



INMIGRACIÓN Y DESIGUALDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO URUGUAYO

RESULTADOS Y RECOMENDACIONES DE
POLÍTICAS



NOVIEMBRE
2020



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY



Trabajo Social
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA





CRÉDITOS

Coordinación general: Clara Márquez Scotti.

Equipo de investigación: Ana Escoto Castillo, Fabiana Espíndola Ferrer, Clara Márquez Scotti y Victoria Prieto Rosas.

Asistentes de investigación: Federico Lacaño Echeberría y Pablo Montoli Fernández.

Esta publicación fue desarrollada en el marco de la investigación “Inclusión de inmigrantes extranjeros en el mercado de trabajo uruguayo” financiada por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ININ_1_2017_1_136263).

ÍNDICE

1. Introducción	Pág. 2
2. La migración reciente en Uruguay	Pág. 3
3. Consecuencias de la discriminación	Pág. 4
4. La experiencia de discriminación en el trabajo	Pág. 9
5. Perspectiva de los trabajadores, empleadores nativos, sindicatos y O.S.C. ..	Pág. 15
6. Fiscalización y denuncias de situaciones de abuso	Pág. 17
7. Recomendaciones de política	Pág. 18
8. Notas	Pág. 25
9. Referencias	Pág. 26



1. INTRODUCCIÓN

En la investigación “Inclusión de inmigrantes extranjeros en el mercado de trabajo uruguayo” financiada por el programa de Innovación Inclusiva de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), desarrollada entre 2018 y 2020, se estudió la inserción laboral de los migrantes mediante el análisis exhaustivo de:

- (1) las desiguales condiciones de la inserción laboral entre migrantes y nativos, intentando mostrar también otras capas de desigualdad entre los migrantes (ascendencia étnica y género),
- (2) las actitudes manifiestas de trabajadores y empleadores hacia los migrantes, y
- (3) las prácticas de discriminación identificadas por los migrantes en sus relaciones laborales de dependencia.[1]

La investigación fue motivada por la necesidad de identificar las desigualdades en el mercado de trabajo uruguayo y, específicamente, sus consecuencias en la calidad del empleo de los trabajadores migrantes. Esto tiene un doble fundamento: el ejercicio pleno de los derechos sociales en general y de los laborales en particular, y el aprovechamiento de las sinergias positivas entre migración y desarrollo. En este sentido es clave que Uruguay, un país envejecido y con una economía poco dinámica, pueda aprovechar las oportunidades de desarrollo asociadas a la migración.

Sin embargo, las pistas que se han acumulado en esta temática advierten que en Uruguay hay dificultades para aprovechar estos activos.

Para llevar adelante esta investigación se combinaron múltiples fuentes de información primarias y secundarias. Por una parte, se realizaron una serie de grupos de discusión con trabajadores migrantes y nativos, una entrevista grupal con miembros del PIT-CNT y varias entrevistas a actores del sector empresarial. Por otra parte, se analizaron los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (2012-2019), la Encuesta Nacional de Actitudes de la Población Nativa hacia Inmigrantes Extranjeros y Retornados (ENAPNIER 2015), y la Etnoencuesta de Inmigración Reciente para Montevideo (2018). También se analizaron los informes de las actuaciones realizadas entre 2015 y 2018 y del Sistema General de Denuncias de la IGTSS.

En este documento se sintetizan los principales resultados de investigación y se dan a conocer a los tomadores de decisión una serie de recomendaciones de política que fueron diseñadas con base en la evidencia científica y tras una serie de intercambios sobre los resultados mantenidas con autoridades de la Junta Nacional de Migración, representantes sindicales del PIT-CNT e integrantes del Consejo Consultivo Asesor de Migración (CCAM), entre diciembre 2019 y junio 2020. [2]



2. LA MIGRACIÓN RECIENTE EN URUGUAY

La población extranjera [3] llegada en los últimos cinco años superaba las 30 mil personas en 2019 (Figura 1).

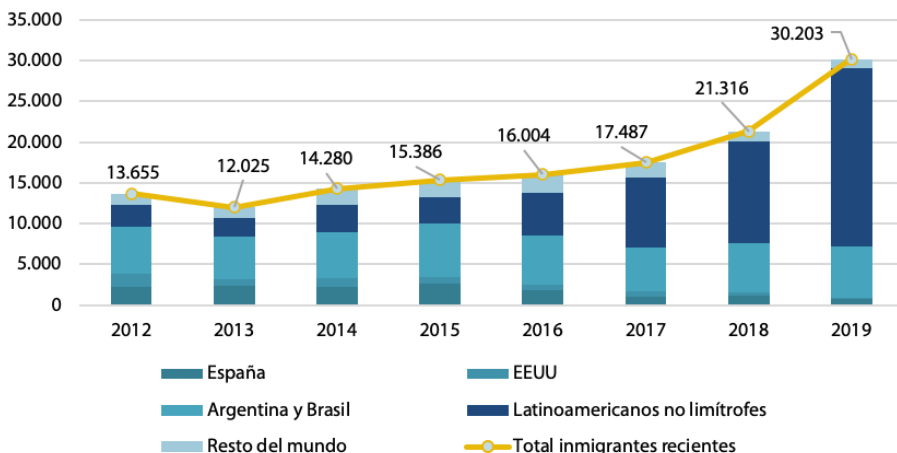
Si bien esta estimación excluye a quienes residen en viviendas colectivas tales como pensiones, hospedajes, residencias y refugios, el número de migrantes recientes en 2019 duplica el registrado en 2012. Además, se ha producido una transformación de la composición por orígenes nacionales de este grupo poblacional. Actualmente, tres de cada cuatro migrantes recientes provienen de países latinoamericanos no limítrofes, [4] y solo uno de cada cuatro proviene de Argentina o Brasil, países que históricamente fueron

origen de la mayoría de la población migrante en Uruguay (Figura 1). La migración reciente tiene también una serie de particularidades en su perfil socio-demográfico.

