

POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO
ABORDAJE DE LA LEY N°19.973
DESDE LAS INTERVENCIONES PARA LA
POBLACIÓN MAYOR DE 45 AÑOS

Lic. CP Teresa Álvarez

Políticas Activas de Empleo

Abordaje de la Ley N°19.973 desde las intervenciones para la población mayor de 45 años

Lic. CP Teresa Álvarez

Asesoría en Políticas de seguridad Social

Enero 2022

Resumen

El presente artículo explora la temática vinculada a las políticas activas de empleo, en el marco de la promulgación de la Ley N° 19.973 de Promoción del Empleo. La norma busca dar respuesta a los sectores de la población en situación de vulnerabilidad, mediante diferentes intervenciones desde subsidios económicos a las empresas, junto a convenios educativos. El foco del análisis del trabajo se sitúa en el grupo de personas mayores de 45 años. Se realiza una revisión de experiencias nacionales en programas sociolaborales, junto a una caracterización sociodemográfica de la población de estudio y las implicancias relativas a la seguridad social.

Palabras clave: políticas activas de empleo, personas mayores de 45 años, densidad de cotización

Introducción

En agosto del año 2021 se promulgó una nueva ley sobre políticas activas de empleo (PAE) también conocidas como políticas activas del mercado de trabajo (PAMT), por lo que se entiende oportuno realizar una revisión de antecedentes nacionales o internacionales vinculados a este tipo de políticas, principalmente por su impacto en cantidad como en calidad en puestos de trabajo. Dentro de los principales objetivos que busca alcanzar la nueva ley, se encuentra el aumento de la cobertura a la seguridad social, de aquellas personas que acceden a los nuevos puestos de trabajo.

En los últimos años se han desarrollado diferentes tipos de programas vinculados a la formación e inclusión laboral de la población en situación de desempleo, o que pertenecían a sectores de mayor vulnerabilidad, principalmente por encontrarse fuera del mercado laboral de forma sostenida.

El país ha transitado por un momento histórico atípico, en el marco de la emergencia sanitaria establecida por el gobierno, desde marzo del año 2020. Por esta razón, toman mayor relevancia las herramientas establecidas en la presente ley, la cual incorpora los datos que surgen del seguimiento en términos económicos, y en especial, los vinculados a las tasas de empleo, tasas de actividad, y los diferentes subsidios servidos por parte de BPS.

El presente da cuenta, desde una mirada que no busca ser exhaustiva, de los principales aspectos que hacen a una política activa para el empleo, junto a los orígenes de las mismas en Uruguay. Se plantean programas destacados en los últimos años, acompañados del seguimiento y valoraciones de los mismos. A continuación, se realiza una síntesis de la nueva ley, con especial énfasis en la población de personas mayores de 45 años. Por último, se expone cual es el aporte desde BPS en estos nuevos programas que establece la ley, junto a algunas reflexiones sobre la temática abordada.

Políticas Activas de Empleo (PAE) y otras consideraciones teóricas

Previo a comenzar a desarrollar antecedentes nacionales en la implementación en políticas públicas para el mercado laboral, se presentará la definición más utilizada dentro de los trabajos hechos en la temática en la región. En este sentido, Samaniego define a estas políticas como aquellas que:

“Comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza en los ámbitos económico, social e institucional que afectan el nivel y calidad del empleo (ya sea combatiendo o evitando el desempleo, mitigando sus efectos y apoyando a la población activa con riesgo de desocupación).” (Samaniego, 2002, p 11)

La autora destaca dos tipos de políticas laborales, las denominadas *pasivas* como aquellas medidas que buscan mantener el ingreso de las personas que se encuentran desempleadas, mediante transferencias económicas como por ejemplo el subsidio por desempleo. De forma complementaria o independiente, también identifica a las *activas*, que incentivan a la búsqueda y promoción del empleo mediante diferentes estrategias. Ejemplo de esto, es la generación de acciones que estimulen al sector privado mediante subsidios o exoneraciones a los salarios para aquellas personas con dificultades para su inserción, como también mediante acciones para la capacitación o formación de esta población. Estas medidas, pueden estar dirigidas a intervenir el mercado laboral tanto desde el lado de la oferta como desde la demanda de puestos de trabajo.

Rodriguez (2002) señala como los objetivos que abordan las políticas activas de empleo: la reducción de las desigualdades en el acceso al empleo, el desarrollo de las calificaciones necesarias para obtener un empleo y mejorar la inserción sobre el mercado de trabajo. (OIT, 2002, p 6)

El autor ejemplifica, dentro de los denominados desempleados estructurales a aquellos adultos en edad relativamente avanzada con escasa capacitación, así como, las desigualdades para la inserción laboral de las mujeres.

