

Mirador
DESCA

INFORME

#05

Derecho al trabajo



Este informe forma parte de una serie de publicaciones digitales del Mirador DESCA y fue realizado por Manuela Abrahan, Magdalena Gutiérrez y Margarita Navarrete, del Área de Estudios, de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), y por Sharon Katzkowicz, Gustavo Méndez y Jimena Pandolfi, de la Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UDELAR).

ISSN: 2815-6552

Montevideo, Uruguay
Diciembre de 2023

RESPONSABLES

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)
Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS-UDELAR)

El Mirador DESCA produce informes, de periodicidad irregular, sobre los derechos y las poblaciones relevados a lo largo del año.

I. Introducción

El Mirador DESCA es un proyecto conjunto del Área de Estudios de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) y la Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS-UDELAR). El objetivo del Mirador DESCA es presentar información sobre los compromisos asumidos por Uruguay en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y hacer un seguimiento de los avances y las brechas respecto a poblaciones vulnerables.

El trabajo es un derecho y también es una actividad fundamental para la concreción de otros derechos y el desarrollo de una vida digna y autónoma. Las obligaciones de los Estados para facilitar su realización están vinculadas con la creación de un entorno adecuado para generar las oportunidades de empleo, así como brindar garantías de que estén disponibles las

orientaciones necesarias, tanto técnicas como profesionales.

Al igual que con otros derechos, los Estados también tienen obligaciones de protección. En relación con el trabajo, se debe asegurar la no discriminación, las condiciones laborales justas y seguras, la inexistencia de limitaciones para el desarrollo de la actividad sindical, la prohibición del trabajo infantil y del trabajo forzoso, entre otras.

Este quinto informe de la serie Mirador DESCA está dedicado en forma específica a la normativa relevante, las principales instituciones y algunos datos claves para contextualizar la realización del derecho al trabajo en Uruguay. Se aborda brevemente el trabajo infantil, una vulneración de los derechos de niños y niñas y una de las problemáticas de derechos humanos asociada a las actividades laborales.




II. Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)

Los DESCAs comprenden a los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en el ámbito del sistema universal de protección de derechos (ONU, Consejo de Derechos Humanos y comités especializados), junto con los derechos ambientales, que se agregan en el ámbito del sistema regional de protección de los derechos humanos (OEA, CIDH, Corte IDH, Relatoría DESCAs). También la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió una resolución que reconoce el acceso a un ambiente limpio, sano y sostenible como un derecho humano universal. Esto implica abordar los derechos humanos en el marco del compromiso con las generaciones futuras y la protección del ambiente para garantizar su sostenibilidad.

En Uruguay, los DESCAs se introdujeron en la Constitución de 1934. Como describe Gros Espiell (2003):¹

Las Constituciones anteriores, siguiendo la tradición constitucional del liberalismo, se habían limitado a declarar el deber del Estado de proteger ciertos derechos innatos del


individuo, como la libertad, la igualdad, etcétera. La Carta del 34, aparte de ciertas ampliaciones de los textos anteriores, e inspirándose en las Constituciones de la postguerra europea, incluyó un conjunto de normas que reconocen derechos de contenido económico y social, respecto de los cuales el Estado no asume ya una actitud pasiva—reconociendo al individuo sólo una facultad de hacer—, sino que, por el contrario, declara derechos que implican para el Estado el deber de brindar o de dar a los individuos determinado apoyo económico o social, definiendo también la actitud que el Estado debe asumir frente a la familia, la maternidad, la enseñanza, el trabajo, la vivienda, el derecho obreiro, la propiedad intelectual, la riqueza artística e histórica del país, los monopolios, los sindicatos, la huelga y los funcionarios públicos.



La mayoría de estos derechos se mantuvieron en la Constitución de 1967, actualmente vigente, que incorporó algunos agregados de las Constituciones de 1942 y 1952. En general, se mantuvieron las redacciones anteriores y su interpretación literal es, en varios casos, contradictoria con el dinamismo del derecho internacional en materia de derechos humanos. Por ello mis-

mo requieren técnicas de armonización y ponderación para su aplicación jurídica (Risso Ferrand, 2017).²

El marco normativo de los derechos humanos seleccionados en el desarrollo del Mirador DESCA integra los derechos del llamado bloque de constitucionalidad, así como su desarrollo legislativo.



III. Derecho al trabajo

El derecho al trabajo y al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias está reconocido en la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) (DUDH) y en el [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) (PIDESC). El artículo 6 del PIDESC refiere al reconocimiento por parte del Estado del derecho a trabajar, “que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”, debiendo garantizarse, en particular, la protección para que las personas no sean privadas del acceso a un trabajo justo.

El PIDESC reconoce dimensiones individuales y colectivas. La dimensión individual del derecho es desarrollada en el artículo 7, que refiere al “derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias” y lo que ello implica. La dimensión colectiva se trata en el artículo 8 y hace referencia al derecho a fundar y afiliarse a sindicatos, el derecho de

huelga y al cumplimiento de lo dispuesto en el [Convenio 87](#) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la libertad sindical.

En el año 2005, el Comité DESC adoptó la [Observación General 18](#), en la que establece que:

El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad. El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad.

En el año 2016, el Comité DESC adoptó la [Observación General 23](#), en la que establece que todavía no se es plenamente consciente de la importancia del derecho al trabajo como condición previa y de posibilidad del disfrute de “otros derechos recogidos en el Pacto, por ejemplo el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, mediante la prevención de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales, y el derecho a un nivel de vida adecuado, mediante una remuneración aceptable”. De modo general, el derecho al trabajo incluye elementos tales como la remuneración adecuada, la seguridad e higiene en el trabajo, el derecho a la promoción y al descanso y disfrute del tiempo libre y el disfrute del tiempo libre, entre otros.

Uno de los aspectos distintivos del derecho al trabajo es que en el ámbito del sistema universal de derechos humanos existe la OIT, organismo con representación tripartita (gobiernos, empleadores y trabajadores) que posee competencias de dictar normas internacionales de trabajo. La OIT dicta diferentes instrumentos normativos, entre los principales se encuentran los Convenios Internacionales de Trabajo (CIT).

En el año 1998, la OIT adoptó la [Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo](#), que fue enmendada en 2022, en la que se identifican los siguientes derechos y obligaciones: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimien-

to efectivo del derecho de 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.

La [Observación General 18](#) del Comité DESC, dedicada al derecho al trabajo, señala que su ejercicio supone los siguientes elementos interdependientes y esenciales:

Disponibilidad	Los Estados deben contar con servicios especializados para ayudar y apoyar a que las personas identifiquen y puedan acceder al empleo disponible.
Accesibilidad	El mercado de trabajo debe ser accesible a todas las personas, asegurando la no discriminación, accesibilidad física e información.
Aceptabilidad	La protección del derecho al trabajo implica el derecho a elegir y aceptar libremente empleo.
Calidad	Se deben contemplar condiciones justas y favorables de trabajo, en particular, el derecho a condiciones laborales seguras y el derecho a constituir sindicatos.

IV. Principal normativa del derecho al trabajo

Las bases normativas del derecho al trabajo en Uruguay se componen de las obligaciones que el Estado va asumiendo a medida que ratifica legalmente los instrumentos del sistema internacional de derechos humanos, las normas contenidas en la Constitución de la República y las leyes nacionales vigentes.

Normativa internacional

La Constitución de la OIT es del año 1919 y fue ratificada en Uruguay por la [Ley 6991](#) del mismo año, en el que también se aprueban los tratados de paz que pusieron fin a la Primera Guerra Mundial. Desde su creación este organismo ha aprobado 191 convenios y 208 recomendaciones, entre 1919 y 2023, que abarcan diversos temas. Existen 11 convenios que se catalogan como “fundamentales” y abordan temas como la prohibición del trabajo forzoso y del trabajo infantil, libertades sindicales, igualdad y no discriminación en el trabajo, salud y seguridad laboral. Mientras que hay 4 convenios que se refieren a la gobernanza y los 181 restantes que se clasifican como “técnicos” y que abarcan temas específicos, ya sea por la rama de actividad (industria, trabajo marítimo, agricultura, transporte, comercio, etc.) o para considerar la situación de determinadas pobla-

ciones y su relación con el trabajo, como mujeres, personas migrantes, pueblos indígenas.³

Las siguientes cartas constitutivas de organizaciones internacionales de derechos humanos que persisten hasta la actualidad van a aparecer en 1945 y 1948, respectivamente: la [Carta de las Naciones Unidas](#) y la de la [Organización de los Estados Americanos](#) (OEA). Esta última, en particular, en su artículo 44 establece que “el trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar”, y en el mismo artículo se establece el derecho a asociarse libremente en defensa de los intereses.

En 1948 se aprueba la [DUDH](#) y la [Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre](#). La primera establece en su artículo 23 que toda persona tiene derecho al trabajo, y destaca la libertad de elección, las condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Incorpora

pora el principio de igual trabajo por igual remuneración, que sea satisfactoria y permita que tanto la persona trabajadora como su familia vivan con dignidad, debiendo salvarse las deficiencias mediante medidas de protección social. Además, establece el derecho a fundar sindicatos en defensa de sus intereses.

Por otro lado, el artículo 24 establece que toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la jornada y a vacaciones periódicas pagas. Por su parte, la Declaración Americana, en su artículo 14 establece que “Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo”.

En 1954, la [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados](#) establece disposiciones sobre empleo remunerado para los refugiados, el trabajo por cuenta propia y las profesiones liberales. El artículo 24 establece disposiciones como la igualdad de trato que reciben los nacionales en cuanto a las remuneraciones, horas de trabajo, descansos y vacaciones pagas, formación profesional, trabajo de mujeres y adolescentes, y el derecho a indemnización por la muerte de un refugiado, a resultas de accidentes del trabajo o enfermedad profesional.

La [Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial](#) aprobada en 1965, en su artículo 5 establece que los Estados

parte se comprometen a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de determinados derechos que se enumeran, entre ellos, el derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria.

El PIDESC de 1966 establece, en cuanto al derecho al trabajo, que toda persona tiene derecho a tener un trabajo libremente escogido o aceptado y que para lograrlo los Estados deben tomar medidas para ofrecer formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana (artículo 6). En el artículo 7 establece el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, y el 8 reconoce el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

También en 1966, el [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) (PIDCP), en su artículo 8, establece la prohibición de la esclavitud en todas sus formas, así

como la servidumbre. Asimismo, se establecen regulaciones para el trabajo forzoso. Mientras que la [Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer](#), aprobada en 1979, establece en el artículo 11 algunos elementos que deberán tenerse presentes para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, con el fin de asegurar la igualdad con los hombres.

