Mercosur. Reafirman el respeto por el principio de igualdad de oportunidades, trato y equidad en el trabajo, sin distinción o exclusión por motivos de sexo, raza, etnia, orientación sexual, credo u otras formas de discriminación con las disposiciones legales vigentes. Sin embargo, los beneficios tributarios no son suficientes para lograr los objetivos propuestos, deberá sumarse a ello medidas de capacitación y sensibilización con la temática contemplando a todos los sectores de la sociedad.

³ www.mides.gub.uy

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Panizza Dobaldjian, C. (2018). «Modificaciones a la Ley de empleo juvenil y otras formas de promoción del empleo: Ley n.º 19.689». *Derecho Laboral. Revista de Doctrina, Jurisprudencia e Informaciones Sociales*, 61(272), 725-740.
- Esteban Legarreta, R. (2020). «La Ley 19.691 de promoción del trabajo de las personas con discapacidad: Algunas reflexiones desde la experiencia española». *Derecho Laboral. Revista de Doctrina, Jurisprudencia e Informaciones Sociales*, 63(278-279), 7-32.
- López López, A. (2018). «Sobre la promoción del trabajo para personas con discapacidad: primeros comentarios sobre la Ley n.º 19.691». *Derecho Laboral. Revista de Doctrina, Jurisprudencia e Informaciones Sociales*, 61(272), 701-713.
- Panizza Dobaldjian, C. (2010). «Aspectos laborales de la Ley n.º 18.651 de protección a las personas con discapacidad». *Derecho Laboral. Revista de Doctrina, Jurisprudencia e Informaciones Sociales*, 53(237), 157-193.
- Discapacidad y trabajo en Uruguay. Perspectiva y Derechos. 2015. Consultar en: http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/40851/1/pronadis---discapacidad-y-trabajo-en-uruguay_web.pdf