



EVALUACIÓN DEL MARCO AMBIENTAL Y SOCIAL DEL PRESTATARIO PARA UN PROYECTO ESPECÍFICO

Evaluación del marco normativo sobre trabajo y las condiciones laborales de Uruguay para la propuesta de proyecto “Sistemas agroecológicos y resilientes al clima en Uruguay” (P176232)

**Esta versión incluye los resultados del proceso formal de participación de partes interesadas realizado entre agosto y septiembre de 2021 **

TABLA DE CONTENIDO

<u>LISTA DE ACRÓNIMOS</u>	2
<u>RESUMEN EJECUTIVO</u>	4
<u>EVALUACIÓN DEL MARCO AMBIENTAL Y SOCIAL DEL PRESTATARIO PARA UN PROYECTO ESPECÍFICO</u>	7
<u>Introducción</u>	7
<u>I. Actividades y trabajadores del Proyecto</u>	9
<u>II. Instituciones relacionadas con las leyes laborales y la ejecución del Proyecto</u>	14
<u>III. Marco jurídico y capacidad de implementación</u>	18
<u>1. Aspectos generales: Condiciones laborales, protección de la fuerza de trabajo y mecanismos de atención de quejas y reclamos</u>	18
<u>2. Evaluación Enfocada en Riesgos Potenciales Específicos del Proyecto</u>	21
<u>2.1. Medidas de salud y seguridad ocupacional</u>	21
<u>2.2. Igualdad de oportunidades y acoso sexual en el trabajo</u>	25
<u>IV. Conclusión</u>	30
<u>ANEXO 1: ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS</u>	35

LISTA DE ACRÓNIMOS

AFGAP	Asociación de Funcionarios de Ganadería, Agricultura y Pesca
AMRU	Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay
ANPL	Asociación Nacional de Productores de Leche
AOEC	Asociación de Obreros y Empleados de CONAPROLE
APUINIA	Asociación de Profesionales Universitarios del INIA
ARU	Asociación Rural de Uruguay
BM	Banco Mundial
BPII	Buenas Prácticas Internacionales de la Industria
BPS	Banco de Previsión Social
BSE	Banco de Seguros del Estado
CAF	Cooperativas Agrarias Federadas
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CETI	Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
CNFR	Comisión Nacional de Fomento Rural
CNTE	Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas
COFE	Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado
CONAPROLE	Cooperativa Nacional de Productores de Leche
CONASSAT	Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo
CTIOTE	Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo
DACC	Proyecto de Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático
DGDR	Dirección General de Desarrollo Rural
DGRN	Dirección General de Recursos Naturales
DGSA	Dirección General de Servicios Agrícolas
DINATRA	Dirección Nacional de Trabajo
EAS	Estándares Ambientales y Sociales del Banco Mundial
EAS 2	Estándar Ambiental y Social 2 del Banco Mundial
FEFUINIA	Federación de Funcionarios de INIA
FFIPuNE	Federación de Funcionarios de Instituciones Públicas No Estatales
FTIL	Federación de Trabajadores de la Industria Láctea
GMA	Gestión y Monitoreo de Aplicaciones
IGTSS	Inspección General de Trabajo y Seguridad Social
INALE	Instituto Nacional de la Leche
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INBA	Instituto Nacional de Bienestar Animal
INE	Instituto Nacional de Estadística
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria

INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
ISO	Organización Internacional de Normalización
MAS	Marco Ambiental y Social del Banco Mundial
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OHSAS	Sistema de Gestión de la Salud y Seguridad Ocupacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPYPA	Oficina de Programación y Política Agropecuaria
PCAS	Plan de Compromiso Ambiental y Social
PIT–CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPR	Proyecto de Producción Responsable
SNIA	Sistema Nacional de Información Agropecuaria
SSO	Salud y Seguridad Ocupacional
SPST	Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo
SUL	Secretariado Uruguayo de la Lana
UGP	Unidad de Gestión del Proyecto
UNATRA	Unión Nacional de Asalariados, Trabajadores Rurales y Afines
UYU	Peso uruguayo

RESUMEN EJECUTIVO

1. El presente informe ofrece una evaluación de las leyes, políticas e instituciones de Uruguay sobre “Trabajo y Condiciones Laborales” (EAS 2) para su posible uso en el Proyecto “Sistemas agroecológicos y resilientes al clima en Uruguay” (P176232), propuesto para financiación del Banco Mundial. La evaluación persigue determinar si este marco del prestatario permitiría abordar los potenciales riesgos e impactos laborales del Proyecto, así como satisfacer objetivos y requerimientos sustancialmente coherentes con los Estándares Ambientales y Sociales (EAS) del BM.

2. El Proyecto propuesto busca fortalecer las capacidades institucionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) de Uruguay a fin de: 1) desarrollar mejores sistemas de información como bienes públicos para la resiliencia frente al cambio climático, 2) aumentar capacidades para transitar hacia la agroecología y 3) apoyar la gestión del Proyecto. Para esto se contemplan dos tipos principales de actividades: (i) la prestación de servicios de asistencia técnica y de tecnología (desde oficinas o *in situ* en zonas rurales y a nivel de intendencias) en los componentes 1 a 3; y (ii) la construcción, instalación o entrega de infraestructura de menor cuantía como sistemas de gestión de efluentes en las explotaciones de productores lácteos ubicadas en la cuenca del Santa Lucía (componente 2). La ubicación exacta de todas las actividades sólo se conocerá cuando comience la ejecución del proyecto, la cual estará a cargo del MGAP mediante distintos directorios y unidades especializadas. Otras entidades de gestión pública o privada colaborarán o subejecutarán actividades del componente 1 y 2, a través de acuerdos de cooperación institucional, contratación directa y acuerdos subsidiarios. Las principales entidades son (i) las Intendencias Departamentales; (ii) el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) de Uruguay, (iii) la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) y (iv) el Instituto Nacional de la Leche (INALE).

3. La fuerza laboral del proyecto en la preparación y ejecución del proyecto estará conformada sólo por trabajadores directos y contratados, en los términos del EAS2. No se prevé que el número de trabajadores del proyecto sea significativo (en esta etapa, estimado en poco más de 120 trabajadores). Tampoco se contemplan trabajadores comunitarios o de proveedores primarios. Se estima que los trabajadores directos serán, principalmente, aquellos empleados por el MGAP, mientras que serán trabajadores contratados aquellos empleados a través del INIA, la CONAPROLE, el INALE, las intendencias, las entidades privadas y públicas a quienes podría contratarse para la prestación de servicios de consultoría y no consultoría, así como aquellos trabajadores que pudieran ser contratados por productores beneficiarios.

4. El sistema laboral uruguayo en el que operará el proyecto es, en general, sólido y parece reflejar buenas prácticas internacionales. En vista de esto, así como de la naturaleza de las actividades del Proyecto, sólo se han identificado riesgos bajos y residuales en materia de trabajo y condiciones laborales asociados al Proyecto. Estos riesgos son: i) posibles riesgos de salud y seguridad ocupacional (SSO) para los trabajadores del Proyecto, especialmente en cuanto a medidas de protección frente a la COVID-19; y ii) posibles riesgos de discriminación y acoso sexual en el trabajo (especialmente para mujeres y otros grupos vulnerables). No se han identificado riesgos de trabajo infantil ni forzado.

5. En este contexto, la principal pregunta que aborda este informe es si los potenciales riesgos identificados para los trabajadores del Proyecto podrían ser debidamente gestionados por el sistema laboral que opera en Uruguay, en línea con el EAS2. Para responder a esta pregunta, el informe analiza, en primer lugar, los tipos de actividades y trabajadores del Proyecto. En segundo lugar, se evalúa la suficiencia y el funcionamiento de las instituciones relevantes para la gestión laboral

del Proyecto. En tercer lugar, el informe examina el marco regulatorio y su implementación en términos generales y, especialmente, en función de los potenciales riesgos laborales del Proyecto.

6. En general, las instituciones relevantes para el manejo de los potenciales riesgos e impactos laborales del Proyecto parecen ser suficientes, funcionales y poseer una adecuada capacidad de implementación. Las entidades que controlan el cumplimiento de las normas laborales relevantes, como la IGTSS, la DINATRA, los tribunales y los sindicatos, realizan sus funciones de forma activa y sus servicios son ampliamente utilizados en la práctica. Además, tanto la IGTSS, la DINATRA, como los tribunales laborales ofrecen mecanismos de quejas y reclamos de fácil acceso y que podrían ser utilizados por los trabajadores del Proyecto tanto en relación con riesgos de salud ocupacional como de discriminación y acoso sexual.

7. Los trabajadores del Proyecto contarán además con los mecanismos de gestión de relaciones y condiciones laborales disponibles en sus lugares de trabajo. El MGAP, la CONAPROLE y el INIA tienen departamentos de Recursos Humanos, sus trabajadores están organizados en sindicatos y cuentan con mecanismos internos de reclamos, incluyendo un procedimiento para abordar denuncias de acoso sexual.

8. La regulación e implementación laboral en materia de condiciones mínimas de trabajo, derechos de sindicalización y negociación colectiva, protección contra el trabajo forzado y el trabajo infantil, salud ocupacional, igualdad y protección contra el acoso sexual está en gran medida alineada con los objetivos y requisitos del EAS2. Sin perjuicio de ello, se han identificado algunos aspectos puntuales de divergencia con el EAS2 y áreas específicas de riesgo potencial para el Proyecto.

9. Si bien en Uruguay los contratos por escrito no son exigidos por ley, se prevé que los trabajadores del sector público que sean empleados en relación con el Proyecto (trabajadores directos) reciban contratos por escrito. Es probable que esto ocurrirá también con los trabajadores contratados por terceros o subejecutores (ej. CONAPROLE). Aunque no son obligatorios por ley, los contratos por escrito son una práctica extendida. Además, todas las contrataciones del Proyecto se registrarán por las normas de adquisiciones adjuntas a los contratos que se firmarán con el Proyecto o el subejecutor, y que contemplarán dicha obligación.

10. Uruguay ha implementado un conjunto de reglamentaciones y procedimientos para garantizar un ambiente de trabajo seguro y saludable, incluyendo medidas de protección frente a riesgos de COVID-19, que serán aplicables a los trabajadores del Proyecto. Entre estas se contemplan mascarillas, desinfección, protocolos de prevención y respuesta, y priorización de teletrabajo. Otras medidas fundamentales de SSO son aplicables a todos los sectores de trabajo y, por tanto, a toda la fuerza laboral del Proyecto. Su cumplimiento es fiscalizado por la IGTSS, a través de sus inspectores (con dotación especial para las medidas relacionadas con la COVID-19). Sin perjuicio de ello, los trabajadores pueden presentar quejas sobre SSO ante la DINATRA y los delegados de los sindicatos. La evaluación también indica que tanto el MGAP, como el INIA, y la CONAPROLE cuentan con Comisiones Bipartitas (CBs) de SSO, y con Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo (SPST). Aunque estas estructuras no operan en el caso del INALE, en el proceso de consulta se reportó supervisión frecuente de las medidas de SSO en su interior. Es posible que los SPST se extiendan al INALE en noviembre de 2022, cuando pasen a ser obligatorios para todas las empresas con más de 5 trabajadores.

11. Si bien persisten importantes retos para asegurar igualdad efectiva para las mujeres y otros grupos vulnerables en el acceso y condiciones de empleo, Uruguay cuenta con un marco jurídico adecuado para combatir la discriminación y el acoso sexual en el ámbito del trabajo. Este marco,

que rige tanto para el sector público como privado, será aplicable a las y los trabajadores del Proyecto. Además de prohibirse la discriminación, la legislación contempla diversas medidas de protección específica para promover la participación laboral en condiciones de igualdad. El Proyecto también busca fomentar la inclusión social de las mujeres, principalmente brindando apoyo a las productoras para que puedan adoptar soluciones agroecológicas. Por su parte, el marco legal contra el acoso sexual laboral establece deberes de capacitación, información, políticas y medidas de prevención y sanción, así como mecanismos para la recepción de quejas y la protección de las víctimas.