El [Protocolo de San Salvador](#), aprobado en 1988, es uno de los documentos que define el alcance y desarrollo de un grupo de derechos que fueron consagrados en la Convención Americana que había sido aprobada en 1966. En cuanto al derecho al trabajo, se destacan los artículos 6 a 8. El artículo 6 consagra el derecho al trabajo y lo define como la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa, estableciendo la obligación estatal de adoptar medidas para su plena efectividad. El artículo 7 refiere a las condiciones de trabajo que deben ser justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual los Estados deberán garantizar en sus legislaciones una serie de derechos vinculados a las remuneraciones, condiciones de trabajo, la estabilidad e indemnizaciones por despido, la seguridad e higiene en el trabajo, la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años, la limitación razonable de las horas de trabajo, entre otras. Por último, el artículo 8 se dedica a los derechos sindicales y establece el derecho a organizar y a afiliarse a sindicatos para la protección y promoción de sus intereses.

En 1989 se aprueba la [Convención sobre los Derechos del Niño](#) (CDN) que introduce una serie de medidas para proteger a niñas y niños de ser sometidos a actividades laborales, y que en aquellos casos en que no se pueda evitar, se establezcan condiciones mínimas que prioricen la especial etapa de vida en la que se encuentran. En el artículo 3 se establece que el sometimiento a trabajo forzoso a niñas, niños y adolescentes sea incluido como un delito en la legislación penal, y en el artículo 35 se establece la obligación del Estado a protegerles contra el desempeño de cualquier trabajo nocivo para su salud, educación o desarrollo; fijar edades mínimas de admisión al empleo y reglamentar sus condiciones.

La [Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares](#) se aprueba en 1990 por la Asamblea General de Naciones Unidas. Ofrece una serie de medidas de protección para quienes considera “trabajadores migratorios”, a diferencia de otras categorías de trabajadores (fronterizos, de temporada, marinos, etc.), así como de a quienes alcanza la categoría “familiares”.

Se trata de una Convención que tiene dos peculiaridades: tardó 13 años en ratificarse y ningún país europeo ni América del Norte (regiones que reciben la mayor cantidad de trabajadores migratorios en el mundo) lo han hecho. El texto es un reconocimiento a la magnitud del fenómeno de las migraciones que se dan ante la necesidad de tener un trabajo para sobrevivir.

La [Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad](#), aprobada en 1999, es el primer tratado internacional dedicado específicamente a este grupo de personas, y fue motivado por un informe del Relator Especial sobre Personas con Discapacidad que mostró la gravedad de la situación en que se encuentran estas personas con respecto a sus derechos, identificando como uno de los principales problemas el desempleo. Para revertir estas situaciones, los Estados deben tomar medidas de carácter social, educativo y laboral, así como las de la esfera del empleo, el transporte, la vivienda y la recreación, que permitan a las personas con discapacidad el desarrollo de una vida plena sin discriminaciones.

La [Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad](#) se aprueba en 2007. En su artículo 8 establece la obligación de los Estados en la tarea de sensibilizar a la sociedad, luchar contra los estereotipos y promover el reconocimiento de las capacidades, los méritos y las habilidades de las personas con discapacidad y de sus aportaciones en relación con el lugar de trabajo y el mercado laboral. El artículo 27 refiere al derecho al trabajo de las personas con discapacidad, reconociendo el derecho a la igualdad de condiciones con las demás personas, en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles y en el que puedan gozar de todos los derechos laborales, incluido el derecho a sindicalizarse.

Allí se establece también la promoción de oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia y de constitución de cooperativas; que el sector público debe emplear a personas con discapacidad, así como promover su empleo en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes. Además, los Estados deberán asegurarse que las personas con discapacidad no sean sometidas a esclavitud ni servidumbre y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso.

La [Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia](#) es aprobada en 2013. En relación con el derecho al trabajo, el artículo 6 obliga a los Estados parte a formular y aplicar políticas que promuevan el trato equitativo, la generación de igualdad de oportunidades laborales y la difusión de la legislación sobre la materia por todos los medios posibles.

En 2015 se aprueba la [Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores](#). Es el primer y único tratado internacional dedicado específicamente a este grupo de personas. El artículo 18 establece el derecho al trabajo digno y decente de las personas mayores en igualdad de oportunidades y de trato, y que deberán adoptarse medidas para impedir la discriminación laboral de la persona mayor.

Normativa nacional

La Constitución de la República en 1918 ya habilitaba que los derechos reconocidos en los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado uruguayo se incorporan con jerarquía constitucional al ordenamiento jurídico. La lista de derechos y sus dimensiones adquirieron así un estatus dinámico.

En la Carta de 1934 se agregó el derecho al trabajo a los derechos fundamentales que reconoce el artículo 7 como preexistentes (vida, libertad, seguridad, honor, trabajo y propiedad), reservando a la ley la posibilidad de limitar su goce. En 1944 se fortalece la integración de nuevos derechos establecida en el actual artículo 72, con la incorporación del artículo 332, que establece que la ausencia de reglamentación de los derechos fundamentales no exime al Estado de la obligación de garantizarlos.

La Constitución uruguaya ha incorporado varios artículos dedicados al trabajo y a su protección:

- El [artículo 33](#) establece que el trabajo intelectual, el derecho del autor, del inventor o del artista serán reconocidos y protegidos por la ley.
- El [artículo 36](#) prevé que todas las personas pueden dedicarse al trabajo y cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que las leyes establezcan.

→ Los artículos 53 y 54 tienen especial relevancia para el derecho laboral uruguayo. El [artículo 53](#) consagra que el trabajo está bajo la protección especial de la ley y lo ampara en forma específica. Y el [artículo 54](#) establece que la ley debe reconocer los derechos relativos a la condición de personas trabajadoras.

→ El [artículo 55](#) establece que se reglamentará la distribución imparcial y equitativa del trabajo.

→ El [artículo 56](#) impone que, toda vez que los trabajadores/as deban permanecer dentro del establecimiento, existe la obligación de suministrarles alimentación y alojamiento.

→ Los [artículos 58](#) y [65](#) contienen disposiciones referidas al trabajo de las personas que trabajan en el sector público.

En cuanto a leyes y decretos vinculados al derecho al trabajo, la historia uruguaya es extensa y temprana. A continuación, se destacan las principales normas agrupadas en cinco bloques.

Regulaciones generales

En primer lugar, deben mencionarse dos leyes emblemáticas que hicieron pionero a Uruguay en materia de derechos laborales en todo el mundo: se trata de la [Ley de las Ocho Horas 5350](#) y de la [Ley 6102](#), conocida como la Ley de la Silla. La primera es aprobada

en 1915 y regula el régimen de horario laboral, estableciendo ocho horas por día y fijando que en ningún caso se exceda las 48 horas por cada seis días de labor. La segunda, aprobada en 1918, establece como obligatoria la existencia de sillas en establecimientos y locales comerciales, para que quienes trabajan allí tomen asiento cuando sus tareas así lo permitan.

En 1958 se regulan las *licencias anuales de la actividad privada* por la [Ley 12590](#). Se establece el régimen de vacaciones remuneradas para las personas empleadas del sector privado. Todas tienen derecho a una licencia anual remunerada de veinte días hábiles como mínimo y a un día complementario por cada cuatro años de antigüedad. Mientras que las *licencias especiales en la actividad privada* fueron reguladas por la [Ley 18345](#) incluyendo, además de la licencia común, de la licencia por antigüedad, por maternidad y de las licencias especiales por donación de sangre y para exámenes de Papanicolaou o radiografía mamaria, las siguientes: licencia por estudio, matrimonio, paternidad y adopción, duelo, para padres con hijos e hijas con discapacidad, por familiares a cargo con discapacidad o enfermedad terminal.

Complementariamente, la [Ley 19161](#) incorpora *licencias parentales* para trabajadores dependientes de la actividad privada y las trabajadoras no dependientes que desarrollen actividades amparadas por el Banco de Previsión Social, siempre que no tengan más de un trabajador empleado, los titulares de empresas

monotributistas y las trabajadoras que, habiendo sido despedidas, queden embarazadas durante el período que reciben subsidio por desempleo. Además, la [Ley 17215](#) establece el derecho al cambio temporario de actividades para embarazadas y madres en período de lactancia, para trabajadoras públicas o privadas que se encuentren en estado de gestación o en período de lactancia, si se afecta la salud de ellas o sus hijos/as.

En 2004 se aprueba el [Código de la Niñez y la Adolescencia](#) que garantiza la protección integral que la familia, la sociedad, el Estado y las instituciones privadas deben brindar a las niñas, niños y adolescentes. Fija en quince años la edad mínima admitida para adolescentes que trabajen en empleos públicos o privados.

La [Ley 17940](#) reconoce el derecho al tiempo remunerado para el ejercicio de la *actividad sindical*, que debe ser reglamentada por el Consejo de Salarios o mediante convenio colectivo.

En 2009 se aprueba la [Ley 18561](#) de prevención y sanción del *acoso sexual* en el ámbito de las relaciones laborales y de docencia.

En 2015, la [Ley 19313](#) establece *normas sobre el trabajo nocturno*, aquel que se desempeña entre las 22 horas y las 6 horas del día siguiente. Establece una sobretasa mínima del 20% para las distintas áreas de actividad o equivalente en reducción horaria en los casos que no tengan comprendido en su salario específico o esta-

blecido en su forma de remuneración un porcentaje igual o superior. Dispone que a la mujer embarazada o que ha dado a luz, hasta un año posterior al parto, se le asignará horario de trabajo diurno, sin que signifique pérdida de la compensación por trabajo nocturno.

Finalmente, en 2021 se aprueba la [Ley 19978](#) que establece normas para la promoción y la regulación del teletrabajo: sus principios rectores, las modalidades y condiciones de contrato, la duración de la jornada laboral y el derecho a la desconexión. Regula el registro de asistencia, las condiciones laborales, la seguridad e higiene en el trabajo, los accidentes laborales y las enfermedades profesionales.