De la Organización Internacional del trabajo (OIT) surge un Informe de Síntesis, donde se realiza una compilación de Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT) para América Latina y el Caribe, y los resultados de estas políticas, a través del análisis de las evaluaciones de impacto de las mismas. Los países estudiados fueron Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay. Los principales programas que hacen a las PAMT y que se analizan son: capacitación, programas de empleo público, subvenciones al empleo, trabajo por cuenta propia y servicios del mercado de trabajo. Como resultado se observa que algo menos de la mitad de los países aplican programas de capacitación (44%), siendo menos frecuentes los programas para trabajos por cuenta propia (28%). En cuanto a los programas mirados por población objetivo priman los focalizados

en jóvenes (24%), desempleados (19%) y otras poblaciones 17%. (OIT, 2016, p 73)¹. En relación a la eficacia de estos programas, surge de los resultados de las evaluaciones las siguientes conclusiones: “(...) en cuanto a los grupos destinatarios, el meta-análisis muestra que las PAMT son más eficaces entre las mujeres participantes. (...) Asimismo, no se observan diferencias considerables en la efectividad de los programas en función del grupo etario; aunque en los estudios de otras regiones se observa que los programas resultan más eficaces para los trabajadores de edad intermedia que para los participantes jóvenes o de edad avanzada.” (OIT, 2016, p 121 – 122)

De esta compilación realizada por OIT, no surgen políticas específicas hacia personas mayores de 45 años, o personas de mediana edad, lo que da cuenta que es una política que está emergiendo en la región, por lo que aún no se cuenta con vasta información sobre las mismas.

Desde la Asociación Internacional en Seguridad Social (AISS) se aborda la temática sobre la *Promoción del Empleo Sostenible*, la cual incluye acciones vinculadas principalmente a la población desempleada o con riesgo de desempleo. Al respecto destaca:

“Las *Directrices de la AISS sobre la Promoción del Empleo Sostenible*, pretenden impulsar un cambio de paradigma en el diseño de los regímenes de seguro de desempleo. Buscan apartarse de la noción de regímenes de seguro de desempleo pasivos que se limitan a ofrecer una fuente de ingresos de sustitución, en favor de regímenes activos cuyos principales objetivos son reducir el desempleo y reintegrar a los beneficiarios de prestaciones de desempleo con una capacidad de trabajo parcial o total.” (AISS, 2016, p 4)

En el marco de este cambio de paradigma propuesto por la asociación, se plantea la necesidad de la vinculación entre mercado laboral y políticas de empleo, en donde las instituciones competentes, deberán intervenir para generar efectos positivos en la demanda y en la oferta de mano de obra. El principal desafío se vincula en la visualización de las necesidades por parte del mercado laboral y la promoción de políticas que den respuestas a las mismas, manteniendo las garantías y seguridad a los trabajadores. (AISS, 2016, p 35)

En relación a esto, se plantea que las instituciones deben generar acciones vinculadas a la promoción de la demanda de mano de obra, promoción y apoyo al empleo formal, desarrollo de la oferta de mano de obra, promoción de la flexibilidad y la seguridad, y finalmente el reconocimiento de las credenciales extranjeras.

De los mecanismos que hacen al desarrollo de la oferta de mano de obra, las instituciones podrían generar centros especializados en formación tanto para trabajadores como empresarios, buscando ampliar y asistir a la colocación profesional o revincularlo al sistema educativo. Generar acciones específicas hacia los grupos vulnerables, mediante un apoyo intensivo de acuerdo a las necesidades buscando la reinserción en el sistema. Una herramienta planteada es el trabajo tutelado, como también, los empleos subvencionados. Por último se sugiere también, la formación de una red de proveedores de servicios y agencias de colocación (público o privado) que garantice la coordinación entre ofertas y asistencia a los solicitantes de empleo. (AISS, 2016, p 38)

¹ A efectos de ampliar aspectos metodológicos, consultar: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_492374.pdf

Resumiendo el presente apartado, el punto de equilibrio viene dado, en la instrumentación de políticas activas de empleo y de forma complementaría el suministro de una prestación que sustente a los trabajadores desempleados, lo que se traduce en una política pasiva. La coordinación de ambas políticas junto con los programas que las sustentan, hacen a la complejidad en la gestión y la obtención del éxito en los resultados.

Antecedentes nacionales

Normativa e institucionalidad

En Uruguay se identifican las primeras acciones en este marco de gestión e intervención en el mercado de trabajo a principios de la década de los '90, según Ley N° 16.320 Art. 317, donde se establece la creación del programa Estudio, Investigación, Fomento y Coordinación de Políticas Activas de Empleo y Formación Profesional y la unidad ejecutora, Dirección Nacional de Empleo (DINAE), dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En el año 2008 por Ley N°18.406, se crea el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), siendo su misión: "Identificar, desarrollar y potenciar los conocimientos y habilidades de las personas en edad de trabajar, así como gestionar el talento en las empresas y organizaciones productivas. El diálogo social para el desarrollo competitivo y el empleo es nuestra herramienta para gestionar eficientemente el Fondo de Reconversión Laboral entre el Estado, las empresas y los trabajadores." ²

El Fondo de Reconversión Laboral³ (FRL) es recaudado junto a las Contribuciones Especiales a la Seguridad Social (CESS) realizadas por BPS, siendo INEFOP el responsable de su administración.

Actualmente la DINAE, tiene a cargo: "Promover y orientar políticas públicas activas de empleo y formación profesional que contribuyan a la construcción de una cultura del trabajo para el desarrollo y que promuevan oportunidades de trabajo decente para la sociedad en general desde una perspectiva de derechos. Promover programas, servicios y acciones articulando y generando acuerdos con las otras unidades ejecutoras, otros organismos y actores del mundo del trabajo, en el ámbito nacional y regional con fuerte énfasis en la descentralización territorial, para contribuir al desarrollo integral de las personas, de acuerdo a las estrategias de desarrollo productivo, innovador y creativo del país." ⁴

El MTSS, a través de la DINAE, formula las políticas activas de empleo y articula junto al INEFOP, diferentes programas para la creación o actualización de puestos de trabajos para los sectores de población que presenten dificultades para su inserción en el mercado laboral.