Se trata de población con un alto nivel educativo, superior al de la migración más antigua y al de la población uruguayana (Prieto y Márquez, 2019).

De hecho, uno de los grandes desafíos en la incorporación al mercado de trabajo de esta población tiene que ver con la gran incidencia de la sobreeducación entre los ocupados (Márquez, Prieto y Escoto, 2020; Méndez, 2018; Prieto y Márquez, 2019; Prieto, Robaina y Koolhaas, 2017).

Figura 1. Número de migrantes recientes y distribución relativa por orígenes nacionales. Uruguay, 2012-2019.



Fuente: Elaborado con base en microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (INE) del período comprendido entre 2012/ 2019.



3. CONSECUENCIAS DE LA DISCRIMINACIÓN

La evidencia sobre las consecuencias de la discriminación en el mercado de trabajo. [5] El análisis de los datos provenientes de la Encuesta Continua de Hogares del período 2013-2018 indica que los migrantes recientes se encuentran expuestos a una desigualdad sistemática respecto a los nativos no migrantes.

Estas diferencias se expresan en menores oportunidades de entrar en actividad y de estar ocupados, y también en un mayor riesgo de estar empleados en ocupaciones para las que están sobreeducados y de percibir peores remuneraciones que sus pares nativos a iguales características socio-emográficas, sector de ocupación, horas de trabajo, y años en la ocupación (antigüedad).

Sin embargo, la proporción de trabajadores sin aportes jubilatorios es muy baja y

afectaba apenas al 16% de los ocupados en 2018. [6]

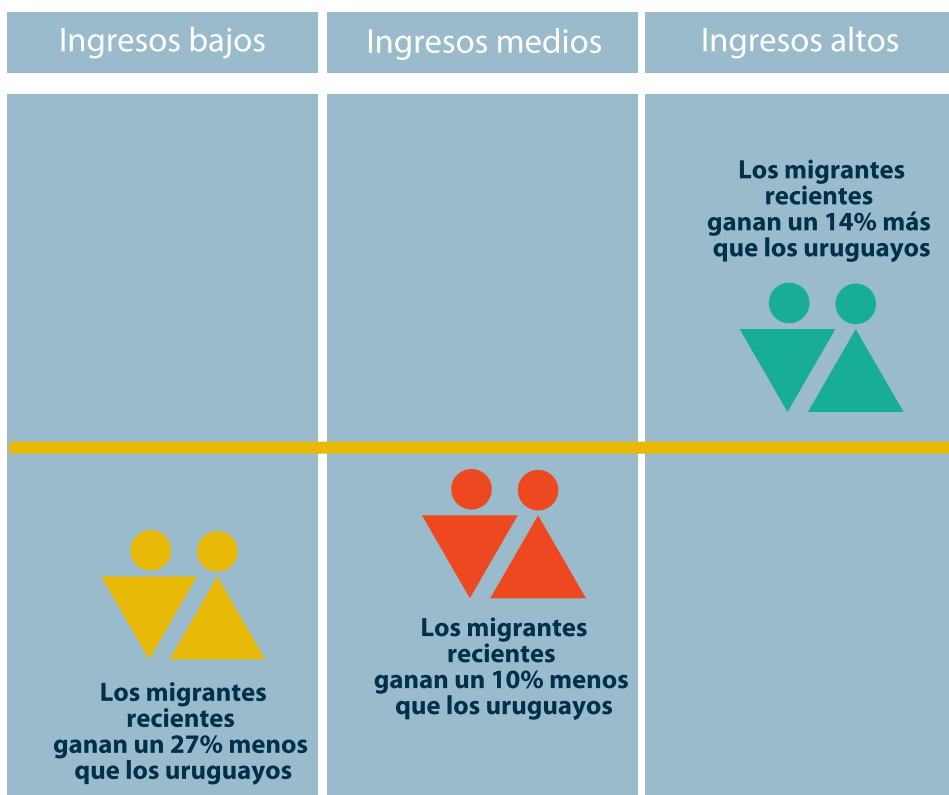
Es importante reconocer la heterogeneidad de esta población y subrayar los mayores niveles de vulnerabilidad en los sectores de ocupación con ingresos bajos y medios.

Al analizar los ingresos por hora, se mantiene la desventaja sistemática de los migrantes recientes en el mercado laboral uruguayo pero, su magnitud varía según los niveles de ingreso.

La brecha en los ingresos de nativos y migrantes es muy pronunciada en los quintiles más bajos de la distribución de ingreso, se reduce conforme se aproxima a los niveles medios, y se revierte en favor de los migrantes en los niveles más altos de ingreso.



BRECHA EN EL INGRESO ENTRE MIGRANTES RECIENTES Y POBLACIÓN NATIVA



Fuente: Elaborado con base en microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (INE) del período comprendido entre 2013/2017.



Las desigualdades entre nativos y migrantes también se superponen a otras capas de segmentación del mercado de trabajo, y la brecha entre estos grupos varía por género, por grupo de ascendencia étnico racial y entre las ocupaciones con ingresos bajos y medios.