Salud laboral

La [Ley 5032](#) establece medidas de prevención frente a *accidentes de trabajo* y es aprobada en 1914. Se trata de la primera ley que determina la obligatoriedad de tomar medidas de prevención de accidentes y expresa la intención de crear una reglamentación para cada rama de actividad.

La [Ley 9697](#) es aprobada en 1937 y establece la primera regulación sobre *salud ocupacional* para varias categorías de trabajadores y trabajadoras.

En 1950, la [Ley 11577](#) crea la *Comisión Honoraria de Trabajos Insalubres*, con disposiciones sobre control médico, horarios especiales, enfermedades profesionales, trabajo nocturno y ausencia por estado de gravedad.

La [Ley 16074](#) de 1989 regula los *seguros* sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La [Ley 18099](#) de 2007 establece que toda empresa que tenga subcontratistas, intermediarios o suministradores de mano de obra, será *responsable solidario* de las obligaciones laborales de estos hacia los trabajadores contratados, así como del pago de las contribuciones a la seguridad social, la prima de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

La [Ley 18251](#) desarrolla diferentes aspectos de la Ley 18099 de derechos de los trabajadores. Establece normas para los procesos de descentralización empresarial, en lo relativo a exclusiones, servicios de distribución, retención de pagos, responsabilidad empresarial y emplazamiento en juicio.

También en 2007, la [Ley 18156](#) establece el 28 de abril de cada año como el *Día de la Seguridad y Salud en el Trabajo*.

En 2013 se aprueba la [Ley 19056](#) que regula la *protección y seguridad radiológica* de personas, bienes y medio ambiente.

Finalmente, la [Ley 19196](#) de *responsabilidad penal empresarial* es aprobada en 2014 y establece la responsabilidad del empleador cuando incumple las normas de seguridad y salud en el trabajo. Determina una pena de tres a veinticuatro meses de prisión para el empleador que no adopte las medidas de seguri-

dad laboral previstas en la ley y su reglamentación, y establece la obligación de reparar íntegramente el daño causado.

Leyes por sector

Existe una variedad de normativa específica para sectores de actividad particulares. Sin pretensiones de exhaustividad, pero con el objetivo de visibilizar sectores cuya regulación de condiciones de trabajo ha sido más dificultosa o tardía, se destacan:

- [Ley 9991](#), Régimen laboral en establecimientos agrícolas (arroceras), 1940.
- [Ley 10024](#), Código Rural de 1941, donde aparecen las primeras menciones sobre el trabajo rural y empleadores rurales.
- [Ley 15242](#), Código de Minería, 1982.
- [Ley 18065](#), Regulación del trabajo doméstico, 2006.
- [Ley 18441](#), Regulación de la jornada laboral y régimen de descansos para los trabajadores rurales, 2008.
- [Ley 18719](#), Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones (ejercicio 2010-2014), reglamenta la prestación de actividades de comercialización mayorista (art. 112 a 116), 2010.

Negociación colectiva

En 1943 se establece la negociación colectiva y se crean los Consejos de Salarios. De esta manera se ins-

titucionaliza la negociación colectiva de carácter tripartito (Estado, empresarios y trabajadores) y se crea el régimen de las Asignaciones Familiares. En 2009 se aprueban dos leyes específicas: la [18508](#) de negociación colectiva para el sector público y la [18566](#) para el sector privado.

Leyes afirmativas

Existe una serie de normas que incorporan principios para promover la inclusión laboral de grupos que, por distintas circunstancias, se encuentran desaventajados con respecto al resto de la población.

En 1998, la [Ley 16906](#) de Inversiones y Promoción Industrial, en su artículo 11, establece que para acceder a una serie de beneficios que otorga se tendrá en cuenta, entre otras cosas, que las empresas incorporen personas afrodescendientes y personas trans a la plantilla.

En 2013, la [Ley 19122](#) establece normas para favorecer la participación de personas afrodescendientes en la vida laboral y educativa del país. En el artículo 4 se establece que las instituciones del Estado y las personas de derecho público no estatal están obligadas a destinar el 8% de los puestos de trabajo a ser llenados en el año para ser ocupados por personas afrodescendientes que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para acceder a ellos, previo llamado público.

En 2018 se aprueba la [Ley 19684](#), que reconoce el derecho a la identidad de género que implica el libre desarrollo de la personalidad, con independencia del sexo biológico, genético, anatómico, morfológico, hormonal, de asignación u otro. Los artículos 12 y 13 establecen normas relativas a la promoción del derecho al trabajo de las personas trans. El artículo 12 establece que el Estado debe destinar el 1% de los puestos de trabajo a ser llenados en el año con personas trans que cumplan con los requisitos normativos para ac-

ceder a ellos. Mientras que el artículo 13 establece que el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional debe destinar un cupo no inferior al 1% a personas trans, en los diversos programas de capacitación y calificación que implemente.

En 2021 se aprueba la [Ley 19973](#) de políticas activas de empleo dirigidas a favorecer el acceso para jóvenes entre 15 y 29 años, mayores de 45 años y personas con discapacidad.

Erradicar el trabajo infantil: un objetivo necesario y posible

El trabajo infantil es una grave violación de derechos humanos que impide a las niñas y los niños desarrollar su potencial y dignidad humana, ya que es perjudicial para su desarrollo al exponerlos a peligros para su salud e integridad física y psíquica.

En el plano internacional, en 1989 la [Convención sobre los Derechos del Niño](#) (CDN) reconoce medidas de protección para niñas, niños y adolescentes, que buscan protegerlos de ser sometidos a explotación económica y a actividades laborales que afecten su desarrollo y perjudiquen su salud o su educación. La CDN establece la necesidad de regular y especificar las actividades laborales y las condiciones en las cuales estas pueden ser desarrolladas por adolescentes.

En el año 1998, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó la [Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo](#), entre los que se encuentra la abolición del trabajo infantil. Esto supone que todos los Estados miembro están obligados a cumplir los dos convenios de OIT vinculados a la temática del trabajo infantil: el [Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo](#) (1973) y el [Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo in-](#)

[fantil](#) (1999). Sobre estos dos convenios la OIT ha emitido dos recomendaciones específicas: la [Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil](#) y la [Recomendación sobre la edad mínima](#).

En el plano nacional, la [Constitución de la República](#) (1967) establece la necesidad de regular y limitar el trabajo de personas menores de 18 años. El [Código de la Niñez y la Adolescencia](#) (CNA-Ley 17823 de 2004), en el Capítulo XII fija en 15 años la edad mínima de admisión al empleo, aunque prevé la posibilidad de situaciones especiales como excepciones autorizadas por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), con posibilidad de trabajos ligeros bajo ciertas condiciones a partir de los 13 años. El CNA regula condiciones y duración de las actividades laborales permitidas (por ejemplo, máximo de 36 horas semanales y la imposibilidad de trabajo nocturno). Existen ciertas actividades laborales que son consideradas trabajo peligroso para adolescentes, ya sea por sus características o por las condiciones en las que se desarrollan.

En Uruguay se aprobó en 2006 el primer listado de trabajos peligrosos, que fue actualizado en 2017 por

[Resolución del INAU 3344/17](#), a partir de una propuesta del Comité de Erradicación del Trabajo Infantil (CETI), espacio con representación del Estado, organizaciones de trabajadores y de empleadores, y organizaciones de la sociedad civil, creado en el año 2000 por Decreto 367/2000. Teniendo en cuenta el principio de autonomía progresiva y la posibilidad de realizar actividades laborales a partir de los 15 años (bajo ciertas condiciones), también deben mencionarse la iniciativa de la [Ley 19133 de Empleo Juvenil](#) (2013), derogada por la [Ley 19973 de Promoción de Empleo](#) (2021) que mantuvo el espíritu de ser un instrumento que apunta a revertir la desigualdad de los y las jóvenes en el acceso al mercado de trabajo.

Uruguay no cuenta con estimaciones actualizadas de trabajo infantil. Existen tres mediciones (no comparables entre sí), para los años 1999, 2006 y 2010, año en que se realizó la única [Encuesta Nacional de Trabajo Infantil](#) (ENTI). Por otra parte, los datos del INAU sobre inspecciones y denuncias (disponibles en la [consulta interactiva del Mirador DESCA](#)), por sus oscilaciones, parecen reflejar más las variaciones de las capacidades institucionales de detección y abordaje del trabajo infantil que la magnitud del fenómeno social.

El aumento de la pobreza y del trabajo infantil están directamente asociados. En 2020, [OIT y UNICEF](#) advirtieron sobre las consecuencias negativas que podía tener la crisis generada por la pandemia del COVID-19, al aumentar el riesgo de que niños y niñas de familias vulnerables se vieran obligados a realizar trabajo infantil. Este riesgo requiere de atención especial en Uruguay, por ser un país que presenta como rasgo estructural la concentración de la pobreza en la infancia. El apoyo a las familias vulnerables y al mantenimiento y la generación de puestos de trabajo decentes para las personas adultas, así como las acciones para garantizar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, son claves para morigerar estos riesgos.

Un aspecto importante a la hora de la erradicación del trabajo infantil es la lucha contra su tolerancia social y naturalización. Trabajo infantil supone actividades laborales de niños y niñas por debajo de la edad de admisión al empleo o de adolescentes que realizan tareas que atentan contra su desarrollo físico, mental o psíquico. Recientemente, [OIT publicó una infografía](#) a partir del caso de Argentina, que apunta a visibilizar críticamente los discursos de acepta-

ción cultural del trabajo infantil. En el año 2023, en Uruguay este tema tuvo impacto mediático a raíz de las declaraciones del intendente de Artigas, máxima autoridad local, sobre el trabajo de niños y niñas en plantaciones de tabaco, lo que generó duras críticas del [Ministro de Trabajo y Seguridad Social](#) (MTSS), del [Presidente del INAU](#) y de [diversos actores](#) vinculados a la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en su meta 8.7, fija para 2025 el objetivo de poner fin al trabajo infantil en todas sus formas. Uruguay tiene desafíos muy importantes por la infantilización de la pobreza y por la vigencia de discursos sociales que naturalizan el trabajo infantil. Más allá de esto, hay tres elementos que configuran un escenario de oportunidad para cumplir con la meta. El primero es que ante las declaraciones de la

referida autoridad política respecto al trabajo infantil, la condena fue prácticamente unánime. El segundo es que en Uruguay, si bien hay una concentración de la pobreza en la infancia, los niveles absolutos de pobreza no son altos, por lo que su erradicación es un objetivo que no requiere de un excesivo esfuerzo fiscal. El tercero es que Uruguay en materia de regulación de trabajo ha realizado importantes avances (Planilla Única de Trabajo, ventanilla única DGI-BPS, mejoras en los sistemas de información en diversas instituciones), por lo que las capacidades estatales han aumentado.