A continuación se da cuenta de las leyes que preceden a la nueva norma, y que comparten en gran medida la naturaleza que las origina y que hace a la inserción al mercado laboral a sectores de la población que presenta dificultades para lograrlo, y en algunos casos mantenerlo.

² Recuperado sitio oficial: <http://www.inefop.org.uy/Institucional/Mision-y-Vision-uc37>, 03/09/2021

³ Actualmente el aporte mensual, corresponde al 0.1% de la materia gravada, por parte del patrón y de igual forma por parte del dependiente. Recuperado de: <https://www.bps.gub.uy/10322/fondo-reconversion-laboral-frl.html>, 03/09/2021

⁴ Recuperado sitio oficial: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/estructura-del-organismo/direccion-nacional-empleo>, 03/09/2021

En el año 2010 se promulga la Ley N°18.651 de Protección Integral de Personas con Discapacidad, la cual impulsó acciones que abordaron aspectos relacionados a la salud, educación, seguridad social y trabajo de esta población. En relación a este último punto, se buscó estimular a las entidades del Estado para que establecieran cupos de puestos de trabajo para esta población, teniendo como primer objetivo alcanzar a un 4% de las vacantes del organismo. En 2018 se promulga la Ley N° 19.691, que establece la Promoción del Trabajo para personas con discapacidad, la cual plantea de forma similar a la anterior, porcentajes para el ingreso de personas en la actividad privada. Para este caso, se toma en cuenta el tamaño de la empresa es decir cantidad de puestos de trabajo, adjudicando un porcentaje que aumenta en el transcurso del tiempo, hasta alcanzar el tope del 4% al igual que los organismos estatales. El beneficio hacia el sector empresarial se traduce en un porcentaje de exoneración en el aporte patronal⁵ por persona, llegando a alcanzar el 100%.

En 2013, se promulga la Ley N° 19.133 Empleo Juvenil, la cual presenta la concepción del trabajo decente, la misma fomentó la generación de mayores oportunidades de acceso al mundo del trabajo, mediante programas educativos y de formación, así como el desarrollo de emprendimientos autónomos para este sector de la población.

Por último en la Ley N° 19.689 Nuevos Puestos de Trabajo, promulgada en 2018, ajusta disposiciones de la Ley N° 19.133 e incorpora el Programa Temporal de Subsidio al Empleo, que estableció para los empleadores que tomaran personal nuevo en su plantilla, diferentes porcentajes de apoyos económicos. En cuanto a los trabajadores mayores de 45 años, se otorgaba el 40% sobre las retribuciones mensuales o materia gravada. El monto máximo del subsidio era un 25% sobre un valor equivalente al 1,5 del Salario Mínimo Nacional (SMN), esto si el salario total del trabajador no superaba al 2,5% del SMN.

Finalmente, dentro de las medidas como respuesta a la emergencia sanitaria, se aplicó una política que buscó mantener los puestos de trabajo, en marzo del año 2020 por Resolución 143⁶ del MTSS, donde se crea un régimen especial para el subsidio parcial por desempleo. La cual respondió a la baja de la actividad en varios sectores, siendo esta medida no solo una opción para los trabajadores sino también un apoyo para el sector empresarial. Esta acción encuadra en lo que AISS menciona como la promulgación de Medidas de flexibilidad y seguridad social dentro de los mecanismos para las políticas de empleo, donde establece la posibilidad de que conviva una prestación económica (política de empleo pasiva), junto al ingreso por la actividad (política de empleo activa).

Programas de las PAE en Uruguay

Son varias las experiencias en programas de apoyo a la inserción laboral como al fomento al empleo mediante la capacitación y exoneraciones en aportes en las contribuciones sociales, entre otras estrategias que buscaron generar puestos de trabajo.

Una de las principales experiencias al respecto ha sido *Uruguay Trabaja*, que se caracterizó por ser un programa de trabajo protegido, llevado adelante por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), creado por la Ley N° 18.240 en el año 2008. El programa estaba dirigido a personas económicamente activas integrantes de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Las mismas debían pertenecer al tramo de edad

⁵ El actual valor se sitúa en el 7,5% de la materia gravada. <https://www.bps.gub.uy/835/tasas.html>

⁶ Recuperado de: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16876/1/resolucion-143-020.pdf>

de 18 a 65 años, no superar el ciclo básico secundario o similar y haber permanecido durante dos años en situación de desocupación laboral.⁷

Por otro lado y de forma complementaria se desarrolló el programa *Objetivo Empleo*, dentro de la órbita del MTSS, el cual buscó el incentivo a la contratación de desempleados/as de largo plazo. Dentro de los beneficios brindados, se generaron subsidios a la remuneración del trabajador por un período de doce meses junto a un componente de capacitación. Tanto Uruguay Trabaja como Objetivo Empleo fueron subprogramas de “Pro Trabajo” dentro del Plan de Equidad⁸.