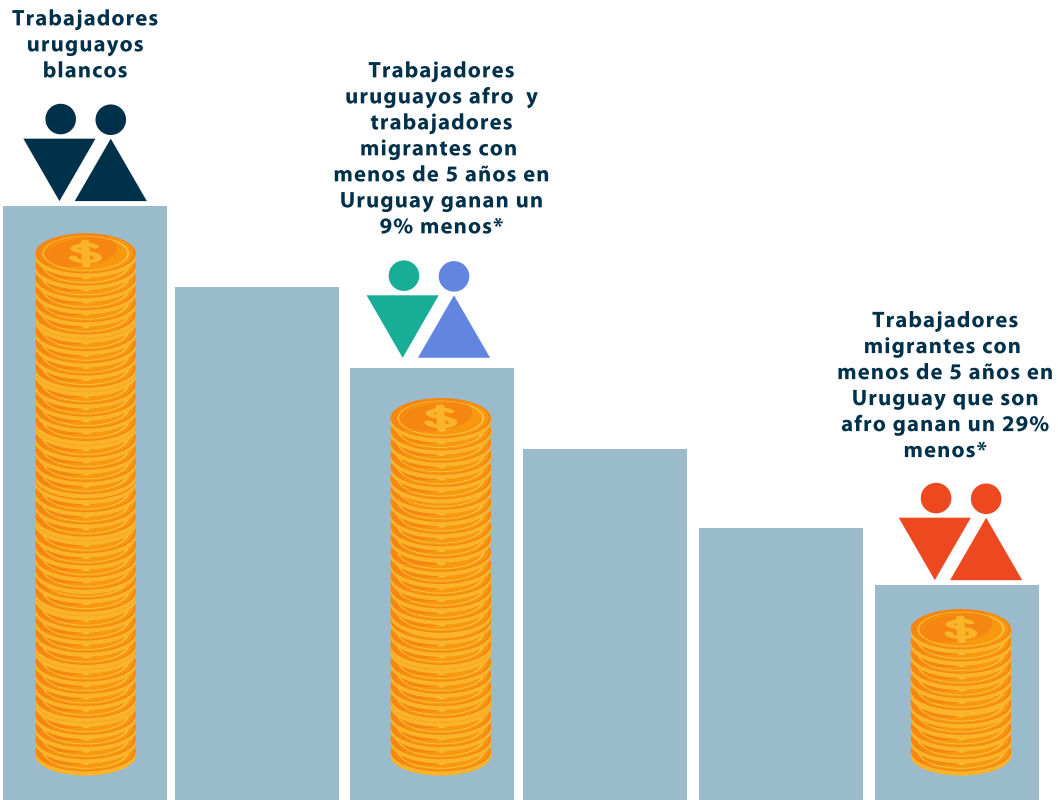
Las mujeres migrantes con hasta cinco años de residencia en Uruguay perciben un ingreso menor al de los varones en todos los niveles de la distribución del ingreso.

Los migrantes con ascendencia afro, ocupados en los puestos de trabajo peor remunerados, perciben un ingreso significativamente menor al de los migrantes blancos empleados en puestos semejantes.

En cambio, entre los migrantes con más tiempo en el país no se aprecia una penalización mayor asociada a su ascendencia étnico racial.

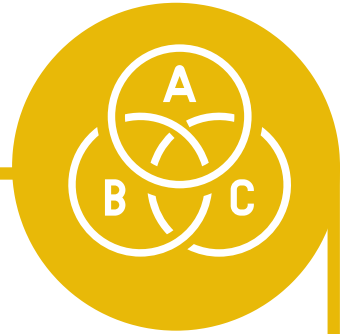


SUPERPOSICIÓN DE DESIGUALDADES EN EL INGRESO



Fuente: Elaborado con base en microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (INE) del período comprendido entre 2013/2017.

*Con relación a los trabajadores uruguayos blancos.



DESVENTAJAS MÚLTIPLES

Existe una doble penalización sobre las remuneraciones basada en la condición de inmigrante y en la pertenencia a minorías étnico-raciales, que afecta a quienes perciben ingresos bajos y medios.

Además, las personas migrantes se enfrentan con otras desventajas que operan dentro del mercado de trabajo uruguayo, donde persiste la penalización sobre la remuneración de las mujeres pertenecientes a minorías étnico-raciales y ocupadas en sectores de baja productividad.



4. LA EXPERIENCIA DE DISCRIMINACIÓN EN EL TRABAJO

¿En qué medida las personas migrantes perciben la discriminación?

En la Etnoencuesta de Inmigración Reciente realizada en Montevideo entre julio de 2018 y marzo de 2019 con migrantes de origen cubano, peruano, dominicano y venezolano, se indagó específicamente por las experiencias de discriminación. [7]

Buena parte de los migrantes de estas comunidades declararon haber experimentado al menos un episodio de trato discriminatorio desde su llegada a Uruguay.

Uno de cada cuatro migrantes de origen peruano o venezolano, uno de cada tres de origen cubano, y casi la mitad de los migrantes de origen dominicano manifiestan haber experimentado algún tipo de discriminación (por origen, sexo, edad, raza, u otros). Esta percepción es variable según comunidad de origen y sexo, pero afecta en mayor medida a las mujeres de origen dominicano, entre quienes el 63% relata haber experimentado algún episodio de discriminación.

En los cuatro orígenes encuestados el motivo de la discriminación se asocia de

modo mayoritario a su lugar de nacimiento, seguido del color de piel.

El espacio laboral es el principal ámbito de discriminación para los migrantes venezolanos (63%), dominicanos (55%) y peruanos (68%) En cambio, los migrantes de origen cubano perciben la discriminación en el ámbito laboral y en el espacio público en igual medida: 38,6% y 38,7% respectivamente. Interesa resaltar que la percepción de la discriminación es mayor entre quienes tienen menor nivel educativo.

¿Cómo y cuándo perciben la discriminación los trabajadores migrantes?

Como surge del análisis de una serie de grupos de discusión con trabajadores migrantes, celebrados en virtud de esta investigación en el segundo semestre de 2019, se identifican una serie de prácticas y comportamientos discriminatorios, que suponen un tratamiento diferencial que los trabajadores perciben que es común a los trabajadores migrantes.