12. Tanto el MGAP como el INIA tienen un protocolo específico de actuación por denuncias de acoso sexual. Aunque pareciera que la CONAPROLE no ha adoptado este tipo de protocolos, la empresa sí cuenta con un procedimiento que en la práctica permite atender ese tipo de denuncias y su Código de Ética la compromete a promover la eliminación de todo tipo de discriminación en el trabajo. De acuerdo con el código, su departamento de recursos humanos y un Comité de Ética están habilitados para recibir reclamaciones. Sólo el INALE carecería de protocolos y mecanismos internos similares para abordar alegaciones de acoso sexual u otras formas de discriminación, estando no obstante INALE sujeto a las leyes, regulaciones e inspecciones en esta materia y que se detallan más adelante en el informe.

13. La conclusión preliminar de esta evaluación es que el uso del marco laboral de Uruguay probablemente permitirá abordar los potenciales riesgos e impactos para los trabajadores del Proyecto. Si bien se han detectado aspectos puntuales de carencia o congruencia limitada entre el sistema laboral del prestatario y el EAS2, éstos son subsanables mediante la adopción de medidas y no parecen comprometer la debida gestión de los riesgos laborales del Proyecto. Por tanto, se recomienda la utilización del marco laboral de Uruguay en el Proyecto propuesto.

14. Sin perjuicio de lo anterior, algunas medidas de fortalecimiento parecen necesarias a fin de minimizar la posibilidad de que los riesgos residuales identificados puedan materializarse. El informe ofrece algunas sugerencias en sus conclusiones, las cuales recogen aportes surgidos del diálogo con el cliente y de las consultas con las partes interesadas. Si el uso del marco laboral del prestatario fuera aprobado, estas medidas serán incorporadas en el Plan de Compromiso Ambiental y Social (PCAS) para el Proyecto.

15. La evaluación que aquí se presenta ha sido validada, complementada y corregida, según el caso, sobre la base de los resultados del proceso de consulta con las partes interesadas que se detalla en el anexo de este informe.

EVALUACIÓN DEL MARCO AMBIENTAL Y SOCIAL DEL PRESTATARIO PARA UN PROYECTO ESPECÍFICO

Evaluación del marco normativo sobre trabajo y las condiciones laborales de Uruguay para la propuesta de Proyecto “Sistemas agroecológicos y resilientes al clima en Uruguay” (P176232)

Introducción

1. El presente informe ofrece una evaluación de una parte del conjunto de políticas, leyes e instituciones del marco social y ambiental del prestatario en relación con un proyecto específico que podría ser respaldado por el Banco Mundial (BM), de conformidad con su Marco Ambiental y Social (MAS). El BM se ha comprometido a utilizar y desarrollar los marcos del prestatario para crear capacidad nacional y lograr resultados en materia de desarrollo sustancialmente coherentes con los objetivos y requerimientos del Marco Ambiental y Social (MAS)¹. El aspecto del marco de Uruguay que se evalúa en el presente informe está relacionado con el Estándar Ambiental y Social 2 (EAS 2) “Trabajo y Condiciones Laborales”, y el proyecto propuesto para el que se analiza su uso es “Sistemas agroecológicos y resilientes al clima en Uruguay” (Proyecto).

2. El Proyecto señalado apunta a fortalecer las capacidades institucionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) a fin de mejorar las políticas públicas y la prestación de servicios en áreas relacionadas con el cambio climático, el bienestar animal y la transición agroecológica. El Proyecto consta de los siguientes componentes mediante los cuales se pretende lograr lo siguiente: 1) desarrollar mejores sistemas de información como bienes públicos para la resiliencia frente al cambio climático, 2) respaldar la transición hacia la agroecología y 3) apoyar la gestión del Proyecto.²

3. Los componentes 1 y 2 incluyen la prestación de asistencia técnica y capacitación al MGAP. El componente 1.1. implicará asistencia técnica y operacional para mejorar el sistema de trazabilidad y registro de perros domésticos y otras mascotas. El componente 2.4 también implica asistencia técnica y obras menores para la instalación de infraestructura de gestión de efluentes (p. ej. biodigestores) en unas 200 explotaciones lecheras (tambos) de la cuenca del río Santa Lucía a fin de mejorar la calidad del agua y la gestión de efluentes. Por su parte, el componente 2.3 se centrará en la implementación experimental de 700 subproyectos (principalmente de asistencia técnica y capacitación, con la posible incorporación de obras civiles de menor cuantía para la instalación de estructuras) a fin de aplicar y demostrar las transiciones agroecológicas con productores rurales sobre el terreno, quienes se beneficiarán del uso de las tecnologías y prácticas que formen parte de la estrategia de transición agroecológica adoptada durante la ejecución del Proyecto. Estas actividades del componente 2 no suponen, de acuerdo con la legislación vigente, la necesidad de permisos ambientales previos. En los párrafos 9-14 a continuación se brindan más detalles sobre las actividades del Proyecto. **No se prevén riesgos ni impactos adversos considerables para las poblaciones humanas o el medio ambiente como resultado de las actividades respaldadas por el Proyecto.**

4. De acuerdo con el EAS 2, se prevén los siguientes trabajadores del Proyecto: i) trabajadores directos, específicamente algunos de los trabajadores del MGAP que respaldan el Proyecto y

¹ BM, Una visión para el desarrollo sostenible, párrafo 8; Política Ambiental y Social para el Financiamiento de Inversiones, párrafos 23-29.

² El Proyecto también contempla un cuarto componente de Respuesta a Emergencias de Contingencia (CERC por sus siglas en inglés). Sin embargo, este componente no se analiza en este informe puesto que su activación y la consiguiente asignación de fondos para su ejecución sólo ocurrirá en caso de que se produzca una emergencia o crisis elegible. Por el momento no se prevé ningún evento de estas características.

aproximadamente veinte (20) consultores ya asignados a la Unidad de Gestión del Proyecto, así como los que serán contratados por el MGAP durante la ejecución del Proyecto para apoyar las actividades del Proyecto; **y ii) trabajadores contratados**, tales como empresas consultoras que serán contratadas por el MGAP para prestar los servicios y productos tecnológicos contemplados en los componentes 1, 2.1 y 2.2; personal contratado por las intendencias para apoyar las actividades relacionadas con el chipeo de animales de compañía en el marco del componente 1.1; personal aportado por la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) y el Instituto Nacional de la Leche (INALE) que ayudarán a los 200 productores lecheros en lo que respecta a la construcción, instalación o entrega de infraestructuras pequeñas, equipos y capacitación en el marco del componente 2.4 del Proyecto, así como los trabajadores que pudieran llegar a ser contratados por los productores beneficiarios del Proyecto. También se prevé que algunos funcionarios públicos tanto del MGAP como de las intendencias apoyen la ejecución del Proyecto. **El Proyecto no requerirá trabajadores comunitarios ni de proveedores primarios.**

5. Objetivo y alcance de la evaluación. En la evaluación que se presenta a continuación se analizan y evalúan las políticas, leyes, instituciones y los sistemas de implementación que operan actualmente en Uruguay para la identificación, evaluación y gestión de los posibles riesgos e impactos del Proyecto en relación con el trabajo y las condiciones laborales (EAS 2). El principal objetivo de la evaluación consiste en determinar si es probable que el uso de este aspecto del marco social y ambiental de Uruguay permitiría abordar adecuadamente los riesgos y los impactos del Proyecto propuesto a fin de lograr objetivos y requisitos sustancialmente coherentes con los Estándares Ambientales y Sociales (EAS) establecidos en el MAS del Banco.³ La evaluación que aquí se presenta se basa en los hallazgos obtenidos a través de una investigación documental sobre el marco laboral uruguayo liderada por el equipo del BM, y de las consultas sostenidas con diversas partes interesadas.⁴

6. Las normas, los procedimientos y las prácticas laborales de Uruguay parecen ser sólidos y reflejar las buenas prácticas internacionales, lo cual permite considerar el uso del marco laboral del Prestatario para el Proyecto propuesto. Uruguay posee una sólida trayectoria en lo que respecta a la adopción y ejecución de leyes de protección laboral que contemplan, entre otros aspectos, los términos y las condiciones de empleo, el trabajo infantil y forzado, el manejo de riesgos de salud y seguridad ocupacional, la no discriminación y el acoso sexual en el lugar de trabajo. Uruguay cuenta con sindicatos activos y una práctica de negociación colectiva de larga data. Ha ratificado los 8 convenios centrales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ha sido el primer país del mundo en ratificar el Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos y el Convenio 190 de la OIT sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el ámbito del trabajo. Estas características son el motivo por el cual se ha decidido explorar el uso del marco laboral de Uruguay para la evaluación, el desarrollo y la ejecución del Proyecto al que se hace referencia más arriba.

7. Considerando los riesgos asociados al contexto y la naturaleza de las actividades del Proyecto, así como la solidez de Uruguay en lo que respecta al marco jurídico laboral y a su trayectoria de implementación, solo se han identificado riesgos bajos y residuales en materia de trabajo y condiciones laborales. Estos riesgos son los siguientes: a) posible falta de medidas en materia de

³ Véase la Directiva Ambiental y Social del BM para Financiación de Proyectos de Inversión, Sección VI, paras.2 y 3.

⁴ Una serie de consultas informales, que incluyeron la distribución de cuestionarios, han tenido lugar entre mayo y junio de 2021, principalmente con autoridades del MGAP y del MTSS. Durante agosto se inició el proceso de consulta a partes interesadas sobre la base de la estrategia que se detalla en el anexo 1 de este informe y que aún no concluye. Todas las consultas referidas aquí se han realizado a distancia, dada la situación de COVID-19.

salud y seguridad ocupacional para los trabajadores del Proyecto, entre las que se incluyen medidas para mitigar el riesgo de infecciones por COVID-19 en el lugar de trabajo, b) posibles riesgos de discriminación en el acceso a las oportunidades laborales en el marco del Proyecto (con especial atención a la situación de las mujeres y otros grupos vulnerables) y c) posible acoso sexual en el lugar de trabajo⁵. Estos riesgos específicos constituyen los ejes principales del presente informe. No obstante, esta evaluación también incluye una descripción general de algunos aspectos relativos a las condiciones laborales y a la protección de los trabajadores que pueden ayudar a comprender el marco laboral de Uruguay y el contexto en el cual se aplicarían las relaciones de gestión de los trabajadores del Proyecto. Estos aspectos generales subyacen también a la recomendación de utilizar el marco laboral del Prestatario para gestionar los riesgos relativos al trabajo y las condiciones laborales del Proyecto.

8. Metodología y estructura. En la presente evaluación se utilizan la investigación documental y las consultas preliminares realizadas por el equipo del BM, entre mayo y julio de 2021, con representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el MGAP de Uruguay. Durante agosto y septiembre de 2021 se realizaron consultas adicionales con un amplio abanico de partes interesadas, las cuales también se incorporan en el presente informe. El informe comienza con la identificación de las actividades del Proyecto y de los posibles trabajadores del Proyecto, con lo cual se sientan las bases para la evaluación del marco institucional, jurídico y de políticas relevante para los riesgos y los impactos ambientales y sociales específicos del Proyecto. En la segunda parte del informe se identifican los actores institucionales más relevantes en el ámbito de las leyes laborales y en el contexto específico del Proyecto. A continuación, se realiza un análisis del marco jurídico laboral y la capacidad de implementación de Uruguay, el cual está subdividido en dos partes. En primer lugar, el análisis brinda una descripción general de las condiciones laborales y de la protección de los trabajadores en Uruguay con miras a presentar un panorama más amplio del sistema laboral jurídico e institucional que opera en el país. La segunda parte del análisis se centra en las leyes, las políticas y la capacidad de implementación aplicables a los riesgos específicos del EAS 2 identificados para el Proyecto, tales como medidas en materia de salud y seguridad ocupacional, igualdad de oportunidades y acoso sexual en el trabajo. El informe finaliza con una breve conclusión. **En el anexo se presenta la estrategia utilizada para la participación de las partes interesadas** con la finalidad de compartir y validar las conclusiones obtenidas a partir de esta evaluación.

