



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Secretaría

COMISIÓN DE
LEGISLACIÓN DEL TRABAJO

CARPETA N° 2481 DE 2017



REPARTIDO N° 811
OCTUBRE DE 2017

IGUALDAD DE ACCESO AL MERCADO LABORAL

Normas

XLVIIIa. Legislatura

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- Toda persona tiene el derecho a dedicarse al trabajo bajo un régimen que garantice la igualdad de acceso al empleo, encontrándose en tal sentido bajo la protección especial de la Constitución de la República (artículos 7º, 8º, 36, 53, 72 y 76).

Artículo 2º.- Prohíbese toda discriminación en el trabajo determinada por distinciones, exclusiones o preferencias fundadas en la edad, el sexo o la identificación de género de la persona, de forma que se limite la igualdad de oportunidades o de trato en materia de empleo u ocupación, salvo aquellas situaciones justificadas estrictamente al amparo del principio de razonabilidad, o que refieran a políticas afirmativas tendientes a mejorar las condiciones de acceso de otros grupos vulnerables de acuerdo con la normativa vigente.

Artículo 3º.- En ningún caso se admitirá la fijación de la edad, el sexo o la identificación de género de la persona como causal de exclusión o requisito excluyente u otra calificación similar que suponga restringir el acceso de las personas a los puestos de trabajo u empleo, siendo nulas las condiciones que en dicho sentido se establezcan en las bases o pliegos para la convocatoria a puestos de trabajo en los llamados a empleos públicos o privados, salvo lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 4º.- La verificación del incumplimiento de la prohibición establecida en la presente ley dará lugar a que las personas que se sientan lesionadas se encuentren habilitadas a realizar la denuncia respectiva ante la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), sin perjuicio de la intervención de oficio que dichos órganos puedan adoptar.

Artículo 5º.- La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) tendrán por cometido controlar el cumplimiento de la presente ley y a ejercer la potestad sancionatoria en el marco de sus atribuciones, sin perjuicio de la competencia asignada a otros órganos del Estado.

Montevideo, 3 de octubre de 2017

NICOLÁS OLIVERA
REPRESENTANTE POR PAYSANDÚ
ELISABETH ARRIETA
REPRESENTANTE POR MALDONADO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa parte del reconocimiento y reivindicación del principio de igualdad y derecho al trabajo como principios fundamentales de la persona humana, rechazando cualquier forma de exclusión o discriminación sustentada en la edad, el sexo o la identificación de género de las personas.

El envejecimiento poblacional que presenta Uruguay, así como las dificultades para el acceso a puestos de trabajo para determinados sectores de la sociedad, nos impulsa a promover una propuesta inclusiva, que tienda a mitigar la desigualdad y las restricciones en el acceso y/o inserción a la actividad laboral de cualquier índole.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU – 1948) recoge en su Artículo 7 el principio de igualdad y en el Artículo 23 prescribe que “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a las condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo” (núm 1).

En nuestro país por la Ley Nº 16.063 del 6 de octubre de 1989 se ratificó el Convenio Internacional de la O.I.T Nº 111, que en su artículo 2 establece que “Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, **la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto**”.

En junio de 1997 la OIT adoptó la Recomendación núm. 188, en materia de agencias de empleo privadas, donde se deja constancia que “Se debería prohibir, o impedir con otras medidas, a las agencias de empleo privadas que formulen o publiquen anuncios de puestos vacantes o de ofertas de empleo **que tengan como resultado, directo o indirecto, la discriminación fundada en motivos de raza, color, sexo, edad, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, origen étnico, discapacidad, situación conyugal o familiar, orientación sexual o afiliación a una organización de trabajadores**”.(Art. 9).

En dicho contexto, **el objetivo de esta iniciativa radica en propender a la eliminación de cualquier ámbito de discriminación que fomente la selección de las personas por su edad, sexo o identificación de género, y no en función de su capacidad, idoneidad para la tarea, experiencia, estudios y capacitación previa.**

La realidad actual nos demuestra la existencia de factores de discriminación laboral por edad que afectan a un amplio sector de la población económicamente activa, lo cual sumado a factores de género, configura un ámbito claramente restrictivo en el ámbito de acceso al trabajo.

En Estados Unidos, en el año 1967 se dictó la ley que prohíbe la discriminación por edad en el empleo sobre la base de que el establecimiento de límites de edad arbitrarios independientemente del potencial de desempeño en el trabajo, se ha convertido en una práctica común que afecta gravemente a los trabajadores.