Por estas razones, el objetivo de erradicar el trabajo infantil y declarar a Uruguay libre de trabajo infantil no solo es un compromiso estatal asumido en diversos instrumentos normativos, es también una necesidad, una exigencia ética y una posibilidad al alcance de las capacidades del país.

V. Institucionalidad, políticas públicas y esfuerzo económico

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) es el organismo rector de las políticas vinculadas al trabajo en Uruguay. No obstante, en la protección estatal del derecho al trabajo intervienen sus tres poderes: el Legislativo mediante la legislación laboral especializada; el Ejecutivo a través de la administración del trabajo, especialmente de la inspección del trabajo, que debe controlar la aplicación de las normas; y el Judicial, que ofrece una justicia especializada y un procedimiento autónomo para la resolución de los conflictos que surgen del incumplimiento de la normativa.

Los antecedentes del Ministerio se remontan a 1907, con la creación del Ministerio de Industria, Trabajo y Comunicaciones, del que dependía la Oficina Nacional de Trabajo. Se trató de años muy prolíficos en materia de legislación laboral para la protección de trabajadoras y trabajadores. La estructura ministerial pasó por diversas modificaciones hasta la actual Constitución de 1967, que coloca al MTSS como organismo responsable de regular y dirigir la política laboral dentro de sus competencias.

El MTSS cuenta con la Dirección Nacional de Trabajo que fue creada en 1975 por la [Ley 14489](#), que tiene a su

cargo las divisiones de negociación individual y colectiva; la Dirección Nacional de Empleo, que contiene a las divisiones de servicios públicos de empleo, formación profesional y emprendimiento productivos; y la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social, que fiscaliza los lugares de trabajo para que las condiciones de trabajo y ambientales sean las adecuadas, además de recibir denuncias.

En 1986 y 1987, dos leyes de Rendición de Cuentas establecen modificaciones en la Inspección General del Trabajo. La primera en materia de seguridad, salud, higiene y medio ambiente de trabajo, a la Administración central, gobiernos departamentales, entes autónomos, servicios descentralizados, personas públicas no estatales, Poder Judicial, Poder Legislativo, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral y Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y la segunda establece el sistema general de sanciones.

En la órbita del MTSS funciona el Consejo Superior Tripartito, que es un ámbito creado por la [Ley 18.566](#) de Negociación Colectiva y se encarga de la coordinación y gobernanza de las relaciones laborales y está integrado por seis delegados del Poder Ejecuti-

vo, seis delegados de las organizaciones más representativas de empleadores y seis delegados de las organizaciones más representativas de trabajadores, más un igual número de suplentes o alternos de cada parte.

En 2006, por ley de Presupuesto del Ejercicio 2005-2009, se crea el Registro de Empresas Infractoras y en 2007, la ley de Rendición de Cuentas crea el Registro Nacional de Obras de Construcción.

Existen otras instituciones que cumplen funciones en la efectivización del derecho al trabajo:

→ Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)

La [Ley 18406](#) crea el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) como persona de derecho público no estatal, de carácter tripartito, con el objetivo de actuar en el ámbito del empleo y la formación profesional del sector privado.

→ Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP)

La [Ley 18407](#) crea el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP). Es una persona jurídica de derecho público no estatal que se vincula con el Poder Ejecutivo a través del MTSS y tiene como objetivo la proposición, el asesoramiento y la ejecución de la política nacional del cooperativismo.

→ Banco de Previsión Social (BPS)

El Banco de Previsión Social es un ente autónomo creado en el [artículo 195](#) de la Constitución de la República en el año 1967. Su cometido central es coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social.

→ Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Una de las líneas de trabajo del Ministerio de Desarrollo Social es la integración laboral. El MIDES desarrolla los siguientes programas laborales: sobre [emprendimientos productivos y redes](#), [Marca Social PROVAS \(Procesos con Valor Social\)](#), [Monotributo Social MIDES, Promoción, Desarrollo y Auditoría de Cooperativas Sociales](#), [Talleres de Orientación Laboral \(TOL\)](#), [Uruguay Clasifica](#), [Programa de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad](#) y [Primera Experiencia Laboral](#).

→ Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)

En 1985 se crea por Ley 15757 la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), órgano administrativo y de controlador de la Administración central, entes autónomos y servicios descentralizados.

Identificar una medida sintética del esfuerzo económico que realiza el Estado para garantizar el derecho al trabajo en Uruguay no es sencillo, ya que en la medición oficial del gasto público social (GPS), en el marco del Sistema Estadístico Nacional (SEN), no

se incluye al trabajo como una de las funciones. En esta medición, buena parte de las políticas destinadas a fortalecer la empleabilidad de las personas vía capacitación y formación laboral se incluyen como parte del gasto en educación y algo similar ocurre con las políticas de seguro de desempleo o enfermedad, que se ubican dentro del gasto en seguridad social. Por esta razón, no se cuenta con una medida que permita comparabilidad con otros derechos, ni una serie temporal relativamente larga como la que existe para el GPS.

Sin embargo, Uruguay cuenta con una cifra oficial de crédito asignado y ejecutado a trabajo y empleo, elaborada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y disponible en su [Portal de Transparencia Presupuestaria](#). Esta medida comprende la administración de asuntos y servicios laborales generales; la formulación y aplicación de políticas laborales específicas; la supervisión y reglamentación de las condiciones de trabajo; coordinación, negociación, arbitraje o mediación y enlace entre las diferentes ramas del gobierno y entre este y las organizaciones industriales, empresariales, gremiales, etc. En asuntos laborales; gestión o apoyo de programas o planes de fomento de empleo; la inspección y control del cumplimiento de las normativas en asuntos laborales.

En el cuadro 1 se presentan los datos para el período

2020-2022. En términos aproximados, en el período 2020-2022 el gasto en políticas de empleo representa aproximadamente un 60% y el gasto en relaciones y condiciones laborales un 40%.

Cuadro 1. Presupuesto (crédito y ejecución) en trabajo y empleo 2020-2022 (en pesos constantes de 2020)

	2020	2021	2022
Crédito	3.344.285.790	2.560.885.228	3.346.992.273
Ejecución	2.516.683.486	2.275.929.427	2.428.553.581

Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria OPP.

Otra información que es útil para aproximarse al esfuerzo estatal es la que surge de observar las inspecciones realizadas en materia de trabajo. Si bien no es estrictamente una medida económica, sirve para aproximar el volumen de acciones realizadas por el Estado para velar por el cumplimiento de la normativa laboral y, por tanto, garantizar el derecho al trabajo. Debe tenerse presente que la variación de este tipo de indicadores, generalmente, responde más a variaciones en las capacidades estatales que a las variaciones del fenómeno social, es por ello que es un indicador de esfuerzo y no de resultados.

La cantidad total de inspecciones del MTSS evidencia una pauta oscilante entre 2015 y 2019 y un aumento

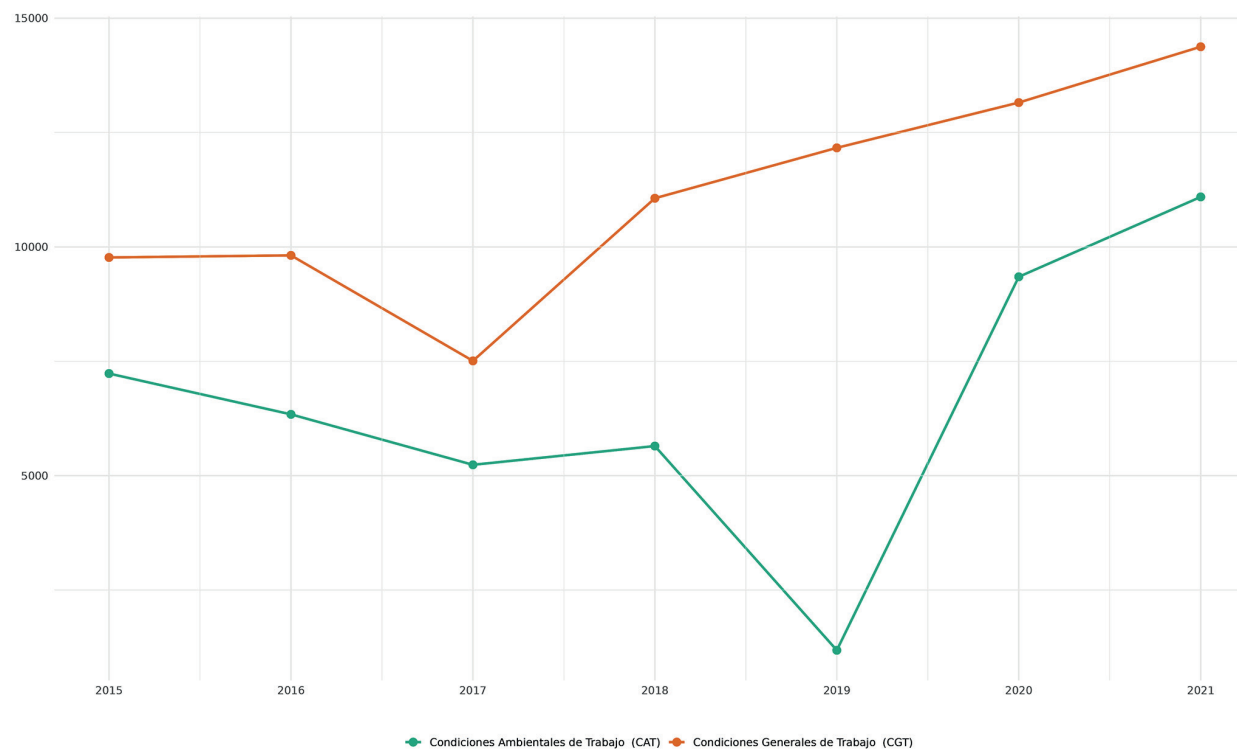
significativo en los años 2020 y 2021, como se puede observar en el cuadro 2. Si bien tienen evoluciones diferentes, en 2020 y 2021 se verifica un aumento tanto para las condiciones generales de trabajo y para las inspecciones de condiciones ambientales de trabajo, como se observa en el gráfico 1.