I. Actividades y trabajadores del Proyecto

9. El componente 1 (desarrollar sistemas de información como bienes públicos para la resiliencia frente al cambio climático) implica los siguientes seis tipos de actividades: 1.1) Fortalecimiento y expansión de los sistemas de trazabilidad. Esto incluye la expansión y fortalecimiento de los sistemas digitales que permiten registrar productos veterinarios y fitosanitarios, realizar un seguimiento de sus ventas y controlar la eliminación de los envases de dichos productos, así como la integración de los sistemas de trazabilidad existentes (es decir, el Sistema Nacional de Información Ganadera; el Sistema de Gestión y Monitoreo de Aplicaciones de Fitosanitarios para Agroquímicos, el Sistema de Información en Salud Animal, y el Registro Nacional de Animales de Compañía). La Dirección del Sistema Nacional de Información Agropecuaria (SNIA) del MGAP estará a cargo de esta actividad, que

⁵ BM, Informe Conceptual del Resumen del Examen Ambiental y Social (REAS), elaborado/actualizado el 21 de abril de 2021.

incluye servicios de consultoría y no consultoría. El componente 1.1 también conllevará coordinar la implantación de microchips en perros domésticos, su identificación y registro en el sistema de Registro Nacional, lo cual será implementado por las intendencias (gobiernos departamentales), con quienes el MGAP celebrará acuerdos de cooperación institucional para tal efecto. Este componente también implicará la cuantificación del impacto económico negativo de los animales domésticos sobre la producción ganadera a cargo del MGAP. En segundo lugar, el componente 1 permitirá **1.2) seguir desarrollando el Sistema de Gestión y Monitoreo de Aplicaciones (GMA) de Fitosanitarios del MGAP**, que monitorea la aplicación de productos fitosanitarios mediante el uso de dispositivos con tecnología GPS. Esto incluye trabajar en la interfaz de la plataforma para mejorar las bases y capas de datos; integrarla con un programa de gestión y uso del suelo; diseñar e implementar programas para fines de capacitación, inspección y calificación y para realizar muestreos de granos, del suelo y del agua; elaborar protocolos y un manual, y adquirir monitores electrónicos con GPS. La Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA) del MGAP estará a cargo de este paquete de actividades, el cual incluye servicios de consultoría.

10. La tercera actividad en el marco del componente 1 consiste en 1.3) desarrollar un Sistema Nacional de Gestión de Recursos Naturales para lo cual, entre otros aspectos, se deben generar y recopilar datos relacionados para el desarrollo y el monitoreo de las políticas públicas en este ámbito, crear mapas ampliados del suelo para todo el país y aumentar la capacidad del Gobierno para monitorear de manera remota el uso de los recursos naturales. La Dirección General de Recursos Naturales (DGRN) del MGAP estará a cargo de esta actividad, la cual incluye servicios de consultoría (empresas y consultores individuales). **La actividad 1.4) se centrará en mejorar los mecanismos de gestión de los riesgos agrícolas y en desarrollar soluciones para la transferencia de riesgos.** Esto implica diseñar un sistema de información para ayudar a monitorear un programa de subsidio a las primas para el sector agrícola, y ayudar a los productores a tomar mejores decisiones con respecto a los seguros; mejorar el acceso a la información relacionada con el impacto de los fenómenos climáticos en diferentes áreas de producción y diseñar una estrategia de financiamiento de riesgos para el sector agrícola de Uruguay. La Oficina de Planificación y Política Agropecuaria (OPYPA) del MGAP estará a cargo de esta actividad, la cual incluye servicios de consultoría. **La actividad 1.5) permitirá generar indicadores relativos a la agricultura y el medio ambiente** para realizar un seguimiento de las contribuciones de Uruguay al Acuerdo de París mediante la contabilidad ambiental y un Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, entre otros. La OPYPA estará a cargo de esta actividad, la cual incluye servicios de consultoría. Finalmente, **la actividad 1.6) apunta a mejorar el acceso de las productoras a información y sistemas para la toma de decisiones en sus actividades productivas.** Para ello, se implementará un Plan de Alfabetización Digital y un Piloto para la provisión de equipos digitales (tabletas y/o laptops), que serán acompañados con asistencia técnica por parte del MGAP para apoyar a las productoras en el acceso y uso de las plataformas digitales. Esta actividad será liderada por la Unidad de Género del MGAP, en coordinación con SNIA, e incluirá la contratación de servicios de no consultoría y asistencia técnica de entidades como el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y la plataforma de educación Plan CEIBAL.

11. Por último, el componente 2 (respaldar la transición hacia una producción agroecológica) comprenderá los siguientes subcomponentes: 2.1) elaborar una estrategia para definir la transición territorial hacia la agroecología, lo cual incluye la definición de una lista de actividades con potencial para facilitar una transición agroecológica en 4 rubros principales (Ganadería, Lechería, Agricultura y Hortifruticultura) y la creación de un plan para orientar a los productores a fin de que puedan adoptar

prácticas y tecnologías congruentes con una producción agroecológica. A fin de elaborar esta estrategia agroecológica, se contratará al Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) de Uruguay para que colabore con el MGAP. Esta estrategia dará prioridad a las mujeres productoras para que puedan llevar adelante las transiciones de sus propias explotaciones hacia una producción más agroecológica. En segundo lugar, el componente 2 se centrará en **2.2) Fortalecer el Instituto Nacional de Bienestar Animal** mediante apoyo técnico para implementar la Ley de Bienestar Animal, desarrollar el Plan Nacional de Bienestar Animal, y contribuir a la dimensión de salud y bienestar animal de la transición agroecológica del país. Esta actividad apoyará al INBA en el desarrollo de estrategias y de capacidades de investigación, monitoreo, evaluación y capacidades tecnológicas, ayudando así a fortalecer las capacidades del MGAP (del que INBA forma parte) para promover la tenencia responsable de animales a través de una mejor trazabilidad. **El componente 2.3 se abocará a apoyar el desarrollo y la implementación de un modelo a nivel de predio para la producción agroecológica.** Esto se realizará mediante tres líneas de acción principales. Una de esas líneas consiste en capacitar a aproximadamente 100 agentes extensionistas para apoyar a los productores en la aplicación de tecnologías y estrategias a fin de lograr una transición agroecológica y, al mismo tiempo, invertir en aproximadamente 700 subproyectos (mediante el apoyo a aproximadamente 20 Agentes Territoriales de Desarrollo Rural) para el uso de paquetes de tecnología agroecológica. La segunda línea de acción consistirá en iniciar un proceso hacia la construcción de un modelo de certificación para la producción agroecológica con un enfoque en el uso y el seguimiento de bioproductos, como biopesticidas y biofertilizantes liderado por DGSA. La DGDR del MGAP estará a cargo de las acciones comprendidas en el subcomponente 2.3, para las cuales se invertirá principalmente en bienes y servicios de consultoría. Pueden realizarse obras menores para la instalación de equipos pequeños (como la instalación de paneles solares) siempre y cuando se recomiende en la estrategia agroecológica que será diseñada por el INIA. No obstante, esto solo se sabrá con certeza una vez que se haya diseñado e implementado dicha estrategia. La tercera línea de acción consistirá en seleccionar 5 - 10 inversiones en subproyectos que sirvan como “vitrina” para demostrar y aprender cómo pueden adoptarse técnicas para transitar hacia una producción agroecológica, lo que incluirá la participación de grupos de productoras.

12. La actividad 2.4) inversiones en la cuenca del Santa Lucía para mejorar la calidad del agua estará destinada a 200 productores lácteos de la cuenca del río Santa Lucía para equiparlos con tecnologías de gestión de efluentes a fin de lograr la economía circular en las explotaciones mediante el ciclo de nutrientes. Los productores lecheros elegibles se han priorizado de acuerdo con su vulnerabilidad al cambio climático y el riesgo de contaminar la cuenca fluvial con la escorrentía de efluentes. El 75 % de los 200 productores priorizados remiten la leche que producen exclusivamente a la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE), mientras que el 25 % de ellos pertenece a otras cooperativas más pequeñas y centros de procesamiento de leche, la mayoría de los cuales son representados por el Instituto Nacional de la Leche (INALE)⁶. La DGRN del MGAP estará a cargo de las acciones comprendidas en el subcomponente 2.4). Asimismo, como parte del Proyecto se celebrarán convenios subsidiarios con CONAPROLE e INALE para ejecutar este subcomponente de acuerdo con las políticas del Banco. La actividad 2.4) incluirá obras, bienes y servicios de consultoría cuya adquisición e implementación estarán a cargo del personal de la CONAPROLE y el INALE. Las obras menores comprendidas en esta actividad consistirán en la instalación de equipos simples para la

⁶ Las características institucionales y el rol de CONAPROLE e INALE se analizan en el párrafo 29 más adelante.

gestión de efluentes (p. ej., piletas, reservorios de efluentes, biodigestores y filtros) para mejorar la calidad del agua.

13. **El componente 3** estará dedicado a la gestión del Proyecto, la cual estará a cargo de la Unidad de Gestión del Proyecto (UGP) del MGAP. Las principales labores que se realizarán desde UGP son gestión presupuestaria, fiduciaria, planificación, monitoreo, legal y cumplimiento de estándares sociales y ambientales, así como capacitaciones.

14. **El Proyecto tiene también un cuarto componente (Componente CERC)**, cuyo objetivo es brindar un instrumento financiero de respuesta inmediata a una crisis o emergencia elegible, definida como “un evento que ha causado, o es probable que cause inminentemente un impacto económico y/o social adverso importante, asociado a crisis o desastres”, que se pueda presentar en el futuro. **Este componente no se analiza en este informe** puesto que su activación y la consiguiente asignación de fondos para su ejecución sólo ocurrirá en caso de que se produzca una emergencia o crisis elegible. Actualmente no se prevé ningún evento de estas características.

15. **En términos generales, como se expuso anteriormente, el Proyecto prevé la realización de dos tipos principales de actividades.** Un grupo de actividades implicará la **prestación de servicios de asistencia técnica (componentes 1 a 3) y de tecnología (componentes 1 y 2)**. Una parte de estas actividades se realizará en un contexto de oficina (componentes 1 a 3), mientras que otras pueden incluir asistencia en terreno, incluidas zonas rurales (p. ej., la prestación de capacitación o asistencia técnica para apoyar la transición de los productores hacia la agroecología en el marco de los subcomponentes 2.3. y 2.4.). El segundo grupo de actividades incluirá la **construcción, instalación o entrega de infraestructura de menor cuantía como sistemas de gestión de efluentes** en las explotaciones de productores lácteos ubicadas en la cuenca del río Santa Lucía. En esta etapa aún no se conoce completamente la ubicación exacta en la que se llevarán a cabo todas estas actividades (asistencia técnica a nivel nacional, demostraciones técnicas agroecológicas e intervenciones específicas en el lugar asociadas con el manejo de las aguas residuales en la cuenca del río Santa Lucía) y no se conocerá hasta después de que comience la ejecución del Proyecto⁷.

16. **Desde la perspectiva de los trabajadores del Proyecto contratados en relación con el Proyecto, tal como se define en el EAS 2, es probable que únicamente intervengan trabajadores directos, funcionarios públicos y trabajadores contratados, y no se prevé que el número de trabajadores del Proyecto sea significativo.** Con base en la información obtenida hasta al momento, se estima que alrededor de 120 trabajadores podrían ser empleados o contratados por el Proyecto (contando aquellos que ya tienen vinculación laboral y aquellos que se espera contratar). Se prevé contar con trabajadores del MGAP que están actualmente empleados y con trabajadores que serán contratados por MGAP durante la ejecución del Proyecto. Los trabajadores que ya están empleados por MGAP y que serán asignados a trabajar en el Proyecto podrán encontrarse en cualquiera de los siguientes regímenes: i) funcionarios públicos (que se rigen por el estatuto del funcionario público establecido en la Ley N.º 19.121);⁸ ii) personal con un contrato laboral (que se rige por las normas estándares de

⁷ Por esto mismo, el proyecto está adoptando un enfoque de marco.