En este mismo sentido, la Recomendación Nº 162 de la OIT de 23 de junio de 1980 señala que “...todo Miembro debería adoptar medidas para impedir la discriminación respecto de los trabajadores de edad en materia de empleo y de ocupación” (Art. 3), reconociendo que “Los trabajadores de edad deberían disfrutar, sin discriminación por razón de edad, de igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores...” (Art. 5)

La prohibición contenida en el presente proyecto pretende paliar los efectos derivados del impacto de la edad en el empleo, sobre todo en aquellos casos de trabajadores en ambos extremos de la pirámide de edades, tanto entre aquellos que superan los 40 años de edad como entre los más jóvenes que buscan trabajo, sin afectar los regímenes específicos previstos expresamente.

En el marco de la Unión Europea, a partir del Tratado de Ámsterdam (1997) que modifica el Tratado de la Unión Europea, se inserta el Artículo 6A que recoge la necesidad de adoptar medidas contra toda forma de discriminación, incluyendo expresamente al factor edad, que luego es recibido y vinculado directamente en el ámbito laboral, prohibiendo la discriminación por edad en el empleo a partir de la Directiva 2000/78/CE de 27.11.2000.

En nuestro país, este tema no ha sido ajeno a diversos análisis, como lo refleja la Resolución 89/2013 del Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de fecha 05 de julio de 2013 en el marco de un concurso para el ingreso a la función pública. En dicha Resolución el INDDHH “entiende necesario recordar que el principio de no discriminación es uno de los pilares de Derecho del Trabajo y de los Derechos Humanos...” y obliga a que las normas aplicables deban elaborarse de forma que no existan límites de edad para los llamados a concurso, salvo cuando estos se fundamenten estricta y claramente en el principio de razonabilidad, y cuando se refieran a políticas afirmativas tendientes a mejorar las condiciones de acceso de otros grupos vulnerables de acuerdo a la normativa vigente.

Con similar criterio se ha manifestado expresamente la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) en 2010/05/001/2546 - INFORME N° 10/2011 de 7 de enero de 2011 e INFORME N° 669/2014 de 3 de septiembre de 2014.

En este contexto, no debe perderse de vista la situación sociodemográfica donde Uruguay se ubica como el país más envejecido de América Latina (Banco Mundial-CEPAL 2016¹), valoración que incide directamente en materia del trabajo y empleo, lo cual supone la necesidad de atender integralmente aquellos ámbitos que generan exclusión social vinculada a estos aspectos, pero por sobre todo cuando afectan a sectores en edad productiva. Por ejemplo, la supresión de factores excluyentes, ha determinado -entre otras acciones- la eliminación de toda forma de discriminación laboral por edad² (Ley N° 7.935 de Costa Rica).

En cuanto a los factores de género, indicadores y encuestas de diversas organizaciones especializadas nacionales e internacionales muestran que el acceso y permanencia de hombres y mujeres en el mercado laboral remunerado son desiguales, dejando a las mujeres en situación de peores condiciones, hecho que limita su autonomía económica.

En este sentido, es interesante prestar atención a lo expresado en el Capítulo 1: Indicadores sociodemográficos, del documento “Estadísticas de Género 2014” elaborado por INMUJERES de nuestro país, en cuanto a la evolución del índice de envejecimiento según sexo desde el año 1996 hasta la fecha del informe, con respecto a su especificidad

¹ Cambio demográfico y desafíos económicos u sociales en el Uruguay del Siglo XXI – Rofman, Amrante – Apella. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39862/S1600187_es.pdf?sequence=1

² Datos y desafíos del envejecimiento poblacional: una reflexión sobre políticas públicas – Enero – Junio 2016 – Universidad Nacional de Costa Rica - <http://dx.doi.org/10.15359/rnh.4-1.1>

de género. En los gráficos correspondientes se puede apreciar que a medida que aumenta la edad de la población, aumenta la proporción de mujeres en la misma, lo que obliga a considerar este rasgo a la hora de promover acciones para facilitar el acceso al trabajo, con perspectiva de género. Es decir, a edades más avanzadas de la población en Uruguay, mayor es el porcentaje de personas que son mujeres con dificultades para acceder o reingresar a la actividad laboral.

Asimismo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW 1979) en su artículo 11 estableció "Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos".

A nivel nacional, en el año 2007 se dictó la Ley N° 18.104, se declaró de interés general las actividades orientadas a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (Art. 1), determinando que el Estado "deberá adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas de manera que integren la perspectiva de género, contando con el marco general y orientador de esta ley".

En el documento de INMUJERES mencionado, se demuestra con gráficas y cifras cómo la "tasa de actividad", indicador tradicional acerca de quienes participan activamente en el mercado de trabajo remunerado, que dicha tasa es sustancialmente menor para las mujeres con respecto a la de los varones. Si bien recientemente la brecha de género en este aspecto ha disminuido levemente, de todas formas ronda los veinte puntos porcentuales, en el período considerado.