Cuadro 2. Cantidad anual de inspecciones del MTSS, 2015-2021

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
17002	16155	12746	16711	13349	22503	25469

Fuente: UMAD con base en MTSS - Memoria Anual.

Gráfico 1. Cantidad anual de inspecciones del MTSS según tipo de inspección, 2015-2021

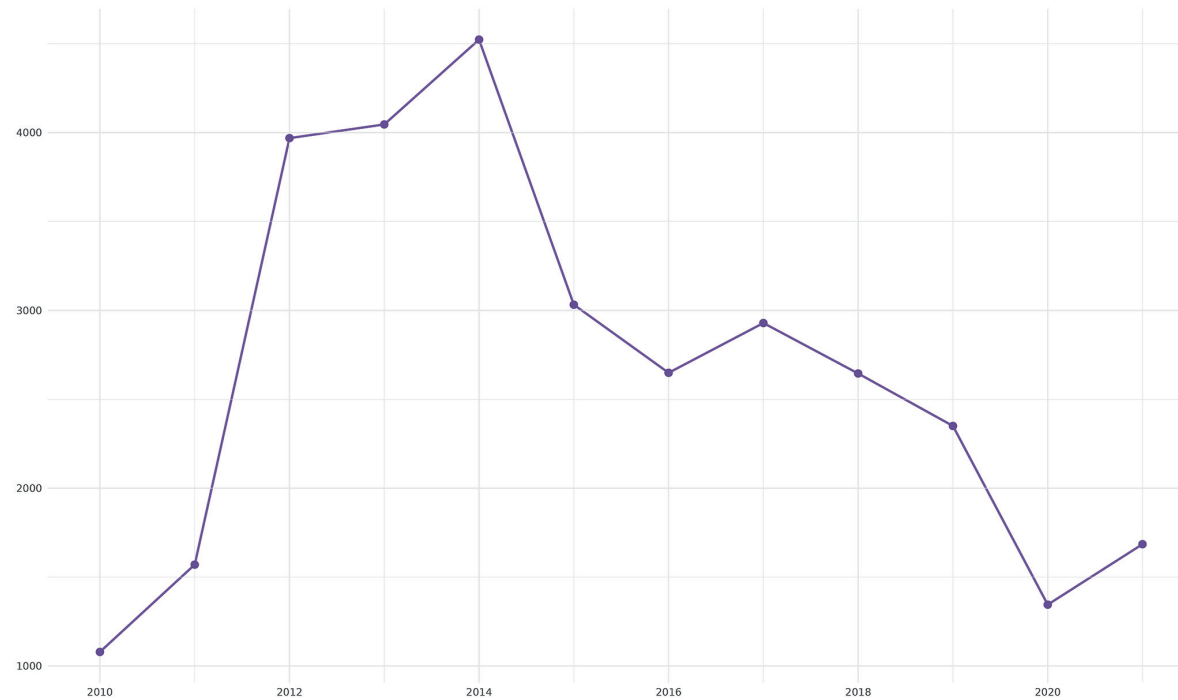


Fuente: UMAD con base en MTSS - Memoria Anual.

A las inspecciones del MTSS deben agregarse las realizadas por la Inspección Nacional de Trabajo Infantil y Adolescente del INAU, ya que es el organismo que tiene la competencia en esta materia. La evolución en el período ha tenido dos etapas bien

marcadas. Como puede verse en el gráfico 2, entre 2010 y 2014 aumentan de manera importante las inspecciones y a partir de 2015 caen hasta ubicarse, en 2021, en valores similares a los del inicio de la serie disponible.

Gráfico 2. Cantidad anual de inspecciones realizadas por la Inspección Nacional de Trabajo Infantil y Adolescente del INAU, 2010-2021



Fuente: UMAD con base en INAU - Memoria Anual.

VI. Resultados

Los indicadores de resultados miden los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos por la población. Son indicadores de realización efectiva del derecho y pretenden acercarse a la evaluación de los resultados de los esfuerzos del Estado para cumplir con los compromisos asumidos.

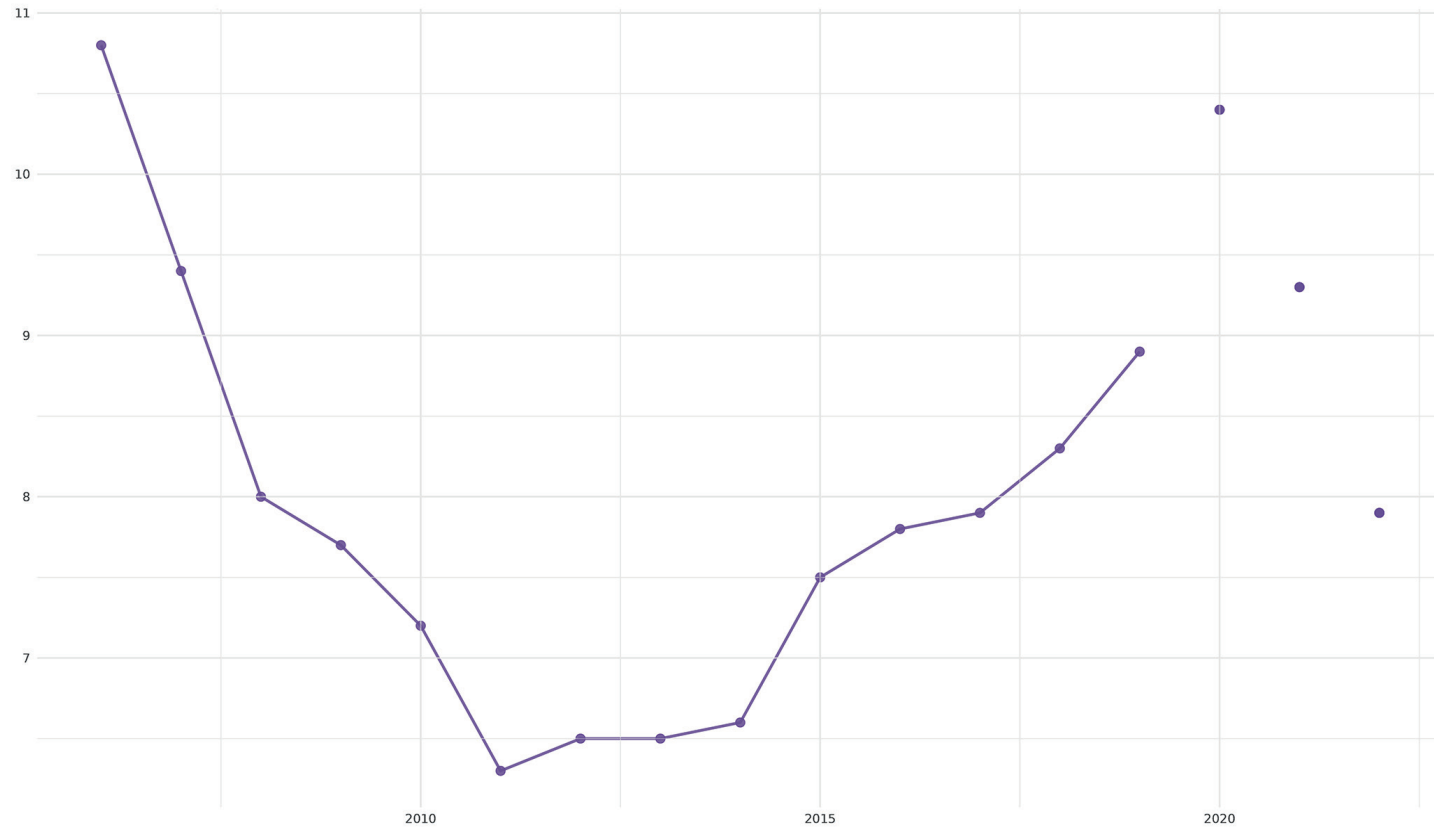
Los DESCAs son inherentes a todas las personas en virtud de su condición humana y son, por definición, universales, inalienables, indivisibles e interdependientes. Teniendo presente las dificultades para medir su cumplimiento, que se derivan del carácter interdependiente y multidimensional de los derechos humanos, en esta sección se presentan algunos indicadores de resultados del derecho a la salud con el objetivo de reflejar su evolución y algunas brechas concernientes a su realización efectiva. Visibilizar las brechas persigue el fin de identificar qué falta para cumplir el objetivo de que nadie quede atrás en la realización efectiva de los derechos. Los indicadores surgen de una base de datos consolidada a partir de fuentes nacionales e internacionales, que prioriza los registros periódicos del SEN.

Accesibilidad

El derecho al trabajo está reconocido en la [DUDH](#) y en el [PIDESC](#). El artículo 6 del PIDESC refiere al reconocimiento por parte del Estado del derecho a trabajar, “que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”, debiendo garantizarse, en particular, la protección para que las personas no sean privadas del acceso a un trabajo justo.

La tasa de desempleo es uno de los indicadores que dan cuenta de la falta de accesibilidad de la población a este derecho. La medida indica la proporción de personas que se encuentran activamente buscando empleo y no lo consiguen. En Uruguay, la tasa de desempleo ha disminuido considerablemente durante el período 2006-2011. Posteriormente, registra un aumento progresivo desde un valor de 6,3% en 2011 a 8,9% en 2019 y alcanza un valor máximo en 2020 de 10,4%, a raíz de la emergencia sanitaria declarada en el marco de la pandemia por COVID-19. Durante los siguientes dos años, se observa un descenso hasta que alcanza un valor de 7,9% en 2022.