En el año 2012 se dio inicio al programa *Yo estudio y trabajo* en el marco de las políticas públicas tendientes a reducir la tasa de desempleo en jóvenes y la desvinculación de los mismos del sistema educativo. Esta iniciativa se caracterizó por su inter institucionalidad, participando el MTSS, INEFOP, Ministerio de Educación y Cultura (MEC), MIDES, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y buscó contribuir al fortalecimiento del vínculo entre el mundo educativo y el mundo laboral ofreciendo a jóvenes estudiantes una primera experiencia laboral formal.⁹

Estos programas fueron monitoreados y se presentaron evaluaciones por parte de los organismos responsables, así como también desde la academia. A continuación se especifican algunos de los resultados.

Desde la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) de MIDES, se identificó la necesidad de incrementar los cupos en el programa, para atender a poblaciones específicas, afrodescendientes, transexuales, personas con discapacidad. También se planteó la posibilidad de extender la duración del programa, o bien “diseñar otro dispositivo de similares características que funcione como puente hacia futuras inserciones laborales y sociales de los participantes.” (DINEM, 2013, p. 382)

En Nogueira (2018) se plantean otros aspectos en sus conclusiones sobre *Uruguay Trabaja*: “Parece ser más efectivo alinear los programas de formación con las necesidades de los solicitantes de empleo y las demandas de los empleadores locales, con su patrocinio o participación. La formación dirigida (para grupos cuyas habilidades deficientes constituyen una barrera real para entrar a trabajar), flexible, a pequeña escala y combinada con la experiencia en el puesto de trabajo parecería incrementar los impactos positivos.” (Nogueira, 2018, p.79)

En línea a lo antes expuesto se realizaron investigaciones vinculadas a la demanda de empleo, es decir, indagar sobre las expectativas del sector empresarial y los requisitos de los posibles candidatos y candidatas como sobre las capacidades necesarias para cumplir con las tareas requeridas. En Documento de Trabajo N°25¹⁰, se plantean dos objetivos específicos: “conocer las restricciones y oportunidades visualizadas desde

⁷ Recuperado de: <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/699/1312-%20Ley%20No%2018240%20Uruguay%20Trabaja.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁸ A mediados de 2007 se diseña el Plan de Equidad, que buscó complementar las acciones llevadas por el Plan Nacional de Emergencia Social (2005). Por mayor información: http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf

⁹ Recuperado de: <http://www.inefop.org.uy/Convenios/Programa-Yo-estudio-y-trabajo-uc55>

¹⁰ Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/1237.pdf>

el sector empresarial para la contratación y sostenimiento del empleo de participantes socio-laborales; e identificar tipos de empresas que se vean interesadas en la contratación de la población de los programas y su localización territorial.” (MIDES – DINEM, 2014, p 8). De las entrevistas realizadas, a empresarios y articuladores, se identifica que los trabajadores participantes de los programas socio-laborales, presentan dificultades asociadas a la falta de competencias básicas, transversales y genéricas. Esto se traduce, con el incumplimiento de horarios, desconocimiento de las autoridades, mal relacionamiento con compañeros, etc. Por otro lado también se plantea la necesidad de una capacitación específica vinculada a la tarea a realizar en la empresa, entre otros puntos a tener en cuenta vinculados al tipo de sector de actividad, como también temas relacionados a la territorialidad, entre otros aspectos a abordar.

Como respuesta a estos planteos, se realizó una valoración sobre las trayectorias laborales de la población de lo que surgió la existencia de una brecha entre la oferta y la demanda de los puestos de trabajo. La oferta en puestos, no satisface las expectativas por parte de los trabajadores vinculadas a las cargas horarias, salarios, formalidad, condiciones de salubridad, etc. Todo esto puede estar explicado por ejemplo, por el rol de género, los cuidados familiares, situación de violencia doméstica, limitaciones de salud, entre otras causas. (DINEM, 2017, p.40)

En relación al programa *Yo Estudio y Trabajo*, de la evaluación de impacto realizada por Araya y Rivero (2016), surge que en el cortísimo plazo se aprecia un impacto negativo del programa en conseguir un empleo formal, lo cual podría estar asociado a un efecto “lock in”¹¹ en el mercado de trabajo. Por este motivo, se sugiere desarrollar acciones meses antes de finalizar el programa para instruirlos en las estrategias para insertarse en el mercado laboral. Igualmente este impacto se diluye en el corto y mediano plazo, donde se evidencian cambios significativos y positivos tanto en la probabilidad de tener un trabajo formal como en la vinculación al sistema educativo, para el grupo perteneciente a los hogares que cobraban las asignaciones familiares (AFAM). Teniendo en cuenta ciertas especificaciones utilizadas, el programa para estos jóvenes (más vulnerables) significó un aumento en las cotizaciones entre 8 y 12 puntos porcentuales. (Araya y Rivero, 2016)

En líneas generales, de los documentos consultados, se observa que los resultados no son significativos al corto plazo, pero que sí generan impactos positivos al mediano plazo. También en Nogueira (2018) se identifica un aumento en la cotización de mujeres que no contaban con experiencia en la formalidad.