⁸ Se incluye en este concepto al personal de la administración con calidad de funcionario de carrera (presupuestado), así como aquellos en régimen de *provisorio* (Decreto No. 130/014 y Artículo 90 de la Ley No. 19.121) y los “funcionarios contratados” (Artículo 92 de la Ley No. 19.121). La contratación en régimen de *provisorio* se realiza mediante concurso público a través del sistema de selección de la Oficina Nacional del Servicio Civil, con la particularidad de que el contrato (escrito) tiene una duración de 15 meses. Transcurrido este tiempo, y previa inducción y evaluación favorable por un Tribunal de Evaluación, la persona contratada es incorporada a un cargo presupuestado de funcionario público (de carrera). Al personal en régimen de *provisorio* les son aplicables las disposiciones del título I (disposiciones generales) y título III

las leyes laborales de acuerdo con el Artículo 54 de la Ley N.º 18.719); y iii) consultores contratados mediante un contrato de arrendamiento de servicios (independientes, sin una relación de subordinación; Artículo 1831 del Código Civil)⁹. El Proyecto como tal solo contratará a consultores, pero otros trabajadores del MGAP contratados ya en los regímenes arriba mencionados pueden colaborar con acciones del Proyecto. Con la salvedad de los funcionarios públicos, quienes están sujetos al Estatuto nacional mencionado, todos estos trabajadores del MGAP serán trabajadores directos del Proyecto en los términos del EAS2.

17. Si bien en Uruguay los contratos por escrito no son exigidos por ley, tal como se amplía más adelante, los trabajadores del sector público contratados en relación con el Proyecto normalmente reciben contratos por escrito. Al margen de la situación de los funcionarios públicos, quienes gozan de importantes protecciones laborales y de inamovilidad, los contratos a plazo fijo como los de los trabajadores del sector público empleados mediante un contrato laboral normalmente se formalizan por escrito. De lo contrario, el sistema laboral uruguayo los considera como indefinidos¹⁰. Además, en relación con la situación específica de los consultores, la Unidad de Gestión del Proyecto en el MGAP (UGP) confirmó que todos los contratos con los consultores (arrendamiento de servicios) que trabajen para el Proyecto se formalizarán por escrito. En estos contratos por escrito se establecerá, entre otros aspectos, el salario mensual, las horas de trabajo, la duración del contrato y el requisito de enviar un preaviso con 30 días de antelación en el caso de la rescisión anticipada de la relación laboral¹¹.

18. La contratación de consultores individuales mediante un contrato de arrendamiento de servicios, quienes representarán una parte importante de los trabajadores directos del Proyecto, se realizará en los mismos términos acordados en proyectos financiados anteriormente por el Banco Mundial en Uruguay (es decir, Proyecto de Producción Responsable [PPR], Proyecto Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático [DACC] y financiamiento adicional del Proyecto DACC (FA - DACC). Estos consultores brindarán servicios de asistencia técnica en diferentes ámbitos relevantes como administración, coordinación, tecnología, agroecología y asuntos relacionados con la gestión de los riesgos ambientales y sociales del Proyecto. En el marco del Proyecto también se prevé la contratación de servicios de **empresas de consultoría**, mayormente pertenecientes al sector privado, particularmente a los fines de desarrollar software y realizar encuestas, talleres y capacitaciones. Únicamente en algunos casos específicos, el Proyecto prevé contratar personal para **servicios de no consultoría** (tales como mantenimiento de software y gestión de datos).

19. Los trabajadores del Proyecto también serán contratados a través de la colaboración con otras entidades, tales como intendencias, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) de Uruguay, la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) y el Instituto Nacional de la Leche (INALE). Algunos trabajadores podrán ser contratados también por los productores beneficiarios de apoyos para transitar hacia la agroecología. En el marco del componente 1.1, el MGAP suscribirá acuerdos de cooperación con las 19 Intendencias del país, las cuales podrán contratar veterinarios y, puntualmente, otros profesionales cualificados para llevar a cabo la implantación de

(funcionario contratado) del Estatuto del Funcionario Público. También están sujetos a este Estatuto los “funcionarios contratados” por el Poder Ejecutivo para realizar tareas asociadas a un aumento de volumen de trabajo que los funcionarios presupuestados no pueden asumir. Estos contratos (escritos) de funcionarios tienen una duración de hasta 2 años, prorrogables por el mismo término.

⁹ La unidad de ejecución del Proyecto proporcionó esta información en respuesta a un cuestionario enviado por el equipo del BM en julio de 2021. La administración también puede incorporar personal mediante contratos específicos para artistas, pasantes y voluntarios, pero éstos no son relevantes en el contexto del Proyecto.

¹⁰ El MTSS proporcionó esta información en respuesta a un cuestionario enviado por el equipo del BM en julio de 2021.

¹¹ En el caso de los trabajadores del sector privado, los contratos por escrito constituyen una práctica habitual, pero es posible que no se realicen en todos los casos.

microchips en animales de compañía y su registro en el sistema digital de registro de animales. Si bien el Prestatario contratará directamente al INIA para colaborar con el MGAP en el marco del componente 2.1, se celebrarán acuerdos subsidiarios de ejecución con la CONAPROLE y el INALE, ya que estas entidades llevarán a cabo la ejecución conjunta de actividades en la cuenca del río Santa Lucía en el marco del componente 2.4. Dado que estos tres actores participarán en la ejecución de actividades en el marco del componente 2, específicamente, el diseño y la implementación de transiciones agroecológicas (INIA) y la coordinación de inversiones en infraestructura para sistemas de gestión de efluentes (CONAPROLE e INALE), se prevé que asignen o contraten trabajadores para respaldar el Proyecto, lo cuales, por lo tanto, se enmarcarán dentro de la categoría de **trabajadores contratados del Proyecto de acuerdo con los términos del EAS 2**.¹² Los productores que se beneficien de las intervenciones para las transiciones agroecológicas en el marco del componente 2 también podrán contratar servicios profesionales (p.ej. de asistencia técnica) e invertir en bienes con cargo al financiamiento del Proyecto. Los trabajadores que puedan ser contratados por los beneficiarios también se enmarcarán dentro de la categoría de trabajadores contratados en virtud del EAS 2. **En esta etapa de preparación del Proyecto, no se prevé contar con trabajadores comunitarios ni de proveedores primarios.**

20. De acuerdo con la información recabada, todas las entidades que emplearán o contratarán trabajadores del Proyecto mantienen un libro de registro actualizado que comprende a todos los trabajadores. Además, el MGAP, la CONAPROLE, y el INIA cuentan con departamentos de Recursos Humanos,¹³ y sus trabajadores están organizados en sindicatos.¹⁴ Éste no es el caso de INALE, que actualmente no cuenta con departamento de Recursos Humanos ni con sindicato. Es importante precisar que, en Uruguay, los derechos asociativos de los trabajadores no se limitan al sector privado. Tal como se explica más adelante en este informe, los trabajadores del sector público, incluidos los funcionarios públicos, tienen derecho a formar y organizar sindicatos, a realizar negociaciones colectivas y a estar protegidos contra las represalias y la discriminación en relación con el ejercicio de dichos derechos¹⁵.

II. Instituciones relacionadas con las leyes laborales y la ejecución del Proyecto

21. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) es la institución responsable del diseño, la ejecución, el seguimiento y el cumplimiento de políticas, leyes y programas laborales. Tiene oficinas “departamentos” en todo el país y cuenta con aproximadamente 797 funcionarios públicos, una cifra que aumenta significativamente si se agregan los empleados contratados y el personal en comisión¹⁶. Su asignación presupuestal para 2021 es de UYU 1.335 millones de pesos (1 % del presupuesto nacional anual general)¹⁷. Entre las unidades técnicas e interinstitucionales del MTSS se incluyen, entre

¹² Lo mismo aplica a los trabajadores aportados por otras entidades contratadas para apoyar la implementación de las actividades del proyecto, como es el caso del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y la plataforma de educación Plan CEIBAL, las cuales prestarán servicios de no consultoría y asistencia técnica en el marco del componente 1.6.

¹³ Respecto del MGAP, Véase <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/estructura-del-organismo/division-recursos-humanos>.

¹⁴ Véase Asociación de Obreros y Empleados de CONAPROLE (AOEC); Asociación de Funcionarios de Ganadería, Agricultura y Pesca (AFGAP); Federación de Funcionarios de Instituciones Públicas No Estatales (FFIPuNE), Federación de Funcionarios de INIA (FEFUIINIA) y Asociación de Profesionales Universitarios del INIA (APUINIA).

¹⁵ Véanse los artículos 39 y 57 de la Constitución; la Ley N.º 17.940 (derechos y libertades sindicales) y la Ley N.º 18.508 (negociación colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público).

¹⁶ Esta cifra puede superar los 6000 trabajadores. Véase el sitio web del MTSS: www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/recursos-humanos/nomina?field_institucion_verf=All&type_value=&page=12.

¹⁷ Esta información y su visualización comparativa con otros ministerios se encuentran disponibles en www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/pagina-embebida/visualizacion-interactiva-del-presupuesto-nacional.

otras, la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (CTIOTE) y la Unidad de Migración, y ambas realizan acciones y programas relacionados con el trabajo en sus respectivos ámbitos en colaboración con la sociedad civil y otros organismos públicos. El MTSS está conformado por dos organismos clave con competencia nacional: la Dirección Nacional de Trabajo y la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social, que desempeñarán sus funciones regulares, incluso en relación con las actividades del Proyecto.

22. La Dirección Nacional de Trabajo (DINATRA) es una rama ejecutiva del MTSS que brinda asesoramiento y asistencia en lo relativo al diseño de políticas laborales. También desarrolla y ejecuta planes y programas sobre las relaciones laborales y los salarios mediante mediación, negociación, conciliación y prevención de conflictos. De acuerdo con el informe anual del MTSS, en 2020 la Oficina Central de la DINATRA atendió 51.379 consultas/ quejas laborales y 2.804 acuerdos voluntarios, e intervino en 1.254 conflictos colectivos (de los cuales 1.177 ya fueron resueltos).¹⁸ Por lo tanto, la DINATRA puede recibir consultas, solicitudes o quejas de los trabajadores del Proyecto.

23. La Inspección General de Trabajo y Seguridad Social (IGTSS) es el principal organismo estatal a cargo de la supervisión y la ejecución de las leyes laborales. Su misión consiste en proteger a los trabajadores garantizando el cumplimiento por parte del empleador de la normativa actual en materia de condiciones laborales generales, salud y seguridad ocupacional y el entorno laboral adecuado¹⁹. La IGTSS posee independencia técnica y amplias facultades para fiscalizar y exigir el cumplimiento y realiza una tarea de supervisión activa. Por ende, el cumplimiento de las leyes laborales en el marco del Proyecto será controlado por la IGTSS, de acuerdo con su mandato, y se ha consultado a dicha entidad sobre los aspectos relacionados con el trabajo y las condiciones laborales del Proyecto y el marco laboral de Uruguay.

24. Actualmente hay 96 inspectores de trabajo para el territorio nacional y el año pasado (2020) la IGTSS realizó más de 22 000 actuaciones de fiscalización incluidas inspecciones, actas de hecho, investigaciones y control de documentación mediante la División de Condiciones Ambientales de Trabajo y la División de Condiciones Generales de Trabajo²⁰. Más del 70 % de esas actuaciones se realizaron por iniciativa propia (es decir, de oficio, sin que mediara requerimiento de parte interesada)²¹. Aparentemente, entre 2011 y 2018 hubo una reducción tanto en la cantidad de inspectores de trabajo como de inspecciones realizadas. En 2019, en cambio, se produjo un incremento en la cantidad de inspectores (la IGTSS tenía 110 inspectores de trabajo), pero se redujeron las actuaciones de inspección (se realizó un total de aproximadamente 14 775 actuaciones en comparación con las 16 711 de 2018)²². Si bien parece que en 2020 la cantidad de inspectores se ha reducido (a 96), las actuaciones de inspección aumentaron considerablemente (a más de 22 000 actuaciones, como se indicó anteriormente). El Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención

¹⁸ Informe Anual MTSS 2020, publicado en septiembre de 2021, pp. 5-6 (disponible en www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/informacion-gestion/memorias-anales)

¹⁹ www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/estructura-del-organismo/inspeccion-general-del-trabajo-seguridad-social.