Estas prácticas aparecen en dos grandes momentos: en la entrada al empleo y en la permanencia en éste.



PRÁCTICAS Y COMPORTAMIENTOS DISCRIMINATORIOS PERCIBIDOS POR TRABAJADORES MIGRANTES - ENTRADA

DOCUMENTOS DE IDENTIDAD



Empleadores que plantean a los trabajadores migrantes que “sin cédula no hay trabajo formal”.

RELACIONES INTERPERSONALES



Los lazos con otros trabajadores migrantes – redes personales – como único canal exitoso para encontrar empleo.

EXPERIENCIA CON MIGRANTES



La experiencia previa de la empresa con otros trabajadores migrantes es determinante para la continuidad de la contratación de trabajadores de este grupo. Cuando hubo conflicto con algún trabajador migrante se evita la contratación de otros migrantes.



PRÁCTICAS Y COMPORTAMIENTOS DISCRIMINATORIOS PERCIBIDOS POR TRABAJADORES MIGRANTES - PERMANENCIA

PRESENTISMO

El no pago de presentismo o la falta de pago acorde en días festivos.



LIQUIDACIÓN

El encontrarse expuesto a que se cometan con mayor frecuencia errores en la liquidación del sueldo.



ASIGNACIÓN DE TURNOS

Las diferencias en la asignación de turnos o días festivos. Los trabajadores migrantes perciben que les asignan con más frecuencia los días festivos y los turnos de las tardes y noches (sin el pago adecuado).



DESPIDOS

Despidos recurrentes tras el período de prueba.





RESPUESTAS FRENTE A LAS EXPERIENCIAS DE DISCRIMINACIÓN PERCIBIDAS EN EL TRABAJO - REPLIEGUE O PRESERVACIÓN

RECLAMOS



No reclamar ni presentar denuncias ante abusos o tratos injustos o agraviantes. No considerarse con derecho a reclamar o a denunciar el incumplimiento de sus derechos como trabajador.

EMPLEO



Temor permanente a perder el empleo.
Necesidad de mantener el empleo con la creencia equivocada que la continuidad laboral es necesaria para la adquisición/renovación del permiso de residencia.

ESTUDIOS Y EXPERIENCIA



Bajar las expectativas de los puestos a los que pueden aspirar.
Suspender la búsqueda de empleos acordes a su formación o experiencia.
Ocultar méritos o credenciales educativas en el CV.

DESPIDOS

Despidos recurrentes tras el período de prueba.





RESPUESTAS FRENTE A LAS EXPERIENCIAS DE DISCRIMINACIÓN PERCIBIDAS EN EL TRABAJO - RESISTENCIA

RECLAMOS

Realizar reclamos al empleador una vez que se ha perdido el empleo. Denunciar en el MTSS ante el siguiente agravio.



ORGANIZACIONES DE MIGRANTES

Participar en organizaciones de migrantes que permiten vehicular las demandas del colectivo.



REDES DE BÚSQUEDA

Ampliar la red de búsqueda de empleo y diversificar las herramientas utilizadas (nuevos grupos web, nuevos portales, nuevos contactos, etc.).





4. LA EXPERIENCIA DE DISCRIMINACIÓN EN EL TRABAJO

¿Cuáles son y cómo operan los desencadenantes de las prácticas y comportamientos discriminatorios?

Cuando se ahonda en los desencadenantes y mecanismos de las prácticas y comportamientos discriminatorios, los trabajadores migrantes identifican a empleadores y supervisores, como principales agentes de la discriminación; también, aunque con menor frecuencia y relevancia, a compañeros de trabajo, mandos medios y a clientes.

Entre éstos la práctica discriminatoria se produce en términos de agravios que aluden directamente a la condición de extranjero.

Las prácticas discriminatorias percibidas por los trabajadores migrantes parecen estar centradas en la minimización de costos laborales por parte de los empleadores.

Aunque en algunos casos, se reconoce que los compañeros de trabajo nativos sufren los mismos abusos laborales, los trabajadores migrantes interpretan estas acciones de discriminación como fundadas en la xenofobia o el prejuicio hacia ellos.

Algunas de las prácticas que problematizan refieren a una animadversión por su condición de extranjero, su origen nacional, su modo de expresión, su vestimenta y sus costumbres.

Las prácticas discriminatorias se traducen en comportamientos y decisiones adoptadas por los sujetos discriminados que afectan al mismo tiempo su participación en el mercado de trabajo. Clasificamos estas respuestas en dos tipos: el repliegue o preservación; respuesta más usual, que habilita la reproducción de las consecuencias de la discriminación; y la resistencia, como respuesta que busca limitar los efectos discriminatorios.



5. PERSPECTIVA DE LOS TRABAJADORES, EMPLEADORES NATIVOS, SINDICATOS Y OSC

¿Qué opinión general tienen los trabajadores y empleadores uruguayos sobre la migración?

Uruguay ha sido destacado a nivel regional como el país con niveles más altos de aceptación de la migración internacional. En distintas encuestas se aprecia que la mayoría de la población tiene una actitud favorable a la migración.

La ENAPNIER, muestra en 2015 que el 42% de los uruguayos opinaba que “En general es bueno para el país que lleguen inmigrantes extranjeros a vivir aquí”. Esta opinión favorable es aún más común entre empleadores con personal a cargo, donde alcanza al 59% y los asalariados del sector público (50%); en cambio, es bastante menor entre desempleados y trabajadores independientes donde apenas uno de cada tres tiene una opinión positiva de la migración.

Cuando se pregunta específicamente por el miedo a la merma de oportunidades laborales como asociada a la migración, [8] son estos mismos grupos los que muestran niveles más altos de preocupación. Se puede concluir que las actitudes negativas hacia la migración son más frecuentes entre aquellos con posiciones más vulnerables o inestables en el mercado de trabajo.