Otro punto relevante es la brecha presente entre oferta y demanda y por ende la necesidad de generar un ‘puente’ que colabore en la conexión entre futuros empleados y empleadores, lo que implica reconocer los aspectos vinculados en la trayectoria de vida de los sectores más vulnerables de la población.

Ley N° 19.973: Regulación de políticas activas de empleo

En junio del año 2021 se presenta el proyecto de ley¹² que plantea la necesidad de continuar desarrollando programas que den respuesta a la población más vulnerable en términos de actividad remunerada, es decir, jóvenes entre 15 y 29 años, trabajadores mayores de 45 años y personas con discapacidad. En este sentido esta norma nuclea todos los programas que responden a las políticas activas de empleo focalizadas, plantea

¹¹ El efecto *lock-in* o bloqueo hace referencia a una menor tasa de búsqueda de los participantes porque cuentan con menos tiempo o porque esperan completar la formación para mejorar las habilidades previo a iniciar la búsqueda.

¹² La información que luce en este apartado, es un resumen del proyecto de ley. Por más información: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/151269/ficha_completa

ampliar las formas en el acceso a puestos de trabajo, mediante la utilización de herramientas ya existentes, como también, utilizando los insumos desde la experiencia acumulada con los diferentes programas que se han desarrollado.

Entre los principales motivos expuestos en el proyecto de ley se plantean la *caída de la tasa de empleo*, y la presencia de *inequidades para el ingreso como el mantenimiento* para los puestos de trabajo. Analizados los principales indicadores del mercado laboral, se observa un deterioro progresivo en términos comparativos, sumando los efectos vinculados a la emergencia sanitaria, y en este sentido, la disminución en la actividad de algunos sectores, como ser el turismo, las actividades culturales, deportivas y educativas.

Los programas propuestos por esta ley procuran: reducir la vulnerabilidad de los jóvenes, de las personas mayores de 45 años o con discapacidad, a través de medidas ordenadas a favorecer que *se incorporen al mercado de trabajo, reducir el riesgo de pérdida del empleo por falta de formación y capacitación, y a facilitar su reinserción laboral*, según lo establecido en el artículo 3.

En relación a las personas mayores de 45 años, se caracterizan por presentar grandes dificultades en su reinserción laboral, condicionadas por sus trayectorias educativas y laborales, sumada a los cambios en el mercado laboral (era digital), que implica una demanda más exigente vinculada a las capacidades y habilidades de los trabajadores.

Por otro lado, y como una medida de corte transversal en todos los programas, se presentan acciones para minimizar las brechas de ingresos salariales por género a partir de la constatación del aumento de la misma en los últimos años (alcanzando en el 2019 un 3,7%).

En la redacción se identifica la alta probabilidad que presentan las mujeres de ocuparse en empleos precarios, y en mayor medida las que provienen de hogares con menores ingresos y que se le suma actualmente los efectos de la emergencia sanitaria. En su mayoría, estas trabajadoras pertenecen a sectores del comercio, servicio doméstico, de cuidados, educación, entre otros, como también pueden presentarse como integrantes de las pequeñas y medianas empresas (Pymes).

En relación a los requisitos para la contratación, los beneficiarios deberán encontrarse en situación de desempleo de forma continua y por un lapso superior a doce meses o discontinuo superior a quince meses en los veinticuatro meses previos a la contratación de acuerdo al artículo 38 del capítulo sexto. En el Art. 39 se da cuenta sobre la modalidad del trabajo protegido para los trabajadores con las condiciones antes mencionadas, y que también pertenezcan a hogares cuyos ingresos estén por debajo de la línea de pobreza, de acuerdo a los criterios establecidos anualmente por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Para esta población objetivo, la contratación no podrá ser inferior a seis meses ni exceder los doce meses.

El beneficio consta de un subsidio que se traduce en un apoyo económico mensual para los empleadores privados que contraten personas mayores de 45 años en situación de desempleo continuo.¹³ El cual se incrementa en caso de ser mujer o contar con personas a cargo, siendo este el tope máximo en esta modalidad. La bonificación se mantendrá por un período de 12 meses para cada persona contratada.

¹³ El monto asciende a \$7.000 (pesos uruguayos nueve mil) y actualizados anualmente por Índice Medio de Salarios. (IMS)

Para los casos en que esta población además pertenece a hogares bajo la línea de pobreza, los empleadores contarán con un subsidio que alcanzará al 80% de la materia gravada, o hasta el 80% de 2 SMN¹⁴. El período de la contratación no debe superar a los 12 meses, con un mínimo de 6 meses.

Los programas establecidos por esta ley, tienen como concepción aspectos vinculados al *Trabajo Decente*¹⁵, donde se destaca una mayor y mejor articulación entre los organismos públicos con competencia en la promoción del trabajo, junto aquellas referentes de educación y formación, en coordinación con organizaciones de trabajadores y empleadores. De igual manera se establece el *Trabajo Protegido*, concepción que responde a la situación de personas que integran hogares de menores recursos, que se encuentran desvinculadas del sistema educativo o que tengan cargas familiares, esto significa, que sean los proveedores en el hogar.

En resumen, el principal objetivo de la presente norma es rediseñar las estrategias destinadas a promover el empleo dirigido a las poblaciones vulnerables indicadas, teniendo como objetivo aumentar el apoyo del Estado a la inclusión laboral mediante políticas de formación, convenios con instituciones educativas y subsidios económicos a las empresas, principalmente mediante la generación de créditos en el pago de las obligaciones corrientes.