²⁰ Cifras validadas por el MTSS en respuesta a un cuestionario enviado por el equipo del BM en julio de 2021. Véase también el Informe Anual de 2020 del [MTSS](#), *supra* n. 18, pp. 10-11

²¹ Informes Anuales de 2020 y 2019 del [MTSS](#). Ambos disponibles en www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/informacion-gestion/memorias-anales.

²² [Informe Anual de 2019 del MTSS, p. 11. Las cifras correspondientes al período comprendido entre 2011 y 2018 están disponibles en el Informe de 2020 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones \(CEACR\) de la OIT \[www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:4022180\]\(http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:4022180\).](#)

Nacional de Trabajadores (PIT–CNT) ha expresado que debería aumentar la frecuencia de las inspecciones de trabajo en el sector de la agricultura²³. En este sentido, cabe precisar que, si bien el Proyecto propuesto está orientado al sector agropecuario, **no se prevé la realización de labores agrícolas por parte de los trabajadores del proyecto ni su sujeción a una relación de dependencia laboral con empleadores rurales, dada la naturaleza de las actividades propuestas.**²⁴

25. **El Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONASSAT)** es un comité tripartito e interinstitucional integrado por representantes de ministerios, empleadores, trabajadores, el Banco de Previsión Social y el Banco de Seguros del Estado. Entre sus principales funciones se incluyen promover legislación en materia de salud y seguridad ocupacional y elaborar pautas, planes y programas sobre salud y seguridad ocupacional. CONASSAT ha sido consultada en materias propias de su competencia relacionadas con el trabajo y las condiciones laborales del Proyecto.

26. **El Banco de Seguros del Estado (BSE)** es la institución que posee el monopolio sobre los seguros contra accidentes laborales y enfermedades ocupacionales. Colabora con la IGTTSS para investigar accidentes, determinar la posibilidad de incumplimiento o negligencia por parte de los empleadores y reclamar el reembolso de gastos. El **Banco de Previsión Social (BPS)**, por su parte, organiza el régimen de previsión social para la cobertura de contingencias sociales, actúa como promotor de políticas en este ámbito y fomenta la formalización laboral. Se ha consultado al BSE y al BPS sobre aspectos relacionados con el trabajo y las condiciones laborales del Proyecto que están dentro de su ámbito de competencia.

27. **Otras instituciones relevantes en el ámbito del trabajo y las condiciones laborales incluyen las siguientes:** **Consejos de Salarios** que son entidades tripartitas conformadas por trabajadores, empleadores y representantes del Gobierno. Estos consejos son actores clave en los procesos de negociación colectiva de los trabajadores en lo que respecta a los salarios y los beneficios; y están divididos por grupo o sector²⁵. **El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)** está a cargo de supervisar que la contratación de trabajadores menores de edad, en los casos en que ello se permite, cumpla con los términos y las condiciones establecidos por la ley. **El Departamento Nacional de Protección Contra Incendios** interviene en actividades de formación y capacitación sobre emergencias por incendios a fin de proteger la salud y seguridad de los trabajadores. En este sentido, cabe también mencionar al **Ministerio de Salud Pública (MSP)**, el cual tiene a su cargo el control de la salud y la supervisión de desfibriladores en el lugar de trabajo. Por último, los **tribunales laborales** (juzgados letrados del trabajo y tribunales de apelaciones del trabajo) poseen competencia para adjudicar quejas laborales, y pueden recibir quejas de los trabajadores del Proyecto. **No se han**

²³ OIT, comentarios de 2020 de la CEACR en www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:4022180. En sentido similar se pronunciaron 6 de 9 partes interesadas (gubernamentales y no gubernamentales) que respondieron preguntas sobre fiscalización en su sector. De acuerdo al Convenio No. 129 de la OIT, el sistema de inspección del trabajo en la agricultura se aplicará a “las empresas agrícolas que ocupen trabajadores asalariados o aprendices cualesquiera que sean la forma de su remuneración y la índole, forma o duración de su contrato de trabajo” (Artículo 4). Por empresa agrícola se entiende “las empresas o partes de empresas que se dedican a cultivos, cría de ganado, silvicultura, horticultura, transformación primaria de productos agrícolas por el mismo productor o cualquier otra forma de actividad agrícola” (Artículo 1.1).

²⁴ La ley considera trabajadores rurales a aquellos que desempeñan tareas bajo la dirección (subordinación) de un empleador rural, entendiéndose por empleador rural toda persona o empresa que utiliza los servicios de trabajadores subordinados para realizar trabajos rurales fuera de las zonas urbanas. Trabajo rural, por su parte, comprende las actividades vinculadas al cultivo de la tierra y la cría de animales, extrayendo materia prima, sin que se dé ningún proceso de transformación de ésta. Véase Ley No. 18.984 y Art. 1 Decreto N.º 216/012.

²⁵ Creados a través de la ley N.º 10.449. Actualmente, hay 24 grupos y más de 250 subgrupos de Consejos de Salarios.

detectado problemas significativos de coordinación ni superposición entre diversas jurisdicciones o autoridades en materia laboral.

28. Tomando en cuenta la naturaleza del Proyecto propuesto, existen actores institucionales fuera del marco del trabajo y la seguridad social que también son relevantes para la ejecución del Proyecto, incluida la gestión de los aspectos relacionados con el trabajo y las condiciones laborales. Este es el caso, en particular, del **Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)**, que es la principal institución pública del sector incluida en el marco del Proyecto. Entre sus competencias se incluyen la definición de pautas y políticas agrícolas, así como la coordinación y supervisión de su implementación. El MGAP tiene una **Unidad de Gestión de Proyectos** que cuenta con personal y consultores especializados y experimentados para dirigir la ejecución del Proyecto propuesto. Además, el MGAP cuenta con una **Comisión Asesora en Género** y, de acuerdo con el presupuesto aprobado para el período 2020-24, una **Unidad Especializada de Género**. El presupuesto nacional del país también prevé la adopción de un **Plan Nacional de Género para Políticas Agropecuarias**²⁶. Mediante este nuevo marco institucional, Uruguay pretende lograr un cambio cualitativo con respecto a una mayor inclusión de las cuestiones de género en el sector rural, que también contará con el respaldo del Proyecto propuesto²⁷. Cabe destacar que el MGAP, el INALE y el INIA, entre otros institutos y organismos, forman parte del Plan Nacional de Género antes mencionado.

29. El **MGAP posee varios directorios y unidades especializadas que intervienen directamente en la ejecución del Proyecto. Entre ellos se cuentan: El Sistema Nacional de Información Agropecuaria (SNIA)**, que integra a los diferentes sistemas de información y registros del MGAP, y articula el intercambio de información con sus departamentos y con las instituciones vinculadas al sector agropecuario. **La Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR)**, que es responsable de diseñar políticas adaptadas para el sector agropecuario con el objetivo de lograr un desarrollo rural basado en la sostenibilidad económica, social y ambiental y cuenta con la participación de actores en los territorios. **La Dirección General de Recursos Naturales (DGRN)** tiene a su cargo la promoción del uso racional y la gestión de los recursos naturales, para lograr un desarrollo sostenible del sector agrícola y contribuir a la conservación de la diversidad biológica. **La Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA)** es una unidad ejecutora cuya función consiste en proteger y mejorar la situación fitosanitaria y la calidad y seguridad de los productos de origen vegetal, así como contribuir al desarrollo sostenible, el comercio agrícola, la preservación del medio ambiente y la salud de la población. **La Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA)** es una unidad orgánica que opera en todo el MGAP. El objetivo de esta unidad es contribuir con el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas para los sectores productivos, generando condiciones propicias para el desarrollo sostenible. **El Instituto Nacional de Bienestar Animal (INBA)** es un órgano desconcentrado dependiente del MGAP recientemente creado (Ley No. 19.889 de 2020, con efectiva puesta en marcha en 2021) que tiene como objetivo asesorar al Poder Ejecutivo sobre políticas y programas relacionados con la salud y la protección de los animales, así como promover la tenencia responsable de animales y concientizar al respecto.²⁸

²⁶ www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/ministerio-ganaderia-elabora-plan-nacional-genero-politicas-agropecuarias.

²⁷ Exposición de Motivos, Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024 de Uruguay, pp. 100-101.

²⁸ Para más información sobre la creación, estructura orgánica y mandato de INBA, véase <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/inba>.

30. Parte del componente 1 y la totalidad del componente 2 del Proyecto se ejecutarán mediante la colaboración con otras entidades de gestión pública o de gestión privada. Las principales son las Intendencias (gobiernos departamentales), el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) de Uruguay, la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) y el Instituto Nacional de la Leche (INALE). Las **Intendencias o gobiernos departamentales** son parte de la estructura del Estado, creadas para el gobierno del territorio a nivel subnacional, en aquellos asuntos que la constitución y la ley les confiere. Este gobierno es ejercido por las Intendencias Departamentales y las respectivas Juntas Departamentales (ejecutivo y legislativo). Su personal corresponde fundamentalmente a funcionarios públicos. El **INIA** es una entidad pública no estatal que trabaja en materia de investigación e innovación para la generación de productos y procesos tecnológicos a fin de respaldar la producción agropecuaria sostenible y competitiva²⁹. El INIA se contratará de manera directa para colaborar con el MGAP. Ambas instituciones ya poseen experiencia en lo referente a la colaboración mediante acuerdos en el pasado³⁰. La **CONAPROLE** es la principal empresa láctea privada y el mayor exportador de Uruguay, una cooperativa conformada por más de 1800 productores. Posee una vasta experiencia en la prestación de servicios de capacitación, consultorías y asistencia técnica para mejorar la gestión sostenible de recursos en los tambos³¹. En 2019, la CONAPROLE recibió una certificación según las normas OHSAS 18001 por el desarrollo y la aplicación de un sistema efectivo de gestión de la seguridad y la salud ocupacional. Esta certificación es otorgada por un organismo de certificación independiente e indica que la empresa ha establecido un sistema de gestión que cumple con una norma técnica ISO sobre seguridad y salud ocupacional³². El **INALE**, por su parte, es una entidad pública no estatal cuyo principal cometido es asesorar al Gobierno con respecto a asuntos de la política lechera y facilitar la articulación de iniciativas público-privadas orientadas al desarrollo del sector lácteo. El INALE es considerado una institución líder en el ámbito de la investigación y el desarrollo de planes y programas para respaldar a los productores lecheros³³. El INALE y la CONAPROLE también han celebrado convenios de colaboración con el MGAP anteriormente, siendo esas experiencias evaluadas de forma muy positiva.³⁴

III. Marco jurídico y capacidad de implementación

1. Aspectos generales: Condiciones laborales, protección de la fuerza de trabajo y mecanismos de atención de quejas y reclamos

31. El marco jurídico de Uruguay no establece como requisito formal tener contratos laborales por escrito ni enviar un preaviso de desvinculación por escrito, a diferencia del EAS 2. No obstante, en la práctica, los contratos en Uruguay suelen celebrarse por escrito para formalizar las relaciones laborales y reflejar contractualmente los derechos y las obligaciones de las partes, que ya están establecidos en la legislación aplicable. El registro de los trabajadores en el sistema de previsión social (BPS) y en la lista de empleados es obligatoria en todos los casos y está sujeta a inspección por parte del MTSS en cualquier momento. Los contratos laborales tienen una duración indefinida a menos que las partes acuerden lo contrario. Sin embargo, por ley, los contratos de los trabajadores pueden rescindirse con efecto inmediato y sin previo aviso. La comunicación puede realizarse de manera oral

²⁹ <http://www.inia.uy/marco-institucional/>.