¿Qué opinión tienen los uruguayos que comparten espacios laborales con trabajadores migrantes?

Entre trabajadores nativos que comparten su jornada laboral con trabajadores migrantes, así como empleadores, representantes de Cámaras empresariales y referentes sindicales de distintos sectores que nuclea el PIT-CNT, se identifica un relativo acuerdo con la llegada de migrantes y su inclusión al mercado de trabajo.

En efecto, identificamos acuerdo en el plano discursivo, en una valoración positiva tanto de la llegada de migrantes al país, como de su inserción y actuación en el mercado de trabajo uruguayo.

En particular, entre empresarios y representantes de cámaras empresariales hallamos un acuerdo sistemático acerca del interés de muchos empresarios por la contratación de migrantes.

Entre los motivos asociados a esta valoración encontramos que el migrante es considerado un “buen trabajador”, fuertemente valorado por sus habilidades blandas, entre las que se mencionan la educación, la amabilidad, la puntualidad, y la categorización de los trabajadores migrantes como “serviciales”.



Esta valoración también es compartida por los trabajadores nativos que comparten espacios de trabajo con migrantes.

Ahora bien, en esta disposición favorable a la contratación de trabajadores migrantes, basada fundamentalmente en su valoración como “buen trabajador”, es en donde se halla el nudo problemático que puede allanar el camino hacia el ejercicio de prácticas discriminatorias. Esto es, los trabajadores migrantes son evaluados como más predispuestos a aceptar distintas condiciones laborales, incluyendo algunas que entran francamente en contradicción con los marcos normativos vigentes: el no pago de horas extras, el trabajo sin paga durante feriados no laborables y la no sindicalización como condiciones naturalizadas y generalizadas, son algunas de las más llamativas.

Así, en este razonamiento, la valoración de “buen trabajador” pareciera quedar sujeta a una mayor predisposición a aceptar estas condiciones laborales.

La vulnerabilidad social y la necesidad económica, aunadas muchas veces a la desinformación acerca del marco normativo vigente, colocan a los trabajadores migrantes en situaciones muy delicadas.

Sus compañeros de trabajo, mandos medios y empleadores tienen plena conciencia de ello. La urgencia por incorporarse en el mercado laboral, y la necesidad de mantener el trabajo obtenido resultan claves explicativas del trato desigual que aparentemente se encontraría normalizado.

Aunque desde el PIT-CNT se procura denunciar las situaciones de abuso, se reconoce que en muchos casos el temor de los afectados dificulta el proceso de denuncia e inhibe la participación sindical.

Si bien el miedo puede paralizar a cualquier trabajador víctima de una situación de abuso, la condición migratoria exacerba este efecto.



6. FISCALIZACIÓN Y DENUNCIAS DE SITUACIONES DE ABUSO

A partir de las actas de las actuaciones inspectivas llevadas adelante por la IGTSS (“Primera visita” [9] y “Operativo Verano”) entre 2015 y 2018, fue posible analizar la información sobre la situación de registro a la Seguridad Social de los trabajadores en los establecimientos visitados.

En estas acciones de fiscalización la situación relevada por los inspectores dista del escenario promisorio mostrado por los datos de la ECH que indican que los migrantes cuentan con mayor cobertura que los trabajadores nativos. [10]

Los datos de los trabajadores ocupados en los establecimientos relevados en la “Primera visita” muestran que la distribución proporcional de trabajadores registrados al sistema de Seguridad Social no ha sufrido grandes variaciones entre el 2015 y el 2018 para los nativos y se ubica en el entorno del 90%.

Sin embargo, para los migrantes la proporción de trabajadores dentro de esta categoría ha crecido en el correr de estos años, pero permanece muy por debajo de la de trabajadores nativos captados en

esos operativos inspectivos (alcanza al 58% en el año 2018).

Si bien estos resultados sugieren que los migrantes están accediendo a una mayor cantidad de empleos registrados, la información de los “Operativo Verano” [11] muestra que hay sectores como el turismo donde particularmente se vulnera sus derechos laborales.

Según los datos de la ENIR (2018), menos del 10% de los migrantes de origen cubano, dominicano y venezolano manifiestan haber denunciado o presentado quejas cuando experimentaron discriminación. De acuerdo con el Sistema General de Denuncias de la IGTSS entre marzo de 2017 y marzo de 2018, el 29% de las denuncias de condiciones generales de trabajo [12] que involucran a trabajadores nativos fueron realizadas por un sindicato.

En cambio, en las denuncias del mismo tipo que involucran a migrantes esto sucedió en el 52% de los casos. Esto sugiere que los sindicatos están tomando un rol protagónico en la defensa de las condiciones de trabajo de los migrantes.



7. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA: FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE

La normativa vigente y los mecanismos que garantizan su cumplimiento efectivo son aún poco conocidos entre empleadores y trabajadores. Es necesario fortalecer el proceso de implementación de la normativa vigente, informando y formando acerca de los derechos de los trabajadores, teniendo en cuenta las particularidades de las situaciones de movilidad. Es necesario llevar adelante esta estrategia de manera clara y sostenida, teniendo en cuenta que el flujo migratorio se renueva de forma constante. Específicamente, para ello se sugiere:

- Desplegar una estrategia de comunicación de derechos laborales utilizando herramientas de segmentación de públicos en redes sociales web que permiten identificar proxies de poblaciones migrantes (Instagram Ads, Facebook Ads y Google Ads). Es importante en este sentido tener presencia en redes para evitar la desinformación [13] en este espacio muchas veces carente de moderadores;