Esta ley como las anteriores se caracterizan por la articulación del ámbito público y privado por un lado, junto con el trabajo intersectorial de los organismos de seguridad social (MTSS, BPS) e instituciones educativas (UDELAR, ANEP, UTU, etc.) de acuerdo a los Art. 42 y 43, de formación específica como INEFOP, e INAU como garante de los derechos de niños jóvenes y adolescentes. Este aspecto no es menor, para la coordinación y gestión de todas las dimensiones que implican estos programas, y por lo tanto el éxito de la política. Entre varias acciones, se plantea la articulación y el seguimiento de las demandas de calificación y de competencias laborales hacia el sistema educativo formal y no formal, como forma de gestionar la demanda laboral. También se pone foco en la formalización de las actividades, el acceso a créditos, la asistencia técnica y seguimiento a los emprendedores¹⁶, como se incluye en el capítulo noveno de la norma.

En términos operativos, como en programas anteriores, el MTSS enviará la información necesaria a BPS para que este impute un crédito a favor de la empresa por el equivalente al monto del subsidio, con destino al pago de contribuciones especiales de seguridad social.

Densidad de cotización de la población mayor de 45 años

¿Cuál es el interés desde BPS ante esta nueva normativa? La causal jubilatoria se compone de cantidad de años trabajados, junto con un mínimo de edad que actualmente es de 60 años. Las personas mayores de 45 años, pueden tener mayores dificultades de acceder a su jubilación si se desvinculan del mercado laboral por tiempo ilimitado. Por esta razón, a continuación se presentan algunos datos de interés vinculados a características de la población estudiada y la densidad de cotización que presentan.

¹⁴ El valor del SMN es de \$19.364, enero 2022.

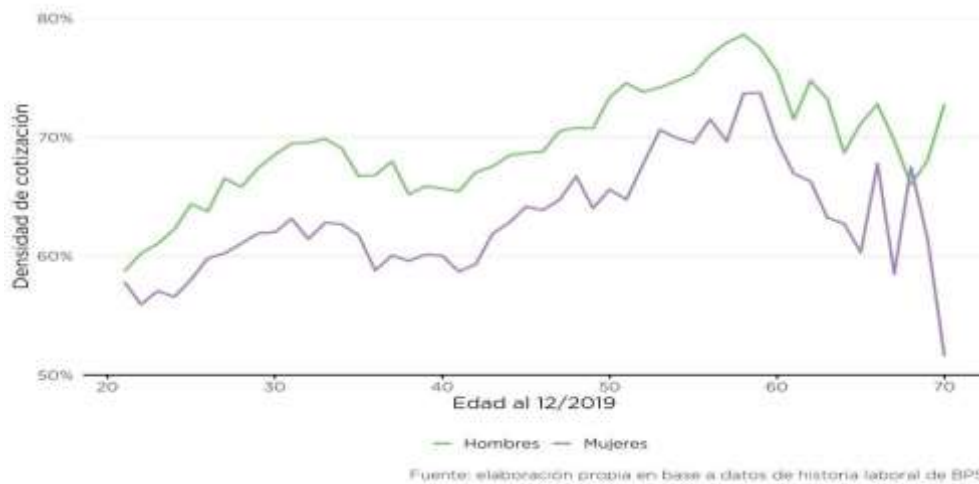
¹⁵ En Santos (2007) se plantea: “oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana” (OIT, 1999, pág.4).

¹⁶ “Por otra parte la OCDE, define al emprendedor como una persona que posee la habilidad de manipular recursos para obtener nuevas oportunidades de negocio.” Tomado de Antunez et al. (2021)

La densidad de cotización es uno de los parámetros económicos que integra los modelos para realizar estimaciones y proyecciones para el sistema de seguridad social, buscando la estabilidad y sustentabilidad del mismo. Según Nota Técnica Regional: “(...), entrega una estimación de la proporción del tiempo de su trayectoria laboral que una persona ha cotizado, lo que junto al salario promedio, brindan una estimación de la pensión a recibir al momento de jubilarse.” (BID, 2017, p 6). Este valor surge como el cociente entre los meses realmente cotizados sobre los meses potenciales de aportación, en otras palabras, la relación entre los datos reales sobre datos estimados de actividad laboral en términos aproximados.

En artículo presentado por Bene¹⁷ (2021) surge que el promedio de densidad de cotización se acercó al 66.1% en el año 2019. En gráfico que se adjunta, se distinguen tramos etarios y densidad de cotización, con apertura por sexo. En el mismo se observa que los hombres presentan más de 5 puntos porcentuales en relación a las mujeres, al promediar los 45 años de edad. Para ambas poblaciones se observa una tendencia al alza hasta los 58 años aproximadamente, pero manteniendo la brecha en la cotización.