También surge del análisis de la "tasa de actividad", que la misma es menor en los dos extremos de edad, es decir, entre los más jóvenes y entre los mayores, a medida que se acerca la edad prevista por ley para la jubilación (65 años).

Otro dato importante a considerar según el quintil de ingresos del hogar, la tasa de actividad se incrementa según aumentan los ingresos del hogar, tanto para varones como para mujeres. Sin embargo, la desigualdad se profundiza para las mujeres de quintiles de ingresos más bajos, aumentando la brecha de género en ese sector.

Por otra parte, la "tasa de empleo" muestra qué porcentaje de personas se encuentran efectivamente empleadas. En el período de tiempo considerado por el trabajo realizado por INMUJERES, se puede observar que la brecha de género en cuanto a esta tasa se ha mantenido prácticamente estable, del orden de veinte puntos a favor de los varones, entre los años 2006 al 2014.

De los estudios realizados se puede afirmar, que al igual que con la "tasa de actividad", la "tasa de empleo" muestra que esta varía con la edad, siendo que tanto para varones como para mujeres la mayor tasa de empleo se tiene entre 30 y 49 años, comenzando a disminuir a partir de los 50 años, siendo mayor el descenso de esta tasa para las mujeres que para los hombres. Por esta razón, para edades superiores a 50 años, se configura un sector de la población donde se da la mayor brecha de género con respecto al acceso al mercado laboral.

De la misma forma, analizando la "tasa de desempleo" se puede afirmar que es mayor en mujeres que en varones, en todos los rangos etarios.

En otro orden, cabe mencionar al analizar las distintas ramas de actividad y la participación de varones y mujeres en cada una de ellas, que existen ramas altamente

feminizadas, y por el contrario otras fuertemente masculinizadas. Ejemplos en uno y otro sentido respectivamente, son el trabajo doméstico y el trabajo en la industria de la construcción³.

Estas características sexistas en cuanto al tipo de actividad, se entiende como una limitante a la hora de facilitar el ingreso al mercado laboral de unos y otros, reflejándose en los llamados a aspirantes.

A partir de una simple y aleatoria verificación de los llamados u ofertas laborales para puestos de trabajo difundidos en el año 2016, ya sea para el ámbito público o privado, se puede constatar fácilmente la existencia y establecimiento de límites fundados en la edad o el sexo como requisitos excluyentes, fijando mayoritariamente un tope de 35 años. También se observan restricciones en el límite inferior de edad, dejando de lado en muchos casos la posibilidad de que un sector de jóvenes tenga la posibilidad de competir por un puesto laboral.

La conjunción de todos estos elementos relacionados constituyen importantes implicaciones para el acceso y el mantenimiento de las fuentes de trabajo, lo que sumado al envejecimiento de la población, supone una clara acentuación de este problema, que a través del presente proyecto, pretendemos minimizar.

En conclusión, se puede afirmar que en el actual mercado laboral existen dificultades vinculadas a la edad de los potenciales interesados para el acceso al mismo, siendo aún mayores en el caso de las mujeres, por lo que se entiende necesario contribuir a eliminar esas barreras predeterminadas para los postulantes.

A estos efectos, si bien ha existido alguna iniciativa concreta en esta materia, vinculada exclusivamente a los llamados para el desempeño en el Estado, el presente proyecto incorpora previsiones con un ámbito de aplicación general, considerando especialmente la relevancia jurídica de los principios que se pretenden amparar.

Sin perjuicio de lo expresado, corresponde dejar constancia **que la prohibición de discriminación por edad, sexo o identificación de género no debe obstar al mantenimiento o la adopción de medidas concebidas para prevenir o compensar las desventajas sufridas por personas o grupo de personas que por determinadas situaciones deben ser consideradas en forma especial.**

En base a lo expresado, se entiende pertinente dar paso a la adopción de medidas concretas que prohíban las prácticas discriminatorias que excluyen a quienes encontrándose laboralmente activos, se ven impedidos de acceder a fuentes genuinas de empleo.

Por todo lo expuesto, elevamos a consideración del Cuerpo el proyecto de ley que se acompaña.

Montevideo, 3 de octubre de 2017
NICOLÁS OLIVERA
REPRESENTANTE POR PAYSANDÚ
ELISABETH ARRIETA
REPRESENTANTE POR MALDONADO

≠

³ Fuente: Sistema de Información de Género, Inmujeres-MIDES, en base a ECH 2006-2014