Gráfico 3. Tasa de desempleo. Total país, 2006-2022



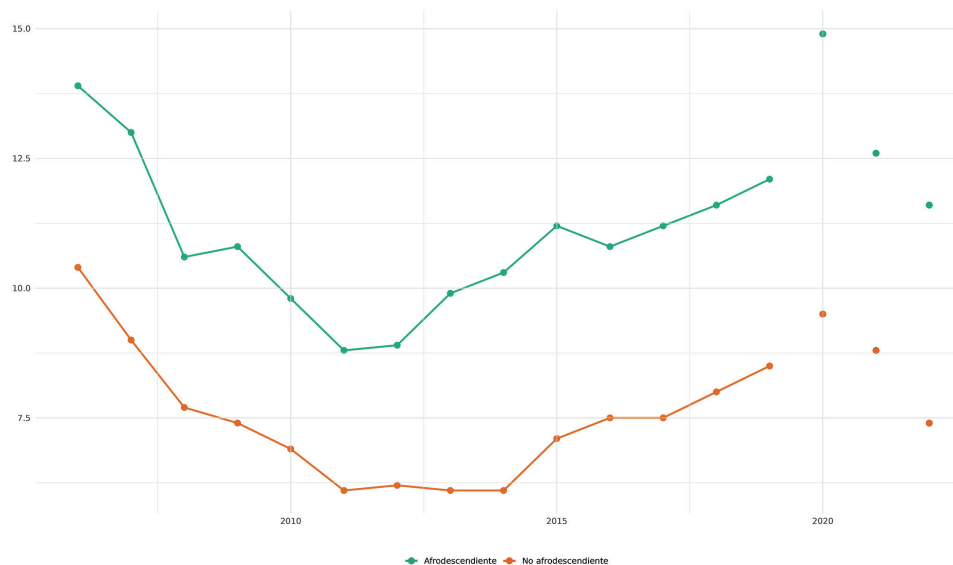
Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2009-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE> /A partir de 2020 con base ECH-INE.

Nota: La transparencia de colores representa cambios metodológicos en el relevamiento de las ECH. La línea se discontinúa en aquellos años en que ocurre el cambio.

El acceso al mercado de empleo presenta profundas desigualdades según sexo, edad, ascendencia étnico-racial, nivel de ingresos o región geográfica de residencia. A modo de ejemplo ilustrativo, el Gráfico 4 presenta la tasa de desempleo según ascendencia étnico-racial. Este muestra la persistencia de brechas de acceso al derecho al trabajo entre la población afro y no afro. En el año 2022, mientras que la tasa de la

población no afro es de 7,4%, entre las personas afrodescendientes este valor alcanza 11,6%. La mayor brecha entre ambos grupos poblacionales se registra en el año 2020, hecho que da cuenta de que —en un contexto de fuertes restricciones en el mercado de empleo— la población que ya se encontraba en una situación de desventaja estructural, ha sido la más afectada en términos de ejercicio del derecho al trabajo.

Gráfico 4. Tasa de desempleo, según ascendencia étnico-racial. Total país, 2006-2022



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2009-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE> /A partir de 2020 con base ECH-INE.

Nota: La transparencia de colores representa cambios metodológicos en el relevamiento de las ECH. La línea se discontinúa en aquellos años en que ocurre el cambio.

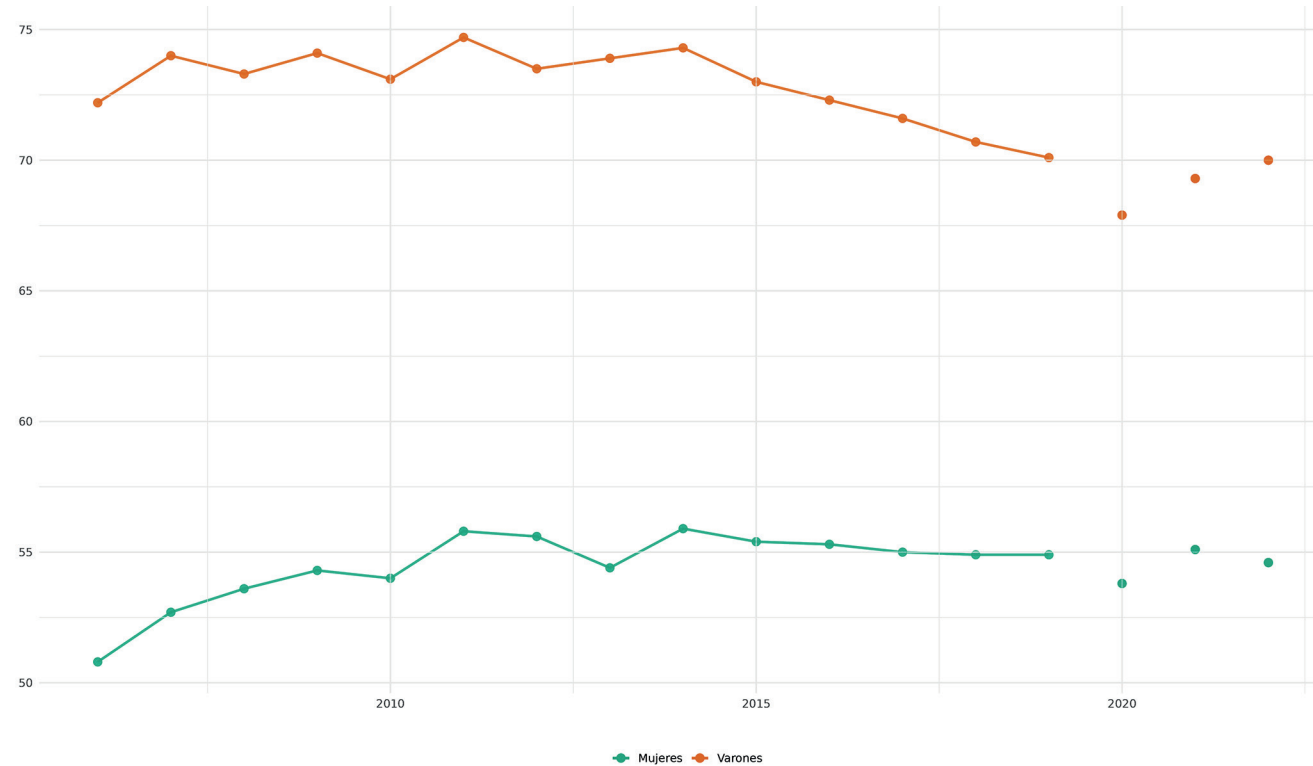
Las estructuras de desigualdad presentes en una sociedad no solo afectan el acceso al empleo entre la población que se encuentra activamente en su búsqueda. En algunas oportunidades, también condiciona la predisposición de las personas a participar activamente en el mercado de trabajo. Un ejemplo de esta situación lo representa la brecha en la tasa de actividad según sexo. Este indicador da cuenta de la proporción de personas que se encuentran ocupadas o buscando empleo, entre el conjunto de población en edad de trabajar. Tanto la falta de participación en el mercado de empleo de las mujeres —que limita su autonomía económica y acceso al sistema de seguridad social—, como su responsabilidad predominante en la carga de trabajo reproductivo, han sido importantes condicionantes de las desigualdades de género y vulneración de sus derechos humanos.

La brecha de participación entre varones y mujeres, aunque continúa siendo importante, se redujo en los últimos veinte años. En 2006 era de 21,4 puntos porcentuales y en 2022 se ubicó en 15,4 puntos porcentuales. La evolución presentó una tendencia decreciente —con algunas oscilaciones— a lo largo del período, aunque explicada por diferentes razones. Hasta

2014, hay un aumento en la tasa de actividad de las mujeres, mientras la de los varones permanece relativamente estable. Luego de 2015 y hasta la pandemia, la tasa de actividad de mujeres permanece casi invariable, mientras cae la de varones. En 2020, hay una caída de la participación tanto de varones y mujeres, que se recupera en 2021. No obstante, mientras que en 2022 la tasa de actividad de varones continuó su recuperación, la de mujeres se revirtió.

Las mujeres han asumido históricamente la carga de trabajo de cuidado de niños y niñas en los hogares, situación que ha condicionado sus posibilidades de participar en el mercado de empleo. En el año 2022, un 79,4% de las mujeres de 14 a 49 años, que son jefas o cónyuges en hogares con presencia de menores de 14 años, participaban activamente en el mercado de empleo. Este valor asciende a 86,8% entre aquellas que residen en hogares sin menores. La tasa de actividad de jefas y cónyuges varones de este tramo etario presenta pocas diferencias según la presencia de niños/as en el hogar. Mientras que 98,3% de los varones en hogares con menores se encuentra activo, un 96,6% de aquellos que residen en hogares sin menores lo está (Mirador DESCA).

Gráfico 5. Tasa de actividad según sexo. Total país, 2006-2022



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2009-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE> /A partir de 2020 con base ECH-INE.

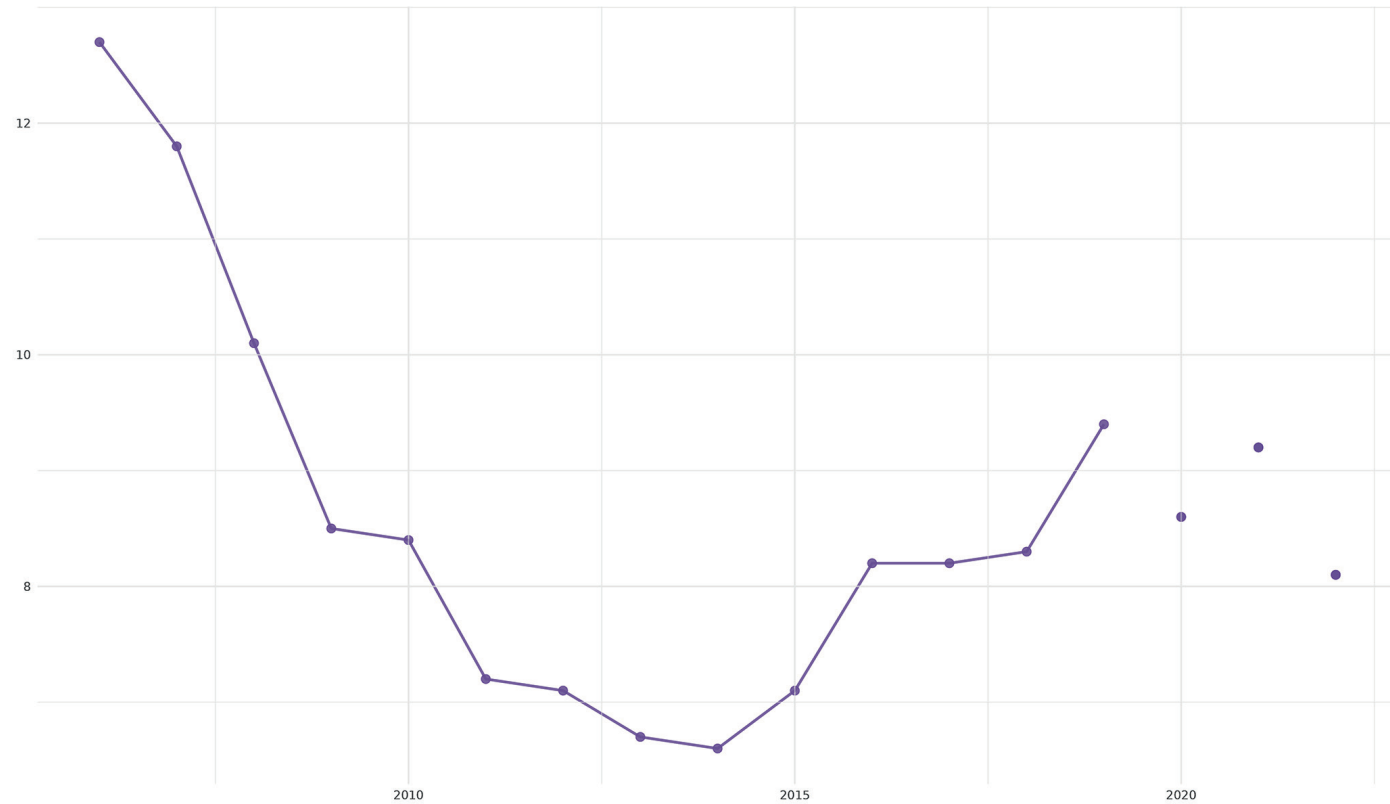
Nota: La transparencia de colores representa cambios metodológicos en el relevamiento de las ECH. La línea se discontinúa en aquellos años en que ocurre el cambio.