Gráfico 1. Densidad promedio de cotizantes de 2019 por edad y sexo

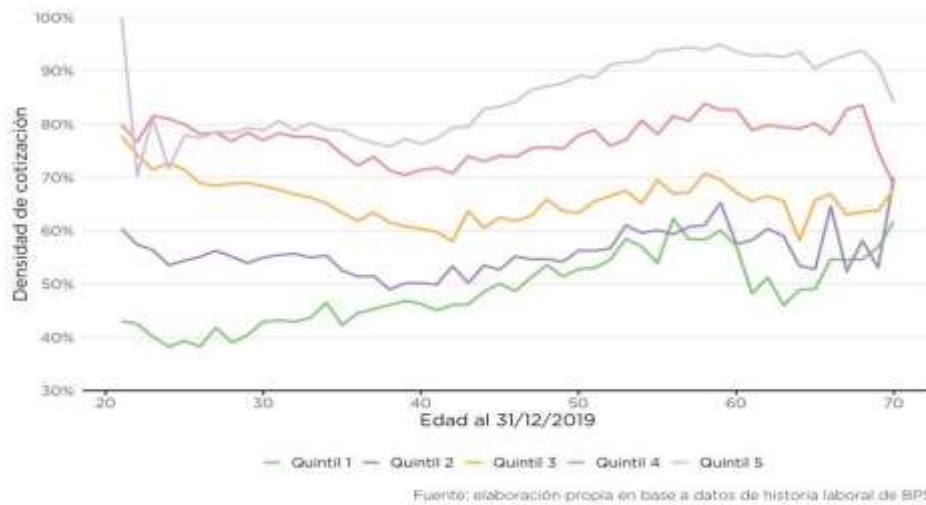


Fuente: Tomado de *Comentario de Seguridad Social N° 77* (2021).

Por otro lado, analizada la densidad de cotización por quintil de ingreso, se constata que en el entorno de los 45 años, en el primer quintil la densidad de cotización es cercana al 50% mientras que en el último supera el 80%. El tramo entre 40 y 60 años no muestra cambios significativos en la tendencia de forma ascendente en la densidad de cotización; se visualiza que para los quintiles más bajos, los puntos máximos en la densidad de cotización se encuentran entre los 55 y 60 años de edad y es cercano al 60%. Esto significa, que una persona puede tener los 60 años cumplidos y 40 años de trabajo, pero en realidad cuenta con 24 años de cotización al sistema previsional. Ante esta situación no estaría en condiciones de jubilarse ya que la jubilación común tiene como mínimo 30 años de aportación.

¹⁷ Recuperado de: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/18256/1/77.-julio-2021.pdf>

Gráfico 2. Densidad promedio de cotizantes de 2019 por edad y quintil



Fuente: Tomado de *Comentario de Seguridad Social N° 77* (2021).

Planteada esta información ¿Cuáles son las medidas necesarias que puedan mejorar los valores de la población con riesgo de no permanecer en el sistema? Como ya se señaló, parte de las acciones vinculadas en las PAE buscan mitigar este riesgo mediante las aplicaciones de acciones focalizadas a las poblaciones más vulnerables, con énfasis en la capacitación. Se han identificado fenómenos vinculados a la falta de formación específica, en el marco del avance tecnológico y la consiguiente automatización de las tareas menos calificadas.

En Antunez y Bellomo¹⁸ (2020), en relación a los trabajadores *senior*, se plantea una nueva dimensión de análisis vinculado al futuro laboral para esta población:

“Por lo tanto, si consideramos que los trabajadores próximos a jubilarse exhiben una menor capacidad de adaptación al cambio, un menor nivel educativo y una mayor dificultad para realizar tareas cognitivas, podemos esperar que ante el cambio tecnológico enfrenten un mayor riesgo de desempleo y precariedad laboral que los jóvenes en el corto y mediano plazo.” (p. 57)

Es claro que la formación de las personas es la primera respuesta que surge para evitar el desempleo. A esto se le agrega el avance tecnológico a nivel global, que obliga a generar acciones ágiles, eficaces y eficientes que permitan desarrollar las diferentes habilidades demandadas por el mercado laboral para toda la población.

¹⁸ Por mayor información: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/17885/3/70.-aumento-en-edad-de-retiro-en-un-contexto-de-cambio-tecnologico.-implicancias-en-el-mercado-laboral.-antunez-y-bellomo.pdf>

A continuación se detallan los porcentajes asociados a la población analizada por nivel educativo y participación en el mercado laboral:

Cuadro 1. Personas de 45 a 65 años según nivel educativo que se encuentran desocupados, según región 2019.

(en %)

	Desocupados		
	Total País	Montevideo	Interior
Sin educación formal	4.83	5.24	4.72
Primaria completa	4.80	5.30	4.54
Secundaria completa	3.63	3.75	3.51
Terciaria superior	1.96	2.10	1.71

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECH 2019.

Nota: Se utiliza información del año 2019, dado que en el año 2020 no se logró relevar la totalidad de las variables de educación incorporadas por la ECH con motivo de la emergencia sanitaria.

De la información procesada, se observa que las personas menos educadas presentan mayores tasas de desempleo que aquellos que son más educados constatando que el mismo disminuye una diferencia de 2.87 puntos porcentuales entre aquellos *sin educación formal* y quienes cuentan con nivel *terciario o superior*. También se identifica, que a nivel territorial no existen diferencias significativas, siendo levemente superior los porcentajes en la capital del país.