- Desarrollar una experiencia de ventanilla única de atención a migrantes que brinde asesoramiento en materia laboral reuniendo a los servicios que brindan la DINA E (los CEPEs), el INEFOP, la DINATRA y la IGTTSS. En este sentido es ineludible el antecedente desarrollado por la Junta Nacional de Migración en asuntos educativos (“Punto de atención y asesoramiento a migrantes en temas educativos”);

- Desarrollar nuevos instrumentos de divulgación o incluir en los ya existentes (guía “Bienvenido a Uruguay”, guía “Vivir en Uruguay”) información sobre derechos laborales y mecanismos de consulta acerca de la situación laboral y los canales de denuncia ante el MTSS. En la redacción de estos materiales es clave tener en cuenta la especificidad del contexto de movilidad, incorporando en el proceso de redacción y diseño al CCAM. Se entiende que la sociedad civil, que trabaja directamente con esta población, puede lograr una narrativa apropiada;

- Hacer lo anterior acompañado de instancias formativas presenciales y/o virtuales destinadas a la población migrante - talleres o charlas - que fomenten la apropiación de la información;

- Formar y sensibilizar en forma conjunta a los funcionarios del BPS, la DNM, el INEFOP, el MEC, el MIDES, el MRREE y el MTSS en cuanto a la especificidad de las personas en contexto de movilidad humana;

- Instalar puntos de atención a migrantes en frontera para atender e informar a esta población acerca de sus derechos desde la llegada al país (ventanilla única en frontera).



RECOMENDACIONES DE POLÍTICA: DIVULGACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS TRABAJADORES, EMPLEADORES Y OPINIÓN PÚBLICA

Es necesario divulgar información y formar a los trabajadores, empleadores y opinión pública en general, en materia de derechos laborales y legislación vigente para la protección de las personas migrantes con énfasis en los principios rectores de igualdad para el ejercicio efectivo de derechos. Específicamente, para ello sugerimos:

- Realizar campañas de sensibilización sostenidas en el tiempo y dirigidas a la población en general. Estas podrían centrarse en derribar los mitos recurrentes sobre los migrantes y las consecuencias negativas de la migración a través de ejemplos concretos que, en cambio, realcen sus contribuciones, desincentiven el aprovechamiento de situaciones de necesidad y promuevan un trato igualitario. Sería deseable que el contenido de estas campañas se sustente en evidencia y surjan de un amplio diálogo social entre los actores involucrados;
- Que los sindicatos mantengan una posición activa de sensibilización entre sus afiliados alentándolos a informar a trabajadores migrantes y no migrantes sobre la legislación vigente en materia migratoria con énfasis en los articulados relativos a la igualdad;
- Incentivar a las cámaras empresariales a mantener una posición activa de sensibilización y capacitación entre sus afiliados sobre la legislación vigente en materia migratoria con énfasis en los articulados relativos a la igualdad; contemplar especialmente a los empleadores migrantes que pueden desconocer la normativa laboral local.



RECOMENDACIONES DE POLÍTICA: MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO EFECTIVO DE LA NORMATIVA VIGENTE

Con relación a los mecanismos que garantizan el cumplimiento efectivo de la normativa vigente, es necesario fortalecer su implementación, haciendo efectivos la aplicación y el cumplimiento. En este sentido, se considera pertinente:

- Reconocer el papel fundamental que cumplen los mecanismos institucionales actuales del MTSS que buscan garantizar su cumplimiento efectivo: **Consultas, Denuncias e IGSS**. Las Consultas (DINATRA) y Denuncias permiten a los trabajadores asesorarse y presentar casos de abusos; la IGSS es la única entidad que tiene acceso a los lugares de trabajo, y de este modo se constituye como observador privilegiado de las condiciones laborales capaces de desplegar acciones correctivas. En conjunto, el accionar de estos mecanismos ofrece un **sistema de garantías que es necesario fortalecer para el efectivo cumplimiento de la normativa vigente**. La experiencia regional de las Inspecciones del Trabajo sugiere la importancia de que éstas sean estables, fuertes y con los recursos necesarios para desplegar acciones preventivas, formativas y coercitivas que habiliten el cumplimiento de la normativa laboral (Bensusán, 2006; Bensusán, 2007);

- Teniendo en cuenta la distancia física y simbólica que puede dificultar la realización de consultas por los canales presenciales, se recomienda **desarrollar instrumentos que faciliten el planteo**

por parte de los trabajadores migrantes, de situaciones problemáticas, dudas acerca de los problemas que se les presentan en el trabajo, maltratos recibidos o procedimientos que consideran injustos;

- Facilitar el acceso a los canales de consultas y denuncias a través del desarrollo de aplicativos en línea. Si bien el proceso de denuncia tiene algunas particularidades como la de desarrollarse en el marco de una entrevista con abogados que analizan si efectivamente la situación que se reporta amerita una denuncia, es posible generar un aplicativo básico donde se recaben algunas informaciones que permitan clasificar fácilmente a la situación en denunciable, no denunciable y situaciones intermedias. El mismo aplicativo podría informar al denunciante acerca de cuáles son las pruebas o insumos que necesitará incorporar más adelante en una ulterior entrevista. Esta herramienta no sustituye a la entrevista, pero podría agilizar el proceso;

- Poner a disposición en el sitio web del MTSS, **instrucciones claras sobre lo que constituyen abusos de las condiciones ambientales de trabajo** (incumplimiento de normas de seguridad, salud y medioambiente), **condiciones generales** (incumplimiento de normas, laudos y contratos) y **derechos fundamentales** (acoso moral, acoso sexual, represión sindical y discriminación entre otros);



RECOMENDACIONES DE POLÍTICA:

MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO EFECTIVO DE LA NORMATIVA VIGENTE

- En el entendido que la acción colectiva es un mecanismo fundamental para asegurar el cumplimiento de los derechos ya garantizados por la normativa vigente, es importante que la IGTSS refuerce la fiscalización sobre los derechos fundamentales como persecuciones del derecho a la sindicalización en los ámbitos laborales;

- Fomentar desde el MTSS el desarrollo activo de ámbitos de intercambio y diálogo entre cámaras empresariales, sociedad civil, sindicatos y trabajadores.