Calidad

Garantizar el derecho de las personas al trabajo no supone asegurar únicamente el acceso al mercado de trabajo. La Observación General 18 del Comité DESC indica que se deben contemplar condiciones justas y favorables de su ejercicio, para garantizar que el trabajo sea de calidad. Indicadores como la tasa de subempleo —que da cuenta de la proporción de personas ocupadas que desean trabajar más horas— o el porcentaje de ocupados/as que no aportan a la seguridad social dan cuenta de brechas de cumplimiento en el acceso a un trabajo de calidad entre quienes acceden a un puesto. Los Gráficos 6 y 7 muestran la evolución de ambas medidas, respectivamente.

La tasa de subempleo en Uruguay muestra un considerable descenso en el período 2006-2014, a partir del cual se observa un paulatino incremento hasta el año 2019. La brecha de cumplimiento que se registra a partir de este indicador disminuye en el año 2020. Es importante una lectura conjunta de los indicadores que buscan dar cuenta del ejercicio de derechos en una población. En un contexto de contracción del mercado de empleo ante la emergencia sanitaria, la reducción de la brecha en la tasa de subempleo puede tener distintas interpretaciones: puede ser producto de una disminución de la población ocupada o de menor predisposición de quienes se encuentran ocupados/as a trabajar más horas ante esta situación.

Gráfico 6. Tasa de subempleo. Total país, 2006-2022



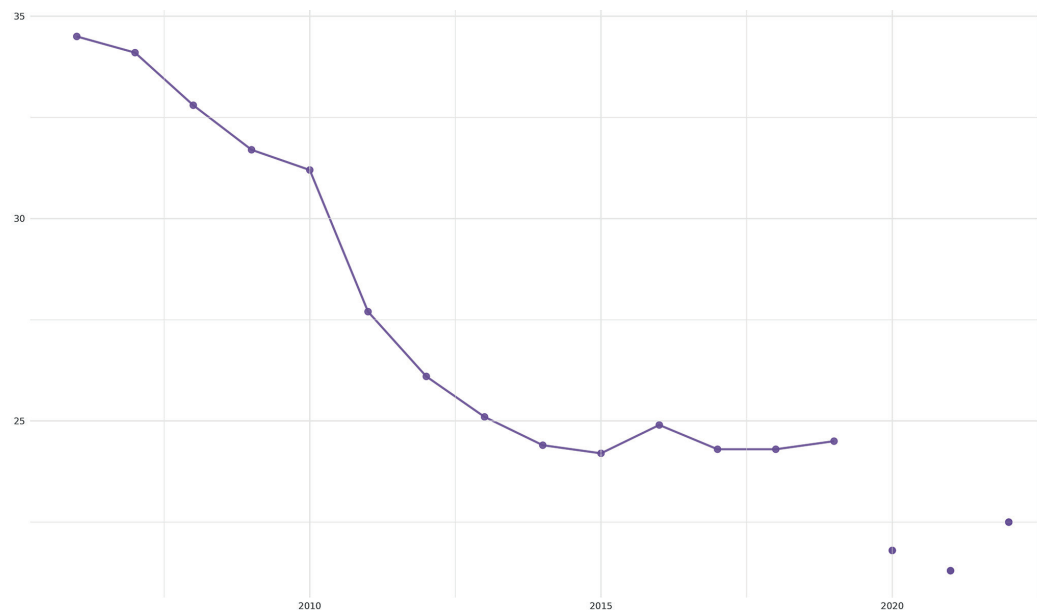
Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2009-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE> /A partir de 2020 con base ECH-INE.

Nota: La transparencia de colores representa cambios metodológicos en el relevamiento de las ECH. La línea se discontinúa en aquellos años en que ocurre el cambio.

La proporción de personas ocupadas que no aportan a la seguridad social ha disminuido considerablemente en el período 2006-2015 y se ha mantenido relativamente estable a partir de allí hasta el 2019. En el año 2020 se produce una significativa mejora en este indicador. Nuevamente, es importante realizar una

lectura cauta de esta información. Esta reducción en la brecha de cumplimiento puede estar dada por una mayor pérdida de empleo, durante la emergencia sanitaria, entre la población que accedía a trabajos de peor calidad.

Gráfico 7. Porcentaje de personas ocupadas que no aportan a la seguridad social. Total país, 2006-2022



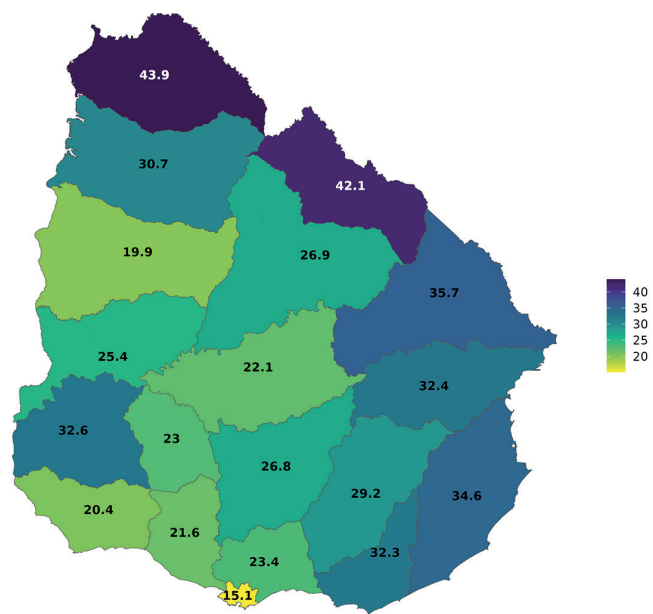
Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2009-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE> /A partir de 2020 con base ECH-INE.

Nota: La transparencia de colores representa cambios metodológicos en el relevamiento de las ECH. La línea se discontinúa en aquellos años en que ocurre el cambio.

El porcentaje de personas ocupadas que no aporta a la seguridad social presenta importantes desigualdades a nivel territorial. El Mapa 1 muestra esta proporción según departamentos para el año 2022. Mientras que la región norte del país alcanza niveles de infor-

malidad superiores al 40% de la población ocupada, en Montevideo este porcentaje es de 15,5%. Artigas y Rivera son los departamentos con mayores brechas de cumplimiento en este indicador, seguidos de aquellos ubicados en la frontera con Brasil.

Mapa 1. Porcentaje de personas ocupadas que no aporta a la seguridad social según departamento. Total país, 2022



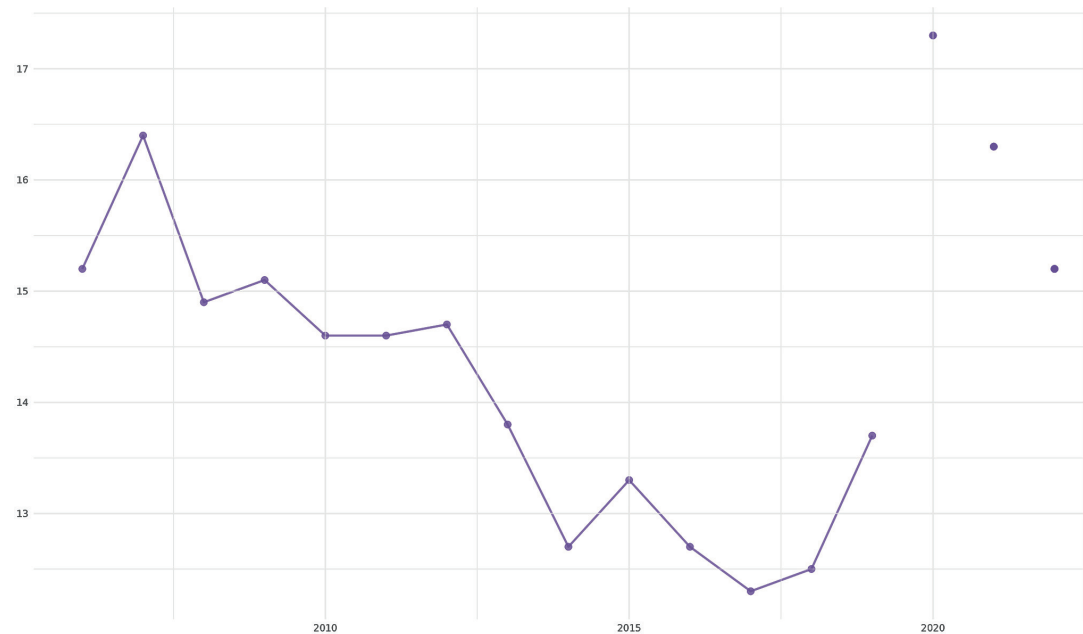
Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2009-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE/A> partir de 2020 con base ECH-INE.

Nota: La transparencia de colores representa cambios metodológicos en el relevamiento de las ECH. La línea se discontinúa en aquellos años en que ocurre el cambio.