En línea con los resultados obtenidos, y retomando lo expuesto en la norma, aplican los artículos 39 del capítulo sexto, sobre trabajo protegido, sumado a las acciones establecidas en los artículos 42 y 43 de capítulo octavo, que puntualizan la continuidad de los estudios de aquellas personas incluidas en el programa, como también la compatibilización entre los horarios laborales y los educativos buscando responder a las dificultades que presenta esta población.

Teniendo en cuenta lo previamente expuesto sobre la necesidad de cotización al sistema previsional en este tramo etario, los programas establecidos buscan prevenir que esta población caiga en la informalidad, disminuir el desempleo y la precariedad de las condiciones laborales, evitando condicionarla, a la espera de un subsidio estatal próximo a los 70 años de edad.

La estrategia planteada, por lo tanto, es generar medidas para que esta población reingrese al mercado laboral, ampliando su formación para mantener los puestos de trabajo o contribuir a la reconversión de forma independiente en el marco del emprendedurismo de acuerdo a lo establecido por el artículo 44 capítulo noveno de la ley. Por otro lado, desde la demanda se busca un mayor diálogo con el sector empresarial a efectos de posibilitar el acceso de puestos de trabajo, mediante beneficios tributarios principalmente, junto a diferentes acuerdos con las instituciones educativas.

Consideraciones finales

El BPS participa de la gestión de los programas que establece la nueva Ley N° 19.973, principalmente realizando la operativa vinculada a los cálculos en las bonificaciones por el ingreso de nuevos trabajadores, para aquellas empresas que adhieren a las condiciones que pauta la norma. En este sentido, BPS ejecuta uno de los componentes que hacen al programa mediante la imputación del subsidio que corresponda, con destino al pago de contribuciones especiales de seguridad social.

Como se observó, ante la emergencia sanitaria, se flexibilizó la prestación al subsidio por desempleo, la cual buscó mantener los puestos de trabajo de aquellas empresas afectadas por el impacto de la caída en la movilidad, cierre de fronteras, entre otras causas, que bajaron la actividad económica del país.

Desde el conocimiento de experiencias previas en políticas activas de empleo y junto a las presentes acciones a desarrollar, queda pendiente avanzar en la búsqueda de opciones que contemplen la evolución tecnológica y su impacto en el mercado de trabajo en términos generales, es decir, hacia toda la población con posibilidad y necesidad de trabajar.

La presente ley surge a los efectos de dar mayor respuesta a los sectores más vulnerables de la sociedad, y en específico el presente documento buscó profundizar aspectos y acciones hacia las personas mayores de 45 años. En este sentido, es interesante rescatar la evidencia expuesta por OIT, donde identifica que, si bien hoy no hay valoraciones significativas en la región, si surgen para otros países buenos resultados en los programas que se focalizan en este tramo etario.

Por otro lado, seguir incorporando al análisis las dimensiones en términos espaciales o geográficos, como también desde las investigaciones nacionales citadas, se plantea la necesidad de valorar la incorporación de actores locales como socios en los programas desarrollados dentro de las políticas activas de empleo.

Por último, ampliar la cobertura a los sectores más vulnerables de la población, a través de los programas que establece la nueva ley, significará beneficios asociados por el ingreso al mercado laboral formal, que posibilite a la población que se encuentra a mitad de camino en su ciclo de vida (mayores de 45 años) asegurar su permanencia en el sistema previsional y eventualmente acceder a la jubilación, junto a otros derechos que brinda BPS al afiliado como a su núcleo familiar.

Bibliografía

AISS (2016). Directrices de la AISS. *Promoción del Empleo Sostenible*.

Alvarez y Bellomo (2021). *Algunas consideraciones sobre el cúmulo entre jubilación y actividad*. Comentario de Seguridad Social N° 80. Montevideo, BPS.

Antunez, Naranja y Nuñez (2021). *Emprendedurismo Senior en Uruguay: El envejecimiento como una nueva oportunidad para el crecimiento*. Comentario de Seguridad Social N° 74. Montevideo, BPS.

Araya y Rivero (2016). *Evaluación de Impacto de la primera edición del Programa "YO ESTUDIO Y TRABAJO"*. Montevideo, MTSS.

Bene, N. (2021). *Densidad de Cotización al BPS*. Comentarios de Seguridad Social N° 77. Montevideo, BPS.

Brovia, M. (2018). *Modelo de la AISS sobre la idoneidad de las prestaciones de desempleo. Aplicación al caso uruguayo*. Comentario de Seguridad Social N° 61. Montevideo, BPS.

Nogueira, R. (2018) *Las Políticas Activas del Mercado de Trabajo: revisión de las experiencias de evaluación y una estimación del impacto del Programa "Uruguay Trabaja"*. Montevideo: Udelar

OIT (2016) *Soluciones Eficaces: Políticas Activas del Mercado de Trabajo en América Latina y el Caribe*.

Rodriguez, J. (2002). *Políticas activas de empleo en Uruguay durante los años noventa*, OIT, Santiago de Chile.

Samaniego, N. (2002). *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*. Serie "Macroeconomía del desarrollo", N° 19, CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile.

Santos, S. (2007). *Trabajo Decente: Construcción de un Índice para su medición en el Uruguay*. Comentario de Seguridad Social N° 15. Montevideo, BPS.

Vignolo, A (2017). *Las Políticas Activas de Empleo en el Uruguay "progresista". Análisis del período 2005-2015*. Congreso ALACIP.