Es preciso reconocer que hay situaciones de acumulación de desventajas (por ejemplo, condición migratoria, ascendencia étnico-racial, acceso a

empleos de bajo ingresos) que se traducen en vulnerabilidad económica y social extrema, donde el trabajador se ve atado a situaciones laborales abusivas.

En estos casos no es suficiente compartir información sobre derechos y ámbitos para la denuncia de su vulneración.

También es necesario desplegar estrategias de acompañamiento integral al trabajador donde, por ejemplo, se brinde apoyo psicológico, se acompañe el proceso de denuncia, se comparta información, se facilite el acceso a programas de reconversión laboral, y se guíe la búsqueda de trabajos con condiciones adecuadas.



LA ENTRADA AL TRABAJO

PREVENIR Y COMBATIR TRATOS DESIGUALES EN LA ENTRADA AL TRABAJO

La entrada al trabajo es un ámbito donde se constatan tratos desiguales hacia los trabajadores migrantes. Para combatir estas prácticas discriminatorias es necesario:

- Promover el desarrollo de buenas prácticas en el Estado y al interior de las empresas y agencias de colocación durante el proceso de contratación. Para ello se sugiere que en los procesos de contratación la información solicitada a los aplicantes sea únicamente aquella relevante para el desempeño de la tarea (esto busca evitar el trato desigual por rasgos como ascendencia étnico-racial, origen nacional, entre otros). Asimismo, es importante fomentar mecanismos de selección de personal que especifiquen los criterios de evaluación para reducir la discrecionalidad de los seleccionadores y, por lo tanto, disminuir la influencia de sus sesgos o estereotipos. Otra forma de reducir el margen de discrecionalidad al momento de la contratación es que quien selecciona deba comunicar las razones que fundamentan su decisión. Una posible estrategia para viabilizarlo puede ser dar a conocer las buenas prácticas de contratación de los CEPEs;
- Mantener los servicios públicos de asesoramiento en la búsqueda de empleo (elaboración de CV, bases de datos que buscan unir a la oferta y demanda de trabajo);
- Reforzar la comunicación con los empleadores y trabajadores en cuanto a los requisitos documentales para el alta en el sistema de seguridad social. Los esfuerzos de la JNM de articulación con BPS para asegurar inscripción de trabajadores con pasaporte aún necesitan ser más difundidos;
- Para fomentar la inserción laboral en el sector de actividad y de formación de los migrantes, es necesario:
 - (a) velar por la agilidad del proceso mientras las reválidas permanezcan en la órbita de la UDELAR, al menos por los próximos dos años, y posteriormente en su traspaso a la órbita del MEC (Art. 145 y 204 de la Ley N° 19.889 promulgada el 10 de julio de 2020),
 - (b) recuperar los programas de reconocimiento de competencias que se aplicaron a retornados entre 2012 y 2014, ampliándose a la población inmigrada y refugiada.



RECOMENDACIONES DE POLÍTICA: CONDICIONES DE TRABAJO E INHIBICIÓN DE DESIGUALDADES

Una vez en el trabajo, también se constatan tratos desiguales entre nativos y migrantes. Entonces, es necesario actuar favoreciendo mejores condiciones de trabajo para todos, e inhibiendo las desigualdades entre migrantes y nativos. A tales efectos, se sugiere:

- Promover acciones que reduzcan las diferencias en la remuneración percibida por trabajadores migrantes y no migrantes. Las brechas en la remuneración se consignan en trabajadores con igual educación, sexo, edad, ascendencia étnico racial y sector de actividad. Los mecanismos detrás de ello incluyen el no pago de horas extras o prima por trabajo en días festivos, o errores recurrentes en la liquidación de sueldos. Todos estos aspectos son corregibles a través de la fiscalización, de un incremento de la accesibilidad a las consultas y del acompañamiento en los procesos de denuncias;

- Promover el desarrollo de buenas prácticas en el Estado y al interior de las empresas que reduzcan las diferencias en la asignación diferencial de turnos, tareas y

recompensas dentro de una misma ocupación. Para ello se propone fomentar mecanismos transparentes que especifiquen los criterios de asignación de turnos, tareas y recompensas;

- Crear mecanismos para desestimular el uso excesivo de las prácticas de “contratación por período de prueba”, que aparecen como un recurso utilizado para disminuir la cantidad de trabajadores permanentes y sus costos laborales asociados; asegurar que los trabajadores migrantes inscriptos en el sistema de seguridad social y con derechos vigentes accedan efectivamente a los derechos que les corresponden por sus contribuciones a la Seguridad Social. Se han verificado situaciones en que trabajadores migrantes que han contribuido a la seguridad social no pueden usufructuar sus beneficios por no haber completado el trámite de la cédula de identidad;

- Desde la JNM, promover la articulación con el BPS para garantizar en general el acceso a los derechos de los trabajadores.



RECOMENDACIONES DE POLÍTICA: **MEJORA DE LOS REGISTROS DE INFORMACIÓN Y RECURSOS INSTITUCIONALES**

Es necesario reforzar la captura, análisis y accesibilidad de información acerca del desempeño de los migrantes en el mercado de trabajo y de su acceso a los programas y recursos del MTSS y a los aportes y beneficios del BPS. En este sentido conviene apoyar los esfuerzos de armonización de los registros administrativos del Estado uruguayo para captar de forma comparable a la población en situación de movilidad.