³⁰ Véase <http://www.inia.uy/productos-y-servicios/convenios/Convenios>.

³¹ CONAPROLE, memoria anual 2020, pp. 35-36 (incluye información sobre el trabajo en materia de gestión de efluentes, protección de la biodiversidad y prácticas sostenibles).

³² Véase Instituto Uruguayo de Normas Técnicas, <https://www.unit.org.uy/normalizacion/sistema/45001/>.

³³ Más información disponible en <https://www.inale.org>.

³⁴ Información aportada por el MGAP en el marco del proceso de consultas a las partes interesadas realizado entre agosto y septiembre de 2021.

o por escrito y no se requieren testigos. No obstante, salvo algunas excepciones reguladas³⁵, los trabajadores desvinculados tienen derecho a recibir indemnización por despido además del salario percibido, licencias remuneradas y el proporcional del llamado salario número 13.³⁶ La falta de pago en un plazo de 10 días está sujeta a una multa del 10 % sobre el monto total. **El MGAP, el INALE, el INIA y la CONAPROLE mantienen un libro actualizado de registro de todos sus trabajadores.** Como se indicó anteriormente, se prevé que todos los trabajadores directos del Proyecto tengan un contrato escrito, que incluirá la obligación de preaviso en caso de desvinculación anticipada. Estas mismas condiciones de contratación de los trabajadores directos (MGAP) aplicarán a los trabajadores contratados, según lo informado por UGP.

32. En consonancia con el EAS 2, la legislación laboral de Uruguay establece condiciones mínimas de trabajo y derechos de los trabajadores con respecto a, entre otros aspectos, horario de trabajo, salarios y deducciones, horas extraordinarias, indemnización, licencias y beneficios. El MTSS fija un salario mínimo nacional³⁷ y cada sector de actividades posee su propio rango de salario mínimo, que se establece mediante convenios colectivos negociados en los Consejos de Salarios³⁸. Los salarios están sujetos a deducciones legales tales como el impuesto sobre la renta y contribuciones de seguridad social para desempleo, jubilaciones y pensiones, maternidad, asignaciones familiares, seguro médico, compensación por enfermedad, riesgos de discapacidad y riesgo de insolvencia del empleador, que son co-pagadas por el empleador y el trabajador. Los requisitos mínimos con respecto a horario de trabajo, horas extraordinarias, descanso y licencias se aplican a todos los trabajadores, con ajustes diferenciados para algunos sectores, como trabajo rural, servicio público y labores peligrosas³⁹. Se prevé que los contratos escritos de los trabajadores del Proyecto contengan términos y condiciones mínimas como salario, duración, horas de trabajo y preaviso en caso de que se rescinda el contrato.⁴⁰

33. En consonancia con el EAS 2, la legislación, las instituciones y las prácticas de Uruguay protegen el derecho de los trabajadores a establecer y adherirse a sindicatos y a negociar colectivamente. Uruguay ha ratificado los convenios 87, 98 y 135 de la OIT y estableció los requisitos jurídicos para garantizar los derechos de los trabajadores a organizar sindicatos, hacer huelga (bajo ciertas condiciones)⁴¹ y participar en la negociación colectiva⁴². Asimismo, los trabajadores están protegidos contra las represalias y la discriminación antisindical (Ley N.º 17.940) y, al mismo tiempo, se les reconoce el derecho a gozar de tiempo libre remunerado para el ejercicio de la actividad sindical (artículo 4 de la Ley N.º 17.940). Se brindan mecanismos de protección especiales para los representantes de los trabajadores. A los trabajadores del sector público (p. ej., los funcionarios

³⁵ Con respecto a la desvinculación en casos de conductas indebidas graves, trabajadores estacionales y trabajadores a prueba.

³⁶ Llamado también “aguinaldo”, se trata de un sueldo anual complementario establecido por la Ley No. 12840. Se calcula dividiendo por doce los salarios abonados por el empleador en los doce meses anteriores al primero de diciembre de cada año. Su monto, por tanto, suele acercarse al salario que se percibe en un mes de trabajo. En la práctica, se paga en dos fracciones, en junio y diciembre. Se aplica tanto a trabajadores del sector privado como del público.

³⁷ Decreto N.º 360/020.

³⁸ www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/tematica/consejos-salarios-negociacion-colectiva

³⁹ Véase, p. ej., el artículo 6 de la Ley N.º 18441 (con respecto a los descansos diarios y semanales en la ganadería y agricultura de secano). También se aplican regulaciones específicas para las horas de trabajo de los trabajadores juveniles (entre 15 y 18).

⁴⁰ De acuerdo con información proporcionada por UGP en el marco de las consultas preliminares realizadas en julio de 2021.

⁴¹ Véase la Ley N.º 13720, la Ley N.º 19889 y el Decreto N.º 281/2020.

⁴² El derecho a la negociación colectiva asiste a los trabajadores de todos los sectores, incluidos los trabajadores rurales, los funcionarios públicos y los trabajadores domésticos.

públicos) también se les reconocen estos derechos, tal como lo establece la Ley N.º 18.508. El sistema de negociación colectiva de Uruguay opera en tres niveles diferentes: bipartita dentro del lugar de trabajo y tripartita por grupo de actividad o sector, donde el Consejo de Salarios y el Consejo Superior de Salarios desempeñan un papel fundamental⁴³. En general, los convenios de los niveles inferiores no pueden ser menos beneficiosos que los que se celebran en niveles superiores. Los procesos de negociación colectiva están regulados y se utilizan frecuentemente en la práctica⁴⁴. En el caso de los trabajadores del sector público del Poder Ejecutivo, entes autónomos y servicios descentralizados, la negociación colectiva también funciona en tres niveles: Dentro de la entidad o el organismo estatal, por sector o área y en el nivel superior del Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público⁴⁵. La sección de conflictos colectivos de la DINATRA actúa como mediador para facilitar la negociación colectiva (en 2020 intervino en más de 1.254 conflictos colectivos, en el ámbito privado y público).

34. Uruguay posee una tasa elevada de formalidad en el empleo, muy por encima del promedio de América Latina. Mientras que en varios países de la región la informalidad alcanza el 70 %, en Uruguay solo llega al 25 %⁴⁶. Se han implementado diversas regulaciones para fomentar el empleo formal, incluso en casos en los que las organizaciones públicas y privadas contratan el trabajo o los servicios de otras empresas (ver párr. 39-40). Por ejemplo, si en el marco del Proyecto propuesto el Gobierno brindara apoyo financiero a los productores de leche para contratar asistencia técnica u otros servicios mediante la CONAPROLE, estos no podrían usar fondos públicos sin demostrar que todos los trabajadores cuyos servicios se contratan están formalizados. La normativa obliga a los empleadores a cumplir con una serie de documentos y registros de trabajadores, tales como los datos de la planilla de trabajo unificada ante el BPS, el libro de registro laboral y el registro ante el BSE para incorporarlos a la cobertura obligatoria de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Los trabajadores formales tienen derecho a recibir beneficios de desempleo durante un plazo que varía de acuerdo con la antigüedad y las contribuciones a la seguridad social.

35. Los regímenes jurídicos e institucionales de Uruguay para prevenir el trabajo forzado y el trabajo infantil se corresponden en gran medida con el EAS 2. Uruguay ha ratificado e incorporado los convenios relevantes de la OIT y, en consecuencia, ha regulado la edad mínima para trabajar (15 años en general y 16 años en el caso del trabajo rural)⁴⁷ así como las condiciones laborales de los trabajadores jóvenes. Para ello, el INAU otorga un permiso laboral, siempre que se cumplan ciertas exigencias legales. No obstante, bajo condiciones excepcionales y estrictas, el INAU puede autorizar también la realización de trabajos ligeros por parte de menores de entre 13 y 15 años,⁴⁸ lo cual en ningún caso puede aplicarse al trabajo rural (sector agropecuario). Los datos oficiales más recientes

⁴³ El Consejo Superior Tripartito también puede intervenir como organismo de gobierno y coordinación de las relaciones laborales y está conformado por 6 representantes de los trabajadores, los empleadores y el Gobierno.

⁴⁴ Área de Estudios Laborales del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, Mercado de trabajo, cambio de gobierno y COVID-19 en Uruguay: Un balance preliminar, (2020) pp. 125-126. Véase también www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/publicaciones/estudios-sobre-trabajo-seguridad-social-ndeg4-edicion-especial-consejos.

⁴⁵ Información disponible en el sitio web del MTSS: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/modulos-niveles?hrt=1414>.

⁴⁶ Instituto Nacional de Estadística (INE), 2020, disponible en www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Empleo+Enero+2020/43ad8dd9-baff-4af8-8589-881e998c1ff7.

⁴⁷ Esto es congruente con el Convenio C184 de la OIT sobre la seguridad y la salud en la agricultura, que permite que los sistemas nacionales habiliten el trabajo a partir de los 16 años siempre y cuando se ofrezca una capacitación previa adecuada y se brinde una protección plena de la seguridad y la salud de los trabajadores jóvenes.

⁴⁸ INAU hace seguimiento a las excepciones otorgadas.

sobre el trabajo infantil sitúan esta cifra en un 11,6 %⁴⁹. El INAU y la IGTSS realizan inspecciones regulares, aunque en 2019 el Comité de la OIT a cargo de supervisar este aspecto le solicitó a Uruguay fortalecer su capacidad institucional.⁵⁰ Los trabajos forzados están tipificados como delito y la ley establece que las víctimas de tráfico deben recibir protección y asistencia integrales, así como compensación, restitución y rehabilitación de todos sus derechos⁵¹. **Cabe precisar, sin embargo, que no se han identificado riesgos de trabajo infantil ni forzado en el contexto del Proyecto propuesto.**

36. En Uruguay existen varios mecanismos para que los trabajadores presenten quejas relacionadas con el trabajo, tal como se describió anteriormente. Se brindan varios mecanismos a los que se puede acceder fácilmente dentro del marco del MTSS, concretamente a través de las IGTSS y la DINATRA. Estos canales de denuncia son de fácil acceso, tanto presencialmente como a distancia (por teléfono a través de una línea gratuita para todo el territorio nacional y por email), confidenciales y en varios casos, las denuncias pueden ser anónimas. Existen procedimientos específicos para la atención de quejas y reclamos relacionados con el acoso sexual (tal como se amplía más adelante). Asimismo, los delegados de los sindicatos y los comités internos pueden recibir las inquietudes que plantean los trabajadores sobre cualquier asunto y presentarlas ante el empleador. Los trabajadores también pueden demandar a los empleadores en los tribunales laborales y hacer valer sus derechos mediante un proceso laboral abreviado sin cargo alguno⁵². **A nivel de las principales entidades que emplearán o contratarán trabajadores del Proyecto, tanto el MGAP, el INIA y la CONAPROLE tienen mecanismos internos de reclamos,** incluyendo procedimientos para recibir denuncias de acoso sexual, como se explica más adelante. La información disponible indica que la CONAPROLE tiene además un código de ética y un comité encargado de su aplicación al que pueden presentarse reclamos. El Código de CONAPROLE adhiere al Pacto Mundial (*Global Compact*) de las Naciones Unidas (principios corporativos sobre derechos humanos, trabajo, medio ambiente y lucha contra la corrupción). Personal de la CONAPROLE así como representantes de los trabajadores del MGAP y del INIA valoraron la accesibilidad y eficacia de dichos mecanismos internos de reclamo en un rango de bueno a excelente.⁵³ Sólo el INALE carece de mecanismos internos de reclamo.