El salario que perciben las personas trabajadoras debe garantizar el acceso a un nivel de vida adecuado. En Uruguay, en 2022, un 15,2% de la población ocupada percibía un salario por debajo del salario mínimo nacional (Gráfico 8). La brecha de cumplimiento de este indicador presenta una tendencia a su disminución

hasta el 2018. El valor más alto se registra en el año 2020 y en 2022 aún no ha alcanzado los valores previos a la emergencia sanitaria. Un 6,4% de las personas ocupadas viven en situación de pobreza en el año 2022 (Gráfico 9).

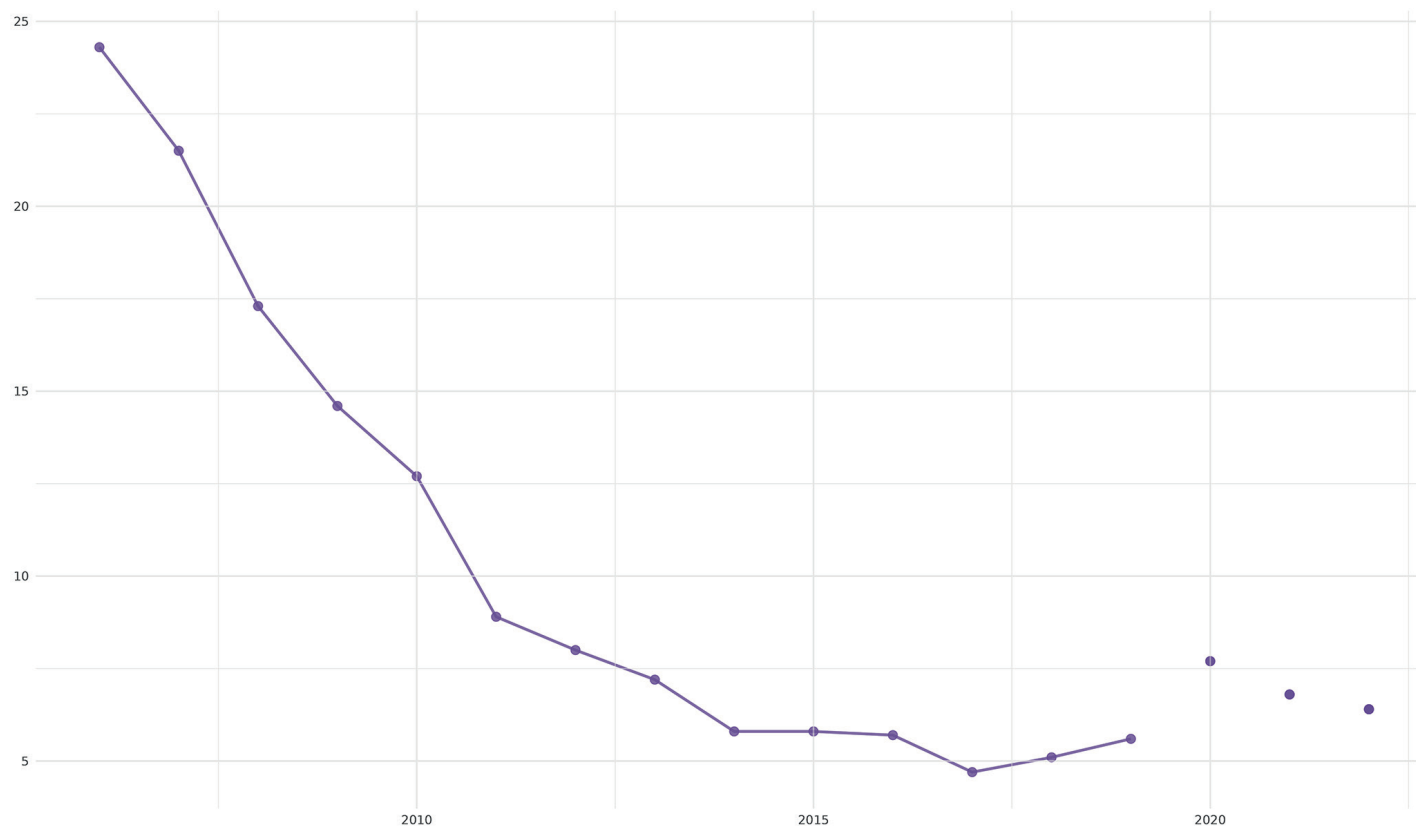
Gráfico 8. Porcentaje de personas ocupadas cuyos ingresos son menores que el salario mínimo nacional. Total país, 2006-2022



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2009-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE> /A partir de 2020 con base ECH-INE.

Nota: La transparencia de colores representa cambios metodológicos en el relevamiento de las ECH. La línea se discontinúa en aquellos años en que ocurre el cambio.

Gráfico 9. Porcentaje de personas ocupadas que viven en situación de pobreza. Total país, 2006-2022



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2009-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE> /A partir de 2020 con base ECH-INE.

Nota: La transparencia de colores representa cambios metodológicos en el relevamiento de las ECH. La línea se discontinúa en aquellos años en que ocurre el cambio.

Finalmente, la tasa de cobertura de la negociación colectiva es un indicador de la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, uno de los principios fundamentales en el trabajo reconocidos por la OIT. Este indicador, elaborado por la OIT, muestra el número de trabajadores/as cuya paga o condiciones de empleo están determinadas por uno o más convenios colectivos y es expresado como porcentaje del número total de asalariados/as. Entre 2010 y 2018 (último dato disponible) la cobertura fue en promedio

del 95%, lo que ubica a Uruguay entre los países con mayor cobertura del mundo.

Cuadro 3. Tasa de cobertura de la negociación colectiva, 2010-2018

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
98.5	97.9	91.9	95.2	94.8	94.7	94.6	94.9	94.7

Fuente: UMAD con base en OIT (ILO-STATS).

VII. Comentarios finales

Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad. El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad. En este sentido, el derecho al trabajo, a la vez que un derecho específico, es un medio de realización de otros derechos humanos.


Uruguay ha sido pionero en el mundo en materia de normativa garantista en relación al trabajo, con una importante legislación aprobada a inicios del siglo XX. Esta característica también se constata en materia de ratificación de normativa internacional. También presenta una marca de larga duración de respeto de la libertad de asociación, libertad sindical y negociación colectiva, más allá de la etapa de cancelación de las libertades durante la dictadura civil-militar (1973-1985) y el período 1991-2004 en que el Poder Ejecutivo suspendió la convocatoria a la negociación colectiva.

En los últimos veinte años, que globalmente considerados incluyen el período de crecimiento económico más extenso de la historia uruguaya, la mayoría de los indicadores vinculados al derecho al

trabajo mostraron un buen desempeño. Sin embargo, esta mirada global esconde etapas bien marcadas y la persistencia de desigualdades estructurales.

Respecto a las etapas, y atendiendo a que la mayoría de los datos de indicadores de resultados presentados corresponden al período 2006-2022, pueden marcarse tres momentos. Entre 2006 y 2014 existe un desempeño muy bueno de prácticamente todos los indicadores relevantes en materia de trabajo. Entre 2014 y 2019 se produce un estancamiento e incluso deterioro de algunos indicadores (estancamiento del crecimiento del salario real y la formalización, aumento del desempleo, por ejemplo). Con el advenimiento de la pandemia en el año 2020 el deterioro se agudizó, con efectos heterogéneos y la recuperación pospandemia está confirmando esta desigualdad de impactos.


Esto es así, porque pese a las mejoras ocurridas en el mundo del trabajo en Uruguay en las últimas décadas, la plena realización del derecho al trabajo por parte de toda la población enfrenta el desafío de eliminar o al menos reducir desigualdades estructurales persistentes, que el impacto socioeconómico de la pandemia puso nuevamente en primer plano. Estas



desigualdades estructurales, cuyo diagnóstico es conocido desde hace décadas, afectan principalmente a mujeres, a jóvenes, a población afrodescendiente y a algunas zonas geográficas especialmente, como el norte y el centro del país. El Estado ha desplegado numerosas acciones específicas en distintos planos para modificar esta situación, como se repasó con la descripción de políticas públicas. Sin embargo, los resultados en términos de eliminación de brechas han sido más bien modestos y el impacto de la pandemia ha revertido buena parte de los logros.

Finalmente, y en el marco de la meta 8.7 de erradicación del trabajo infantil para el año 2025, enmarcado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en este informe se ha repasado la situación del Uruguay en esta

temática, y se argumentó que esta meta es una necesidad, una exigencia ética y una posibilidad al alcance de las capacidades del país. La pobreza es una de las principales causas explicativas del trabajo infantil. Reducir los niveles de pobreza y particularmente la concentración de la pobreza en la infancia es uno de los desafíos más importantes de Uruguay en este plano. Mejorar la suficiencia de las transferencias monetarias dirigidas a hogares con presencia de niños, niñas y adolescentes; fortalecer la capacidad del sistema educativo para asegurar la permanencia, el aprendizaje y egreso de los adolescentes; y garantizar la disponibilidad de trabajo de calidad y bien remunerado para adultos jóvenes que viven en hogares con niños y niñas seguramente son parte de las claves para una estrategia exitosa.



Notas

- 1 Gros Espiell, Héctor (2003). *Evolución constitucional del Uruguay*. FCU, Montevideo, 3ª edición, pág. 81.
- 2 Riso Ferrand, Martín (2017). *Guía para la resolución de casos de derecho constitucional y derechos humanos*. FCU, Montevideo, 1ª edición.
- 3 En el siguiente enlace se puede acceder a cada uno de estos documentos: <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12001::NO:::~](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12001::NO:::)>.

Lista de acrónimos

BPS	Banco de Previsión Social
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CETI	Comité de Erradicación del Trabajo Infantil
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIT	Convenios Internacionales de Trabajo
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DESCA	Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales
DGI	Dirección General Impositiva
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
ECH	Encuesta Continua de Hogares
ENTI	Encuesta Nacional de Trabajo Infantil
FCS	Facultad de Ciencias Sociales
GPS	Gasto público social
INACOOP	Instituto Nacional del Cooperativismo
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INDDHH	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

INE	Instituto Nacional de Estadística
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
SEN	Sistema Estadístico Nacional
UDELAR	Universidad de la República
UMAD	Unidad de Métodos y Acceso a Datos
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INFORME #05

Derecho al trabajo

DICIEMBRE, 2023