Algunas de las recomendaciones de política pública aquí planteadas están en sintonía con el “Pacto global para una migración segura, ordenada y regular” de

las Naciones Unidas del año 2018 del que Uruguay es signatario. Cabe notar las coincidencias con el objetivo (3) que plantea “proporcionar información precisa y oportuna en todas las etapas de la migración” y el objetivo (6) que propone “facilitar la contratación justa y ética y salvaguardar las condiciones que garanticen un trabajo decente” (Naciones Unidas, 2018).

Asimismo, estas recomendaciones tienen importantes puntos de encuentro con el “Programa de Migración Equitativa” implementado a partir del 2014 por la OIT (OIT, 2016).



Notas

- [1] Quedan excluidos de esta investigación los trabajadores por cuenta propia.
- [2] Estas reuniones se celebraron con la JNM en diciembre de 2019; con el PIT-CNT en abril de 2020; y con el CCAM en junio de 2020.
- [3] En ese texto se hace referencia a las personas o poblaciones migrantes incluyendo en esa denominación a migrantes, refugiados y solicitantes de refugio sin distinción.
- [4] Este grupo incluye a Bolivia, Cuba, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana, México y Venezuela. Dentro de este grupo, los más numerosos en 2019 según los datos de la ECH captados por esta fuente en hogares y particulares eran Venezuela (11.534) y Cuba (6.807), y con niveles de magnitud muy inferiores, República Dominicana (890), Colombia (846) o Perú (486) entre otros (1.257).
- [5] Para una lectura detallada de los resultados y la metodología empleada en la producción de esta evidencia se recomienda consultar Márquez Scotti, C., Prieto Rosas, V., & Escoto Castillo, A. (2020). Segmentación en el ingreso por trabajo según condición migratoria, género y ascendencia étnico-racial en Uruguay. Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones, (49), 85-118, y Prieto Rosas, V. & Márquez Scotti, C. 2019). Inclusión social de inmigrantes recientes que residen en viviendas particulares de Uruguay. Documentos de Trabajo del Programa de Población - UdelaR, núm. 4.
- [6] Este último resultado debe interpretarse teniendo en cuenta a los sesgos de la muestra de datos aquí utilizada, que excluye a las viviendas colectivas, donde viven los migrantes con mayores niveles de vulnerabilidad.
- [7] Se preguntó: ¿Alguna vez se sintió discriminado en Uruguay? (ENIR 2018).
- [8] La pregunta incluida en la ENAPNIER (2015) para captar este miedo material a la migración indaga en el grado de acuerdo con la siguiente afirmación: "Que lleguen inmigrantes extranjeros a vivir a Uruguay es negativo para el país porque compiten con los uruguayos por puestos de trabajo".
- [9] Se denomina "Primera visita" al inicio de las actuaciones inspectivas que ocurren en el lugar de trabajo. En este tipo de inspecciones se genera un acta a partir de la visita del inspector. La información que se presenta es la obtenida por el inspector en su actuación y no incluye los descargos o aclaraciones que realiza posteriormente la empresa.
- [10] Cabe mencionar que las actuaciones inspectivas surgen a iniciativa de la IGTSS y no de una selección aleatoria de establecimientos. Por lo tanto, las estimaciones de cobertura por Seguridad Social en el empleo realizadas con base a la ECH (Prieto y Márquez, 2019) no son comparables con las que aquí mencionamos a partir de los datos de la actuación de IGTSS.
- [11] Operativos inspectivos específicos destinados a los establecimientos vinculados al sector turístico: hotelería, gastronomía, comercios, cambios, entre otros.
- [12] Este grupo de denuncias incluye al incumplimiento de las normas, laudos y contratos en materia laboral.
- [13] Algunas creencias erróneas particularmente presentes en las narrativas de los trabajadores migrantes incluyen: la amenaza de empleadores con la deportación, la evasiva para la contratación e inscripción en BPS sustentada en que "sin cédula no hay trabajo", la necesidad de acumular experiencia en un mismo empleo como requisito para la obtención o renovación del permiso de residencia. Estas creencias que van formando parte de la cultura migratoria de quienes llegan a Uruguay proceden de otros contextos de acogida con mercados laborales más desregulados y una normativa migratoria más regresiva. No se puede desconocer que la mayor tradición migratoria de la población de origen caribeño está asociada a Estados Unidos.



Referencias

Bensusán, G. (2006). Diseño legal y desempeño real: Instituciones laborales en América Latina. México, D.F: Universidad Autónoma Metropolitana.

Bensusán, G. (2008), Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano, México, Cepal.

Márquez, C., Prieto, V., & Escoto, A. (2020). Segmentación en el ingreso por trabajo según condición migratoria, género y ascendencia étnico-racial en Uruguay. *Revista Migraciones*, 2020(48). Recuperado de <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/13262>

Méndez, L. (2018). Sobre-calificación de los inmigrantes y personalización en el salario. Evidencia para Uruguay (No DT 16-18). Recuperado de <http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-16-18-sobre-calificacion-de-los-inmigrantes-y-penalizacion-en-el-salario-evidencia-para-uruguay/publicacion/645/es/>

Naciones Unidas. (2018). Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Intergovernmentally Negotiated and Agreed Outcome. Recuperado de https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf

OIT. (2016). La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategias y líneas de trabajo de la OIT en la región. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_502766.pdf

Prieto, V., & Márquez, C. (2019). Inclusión social de inmigrantes recientes en Uruguay que residen en viviendas particulares. (No DTPP 4). Recuperado de <https://hdl.handle./20.500.12008/23222>

Prieto, V., Robaina, S., & Koolhaas, M. (2016). Acceso y calidad del empleo de la inmigración reciente en Uruguay. REMHU: Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana, 24(48), 121–144. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004809>



NOTAS