2. Evaluación Enfocada en Riesgos Potenciales Específicos del Proyecto

2.1. Medidas de salud y seguridad ocupacional

37. Uruguay ha implementado un conjunto de reglamentaciones y procedimientos para garantizar un ambiente de trabajo seguro y saludable y para promover la comprensión de los requisitos en materia de salud y seguridad ocupacional en consonancia con el EAS 2 y las buenas prácticas internacionales de la industria (BPII). Uruguay ha ratificado e incorporado casi todos los tratados de la OIT sobre salud y seguridad ocupacional. Entre los requisitos legales para todos los empleadores se

⁴⁹ Datos del INE de 2010 para menores de entre 5 y 17 años. De acuerdo a estos datos, se estima que el trabajo infantil entre los 5 y los 14 años asciende al 6,1 %. Véase www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/Ficha%20Uruguay.pdf. Según información proporcionada en el proceso de consulta a las partes interesadas, actualmente la IGTSS está trabajando en la elaboración del cuestionario que servirá para actualizar estos datos y que se incorporará en la encuesta de Hogares del INE, prevista para el año 2021.

⁵⁰ La observación apunta principalmente a la dotación de inspectores, que alcanzaba a 6. La información obtenida a través de consultas a las partes interesadas indica que el número de inspectores se mantiene en la actualidad y que en 2020 INAU realizó 1345 inspecciones, la mayoría de ellas (80.3 %) al interior del país (y el 19.7 % restante en Montevideo).

⁵¹ Ley N.º 19.643 y OIT, www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:4046793.

⁵² Leyes N.º 18572 y 18847.

⁵³ Valoración aportada en el marco del proceso de consulta formal a las partes interesadas llevada a cabo entre agosto y septiembre de 2021 (valoración fluctuó entre 3 y 5 sobre escala de 1 a 5, siendo 5 excelente).

incluyen medidas para la identificación, eliminación y mitigación de riesgos; información y capacitación de los trabajadores; instalaciones adecuadas, mantenimiento periódico de edificios y equipos; entrega de protección personal sin cargo; supervisión, y registro y notificación de accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo⁵⁴. Independientemente del sector, los empleadores también deben cumplir con un seguro obligatorio contra accidentes y enfermedades ocupacionales, controles médicos y comités bipartitos para implementar medidas de prevención y protección contra riesgos en materia de salud y seguridad ocupacional⁵⁵. Existen reglamentaciones específicas sobre salud y seguridad ocupacional que abordan peligros particulares, actividades (como el trabajo rural y la construcción, entre otros)⁵⁶ y la protección de determinados trabajadores vulnerables⁵⁷. La legislación en materia de salud y seguridad ocupacional contempla a los trabajadores migrantes, aunque no se prevé su inclusión en el marco del Proyecto.

38. Uruguay ha implementado procesos para informar y supervisar el cumplimiento de las medidas en materia de salud y seguridad ocupacional y adoptar medidas correctivas. Los trabajadores pueden presentar denuncias ante los delegados de los sindicatos, la DINATRA y ante la IGTSS, la cual fiscaliza activamente el cumplimiento de las medidas en materia de salud y seguridad ocupacional mediante su División de Condiciones Ambientales de Trabajo⁵⁸. Las empresas de todos los sectores están obligadas a establecer Comité Bipartitos de SSO, cuyos representantes de trabajadores son designados por los sindicatos o directamente por los trabajadores de la empresa. El comité o delegados de SSO toman medidas de prevención, elaboran planes de emergencia, llevan un registro de todos los incidentes y las enfermedades ocupacionales, y procuran implementar las soluciones acordadas al tiempo que se ofrece protección contra las represalias⁵⁹. También existen los Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo (SPST), que son comités multidisciplinares con funciones de prevención, planificación, identificación de riesgos, evaluación y vigilancia. Actualmente sólo son obligatorios para empresas con más de 300 trabajadores⁶⁰. Pero se ha dispuesto su aplicación progresiva hasta cubrir a todas aquellas empresas que tengan entre 300 y 50 trabajadores (noviembre de 2021) y entre 50 y 5 trabajadores (noviembre de 2022). Existen sanciones penales para los empleadores que no cumplen con los estándares en materia de salud y seguridad ocupacional y ponen

⁵⁴ Ley N.º 5.032 sobre la prevención de accidentes de trabajo; y Decreto N.º 406/998 sobre requisitos de salud y seguridad ocupacional. Con respecto a la obligación de registrar incidentes sobre salud y seguridad ocupacional, véase el Decreto N.º 278/017. Con respecto al seguro obligatorio, véase el Convenio C121 de la OIT, la Ley N.º 1.6074, la Ley N.º 18.172 (artículo 67), la Ley N.º 19.678 (artículo 364) y el Decreto N.º 169/2004. Para conocer las medidas específicas para evitar accidentes laborales, véase el Decreto N.º 406/998. Con respecto a la obligación de capacitar a los trabajadores, véase el Decreto N.º 406/998.

⁵⁵ Convenio C121 de la OIT, Ley N.º 16.074, Decreto N.º 210/011; Ley N.º 9.697 y Decretos N.º 651/990, 571/006, 274/017 y Convenio C155 de la OIT, Decreto N.º 291/007 y Decreto N.º 244/016.

⁵⁶ Existen reglamentaciones específicas en materia de salud y seguridad ocupacional (p. ej., riesgos químicos, biológicos, físicos y psicosociales), así como en relación con el trabajo rural, la construcción, las industrias navales y los centros de atención telefónica. Con respecto al trabajo rural, véase la Ley N.º 9.991, el Decreto-Ley N.º 14.785 y los Decretos N.º 216/012, 321/009, 196/971, 346/011, 152/013. Con respecto a la construcción, véase el Decreto N.º 125/014, Convenio de la Comisión Tripartita sobre Seguridad e Higiene en la Industria de la Construcción.

⁵⁷ Por ejemplo, mujeres embarazadas, mujeres en período de lactancia y trabajadores jóvenes.

⁵⁸ En 2020, esta división llevó a cabo 9347 actuaciones de inspección (6544 en Montevideo y 2803 en el interior del país), elaboró 2314 actas de hecho e investigó 46 accidentes laborales (con 12 muertes). Véase el Informe Anual de 2020 del MTSS, p. 301. En el mismo año, la IGTSS recibió 1015 quejas por Condiciones Ambientales de Trabajo (relacionadas con medidas de salud y seguridad ocupacional). Para conocer las cifras correspondientes a 2019, véase el informe anual *supra* n. 22.

⁵⁹ Convenio C161 de la OIT; Decretos N.º 127/014, 128/014, 197/014, 109/017, 242/018, 394/018, 126/019, 127/019, 277/020.

⁶⁰ Esta obligación se ampliará de manera progresiva hasta cubrir a todas aquellas empresas que tengan entre 300 y 50 trabajadores (noviembre de 2021) y entre 50 y 5 trabajadores (noviembre de 2022).

en peligro la vida, la salud o la integridad física de los trabajadores⁶¹. Los datos proporcionados por el BSE muestran una reducción sustancial y sostenida en los accidentes laborales y las enfermedades ocupacionales entre 2012 y 2018, con un leve incremento en 2019⁶².

39. La información disponible indica que tanto el MGAP, el INIA, y la CONAPROLE cuentan con Comités Bipartitos de SSO, mientras el MGAP y la CONAPROLE contarían, además, con SPSTs. Esto último se corresponde con la obligatoriedad progresiva de los SPSTs para empresas públicas y privadas de cualquier sector o rama de actividad, actualmente exigibles sólo en aquellas con más de 300 trabajadores. Además de la fiscalización de la IGTSS,⁶³ **las medidas de SSO son supervisadas frecuentemente por delegados o comités bipartitos y/o SPSTs, tanto al interior del organismo ejecutor del Proyecto (MGAP), como del colaborador (INIA) y los subejecutores (CONAPROLE e INALE).**⁶⁴ Aun cuando la información aportada en el proceso de consulta indica que dichos comités bipartitos de SSO o SPSTs no están establecidos en el INALE, si se reportó la existencia de arreglos a través de los cuales se supervisa el cumplimiento de la normativa en materia de SSO al interior de dicha organización.⁶⁵ La información recabada indica que todas las medidas de SSO dispuestas por la autoridad e implementadas al interior de dichas empresas y organizaciones se aplican también a los trabajadores tercerizados (empleados a través de terceros), y en menor medida a aquellos que trabajan en régimen de arrendamiento de servicios, como se detalla en los siguientes párrafos.

40. Todas las empresas cuyas obras o servicios sean contratados por el Estado deben cumplir con las reglamentaciones en materia de salud y seguridad ocupacional. Todos los documentos de licitación para la contratación pública de obras y servicios incluyen el compromiso de cumplir con los requisitos de salud y seguridad ocupacional (Decreto N.º 475/005). **La misma obligación rige en los procesos de descentralización empresarial en el ámbito privado.** La ley establece que todo empresario que utilice subcontratistas, intermediarios o suministradores de mano de obra, será responsable solidario de las obligaciones laborales de éstos hacia los trabajadores contratados, así como del pago de las contribuciones a la seguridad social, de la prima de cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesional y de otras obligaciones que se adeuden al BSE en relación con esos trabajadores (Ley N° 18.099).

41. La obligatoriedad del seguro por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales aplica a todos los trabajadores de empresas públicas y privadas, incluyendo aquellos contratados a terceros, con la salvedad de los trabajadores independientes que prestan servicios, para quienes dicho seguro es voluntario. En el caso de trabajadores tercerizados, la ley N° 18.099 obliga al empleador principal (i.e. la empresa que contrata los servicios de otra empresa para ocupar a los trabajadores de esta última) a controlar que esos trabajadores se encuentren incorporados al seguro obligatorio por

⁶¹ Ley N.º 19.196 (Ley de Responsabilidad Penal Empresarial). A este delito le corresponde una pena de 3 a 24 meses de prisión.

⁶² Véase el Anuario 2020 del INE, tabla en la página 146, disponible en www.ine.gub.uy/documents/10181/697245/Anuario+Estad%C3%ADstico+2020/5e981c54-2a50-47f8-a62e-78516edcad69. Véanse también los datos disponibles en <https://institucional.bse.com.uy/inicio/servicios/monitor-accidentes-del>.

⁶³ De acuerdo con la legislación vigente, la IGTSS es la encargada de velar por el cumplimiento de todas las disposiciones legales de protección a los trabajadores, incluyendo las medidas y servicios de SSO descritos en este informe.

⁶⁴ Información obtenida mediante el proceso de consulta a las partes interesadas realizado entre agosto y septiembre de 2021 (regularidad indicada fluctúa entre “semanalmente” y “diariamente”). De las respuestas obtenidas se desprende que esta supervisión se realiza a través de delegados, comités bipartitos o SPSTs, según la entidad de que se trate.

⁶⁵ Se reportó supervisión semanal de las medidas de SSO, pero no se especificó quién o quiénes la realizan. Información aportada en el marco del proceso de consulta a las partes interesadas realizado entre agosto y septiembre de 2021.

accidentes de trabajo y enfermedades profesionales creado por ley N° 16.074.⁶⁶ Dicha cobertura es por tanto obligatoria no sólo para los trabajadores directos del Proyecto, sino también para aquellos que sean “contratados” en los términos del EAS2. Tratándose de trabajadores que se desempeñen como consultores que prestan servicios personales, sin embargo, actualmente la legislación no impone dicho seguro con carácter obligatorio. Su contratación es voluntaria para quienes trabajen en esa modalidad, con cargo al trabajador en cuestión.⁶⁷ De acuerdo a antecedentes aportados desde organizaciones sindicales, los trabajadores con contrato de arrendamiento de servicios que trabajan para el MGAP tampoco se benefician de la cobertura por parte del Servicio de Salud y Seguridad Ocupacional (ServSO) del MGAP.⁶⁸

42. No obstante lo anterior, la ley exige que los trabajadores en régimen de arrendamiento de servicios -al igual que cualquier otro trabajador en Uruguay- estén afiliados a algún organismo de previsión social. En el caso de los trabajadores del Proyecto que sean contratados como consultores, dicha afiliación corresponderá al Banco de Previsión Social (BPS) o la Caja de Profesionales.⁶⁹ De lo contrario, estas personas no podrán ser contratadas para desempeñarse como consultores, puesto que la afiliación al BPS o a la Caja de Profesionales se exige como condición previa a la firma del contrato.⁷⁰ La protección que les otorgan los organismos mencionados frente a riesgos y contingencias sociales incluye prestaciones tales como subsidios por incapacidad temporal y permanente derivadas de accidentes o enfermedades (incluidas aquellas por causa o con ocasión del trabajo), gastos y pensión por fallecimiento del trabajador.⁷¹ Este tipo de prestaciones son similares a las generadas por el seguro obligatorio del BSE, aunque este último es en general más beneficioso en términos de cobertura, monto de topes establecidos y duración del beneficio.⁷²

43. Uruguay ha promulgado e implementado varias medidas en materia de salud y seguridad ocupacional para prevenir la COVID-19 que serán aplicables a los trabajadores del Proyecto. La Ley N.º 19905 (oct. de 2020) y el Decreto N.º 93/020 exigen el uso obligatorio de mascarillas de protección facial o tapabocas y el refuerzo de todas las medidas de limpieza y desinfección en lugares destinados al trabajo. Las Resoluciones N.º 52/020 (13 de marzo de 2020) y N.º 54/020 (19 de marzo de 2020) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, consensuadas con el CONASSAT, establecen disposiciones y

⁶⁶ Información confirmada a través del Banco de Seguros del Estado, en el marco de las consultas a las partes interesadas.

⁶⁷ Idem. Las personas que constituyen una empresa unipersonal, como es el caso de los trabajadores que se desempeñan con un contrato de arrendamiento de servicios, pueden contratar el denominado Seguro Voluntario de ADT y EP (ADTSV) que ofrece el Banco de Seguros del Estado, el cual otorga una cobertura casi idéntica a la del seguro obligatorio dispuesto por Ley N° 16.074.

⁶⁸ Información proporcionada en el marco del proceso de consultas a las partes interesadas, realizado entre agosto y septiembre de 2021.

⁶⁹ Véase artículo 3 de la Ley No. ley 16.190 (obligación de afiliación al BPS de los trabajadores no dependientes) y artículo 43 de la ley 17.738 (obligatoriedad de afiliación de los Profesionales Universitarios a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios).

⁷⁰ Información confirmada por UGP en el marco de consultas sobre este punto.

⁷¹ Véase prestaciones en www.cippu.org.uy/#; y www.bps.gub.uy/9511/prestaciones.html. En general los riesgos y contingencias sociales cubiertos por el sistema de previsión social son invalidez, vejez, sobrevivencia, maternidad/paternidad, enfermedad y desocupación.

⁷² Por ejemplo, tratándose de enfermedades profesionales, el seguro de accidentes laborales y enfermedades profesionales del BSE genera una prestación equivalente al 100% del jornal o sueldo mensual que el trabajador percibía y que se cobra desde el día siguiente a aquel en que el trabajador tuvo que dejar sus labores por causa de la dolencia, manteniéndose hasta que pueda retomar su actividad. El mismo tipo de prestación en el BPS, en cambio, equivale al 70 % de los ingresos del trabajador durante un máximo de un año prorrogable por otro año. En el caso de la Caja Profesional, el subsidio por incapacidad laboral (mayor o igual a 30 días) consiste en el pago de un monto mensual equivalente a los 2/3 de la jubilación por incapacidad que le correspondería durante un máximo de 90 días prorrogable por un año. La cobertura de gastos médicos y de pensiones a familiares del trabajador fallecido también es más beneficiosa en el seguro obligatorio del BSE.

recomendaciones para la prevención de riesgos relacionados con la COVID-19 en el trabajo, así como pautas mínimas que deben incluirse en los protocolos para la prevención, supervisión y las demás medidas que se tomen al respecto. También se dispuso la obligación de informar a la IGTSS la nómina de trabajadores en régimen de teletrabajo.⁷³ En 2020, la IGTSS estableció equipos especiales de inspectores de trabajo, bajo la dirección de los directores y coordinadores de la división, para organizar y fiscalizar el cumplimiento de las medidas de salud y seguridad ocupacional dentro del contexto de la emergencia sanitaria⁷⁴. Así pues, realizó aproximadamente 1297 actuaciones de inspección en relación con las medidas contra la COVID-19.

44. Las diversas medidas para prevenir y mitigar los riesgos asociados a la transmisión de COVID19 en todos los sectores de actividad, incluyendo el sector público serán, por tanto, de aplicación a los trabajadores del Proyecto. Entre ellas, destacan el uso de mascarillas, desinfección, distanciamiento, difusión de los protocolos de prevención y respuesta, y priorización del teletrabajo. Exigencias adicionales o específicas podrían aplicarse a los trabajadores que realicen las pequeñas obras de construcción que podrían llevarse a cabo en el marco del Proyecto (componente 2.4).⁷⁵ **Las medidas de SSO relacionadas con la pandemia de COVID-19 son efectivamente aplicadas y frecuentemente supervisadas al interior del MGAP, el INIA, el INALE y la CONAPROLE** (y otras empresas del sector), según se desprende del proceso de consulta a las partes interesadas.⁷⁶

2.2. Igualdad de oportunidades y acoso sexual en el trabajo

45. El marco jurídico de Uruguay promueve la igualdad y brinda protección adecuada contra la discriminación ocupacional y en el lugar de trabajo, tanto en el sector público como en el privado por motivos de sexo, raza, discapacidad, orientación sexual y otras razones. La Constitución Nacional reconoce la igualdad de todas las personas y brinda protección legal contra la discriminación en el lugar de trabajo (artículos 7 y 8). Uruguay ha ratificado e incorporado a la legislación nacional varios Convenios de la OIT en materia de discriminación laboral, muchos de los cuales tratan sobre la igualdad de género⁷⁷. Entre ellos se encuentran el Convenio C100 de la OIT sobre igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por trabajo de igual valor; el Convenio C103 de la OIT sobre protección de la maternidad; el Convenio C111 de la OIT sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación; el Convenio C156 de la OIT sobre trabajadores con responsabilidades familiares y el recientemente adoptado Convenio C190 de la OIT sobre acoso sexual en el trabajo. Tal como se observa a continuación, se han promulgado varias leyes y procedimientos para garantizar la igualdad

⁷³ Resolución de fecha 11 de mayo de 2020; información proporcionada por el MTSS en respuesta a cuestionario del BM, de julio de 2021, para informar el proceso de evaluación del marco laboral uruguayo.

⁷⁴ Resolución de la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social del 14 de abril de 2020. Véase también la observación de la CEACR de la OIT adoptada en 2020 en relación con los tres principales convenios de la OIT sobre salud y seguridad ocupacional ratificados por Uruguay.

⁷⁵ En fecha 11 de abril de 2020 se firmó el Acta de Acuerdo con las condiciones específicas para el retorno de las actividades del Grupo 9, Construcción. Información proporcionada por el MTSS en respuesta a cuestionario del BM, de julio de 2021, para informar el proceso de evaluación del marco laboral uruguayo.

⁷⁶ Información aportada en el en el marco del proceso de consultas a las partes interesadas, realizado entre agosto y septiembre de 2021.

⁷⁷ Uruguay también ha ratificado convenciones sobre derechos humanos tendientes a prevenir y erradicar todas las formas de discriminación contra la mujer, incluso en el lugar de trabajo, específicamente la Convención de las Naciones de 1989 sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana de 1994 relativa a la Prevención, el Castigo y la Erradicación de la Violencia contra la Mujer.

de oportunidades para grupos en situaciones de vulnerabilidad, como mujeres, afrodescendientes y personas con discapacidad.

46. Uruguay posee un marco jurídico avanzado orientado a garantizar la igualdad de género en el ámbito del trabajo. La Ley N.º 16045 y el Decreto N.º 37/977 prohíben la discriminación sexual en un amplio rango de situaciones relacionadas con el trabajo, entre las que se incluyen las siguientes: llamados para provisión de cargos y criterios de selección, reclutamiento y contratación, evaluación de rendimiento, promoción y ascenso, estabilidad laboral, beneficios sociales, suspensión y despido, oportunidades de capacitación y actualización y remuneración. Otras leyes y regulaciones brindan a las mujeres protección específica contra la desigualdad de género en los sectores público y privado, abordando, p. ej., el requisito de realizarse pruebas de embarazo, la obligación de destinar un espacio para la lactancia, subsidios para trabajadores con licencia por paternidad y maternidad, despido improcedente y violencia de género, entre otros⁷⁸. La legislación también establece acciones afirmativas a través de subsidios a empresas por la contratación de mujeres jóvenes y de mayores de 45 años.⁷⁹

47. La Ley N.º 19.846 de 2020 regula y promueve de manera integral la igualdad de género entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, incluyendo el empleo. Esta ley contempla la discriminación directa, indirecta y múltiple, y establece los principales objetivos de las políticas públicas en este ámbito. Estos objetivos comprenden, entre otros, la transformación de patrones socioculturales, la mejora de la igualdad económica de las mujeres y el logro de su participación igualitaria en las actividades económicas. Asimismo, mediante la Ley N.º 19.846 se crea un **Consejo Nacional de Género**, conformado por todos los ministros y representantes de organizaciones no gubernamentales, sindicatos y empleadores; y se exige la creación de **unidades de género** dentro de organizaciones públicas. La ley establece el uso de la acción de amparo como mecanismo judicial para buscar resarcimiento en caso de violación de los derechos de igualdad contemplados en ella.

48. En 2016, Uruguay adoptó la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, la cual prevé la adopción de varias medidas, acogidas con beneplácito por la OIT, con miras a promover el acceso al empleo en condiciones de igualdad⁸⁰. Las medidas previstas incluyen: i) garantizar que las mujeres productoras agropecuarias accedan a la cotitularidad de sus tierras así como de los emprendimientos productivos familiares; ii) favorecer el acceso de las mujeres en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica al empleo y la educación, con énfasis en las afrodescendientes; iii) disminuir la

⁷⁸ La Ley N.º 19.846 (enero de 2020) regula de manera integral la igualdad de género entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, incluso en el empleo; la Ley N.º 19.580 (enero de 2018) establece medidas para prevenir, proteger, sancionar y reparar la violencia de género contra la mujer; la Ley N.º 19.530 (2017) exige que los lugares de trabajo con más de 20 mujeres o 50 empleados ofrezcan un espacio destinado a la lactancia; la Ley N.º 19.161 (noviembre de 2013) brinda subsidios financieros para trabajadores con licencia por maternidad y paternidad; la Ley N.º 18.868 (2011) prohíbe el requisito de realizarse pruebas de embarazo como condición para el ingreso, el ascenso o la retención en los sectores tanto público como privado; la Ley N.º 17.215 (octubre de 1999) establece el derecho a obtener un cambio temporal de actividades para empleadas embarazadas o en período de lactancia; la Ley N.º 11.577 (noviembre de 1950) protege a las mujeres en estado de gravidez contra el despido injusto.

⁷⁹ Ley No 19.689 (2018), que modifica y amplía la Ley No. 19133 sobre fomento del empleo juvenil.

⁸⁰ Ratificada por decreto No 137/18. Esta estrategia constituye una herramienta programática para avanzar hacia la igualdad de género en el mediano plazo, construida de manera participativa e interinstitucional. Ver también OIT, www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3950875.

segregación ocupacional horizontal y vertical en los sectores públicos y privados y iv) promover la inserción de las mujeres en el sector formal de la economía.

49. En el sector agropecuario también se han adoptado leyes y políticas específicas para avanzar hacia mayor igualdad de género en el sector. Destacan las leyes de Promoción del Desarrollo con Equidad de Género (Ley No. 19 685) y de Titularidad Conjunta del Instituto Nacional de Colonización (Ley No. 19 781), así como el ya mencionado Plan Nacional de Género en las Políticas Agropecuarias en el que participan el MGAP, el INALE y el INIA. En el marco del Proyecto propuesto se fomenta la inclusión social de la mujer, particularmente a través de apoyo para acceder a información y otros activos productivos para adoptar prácticas agroecológicas (componentes 1 y 2 del Proyecto). El Proyecto también aspira a contribuir a la reducción de brechas de empleo y ocupación mediante la contratación y capacitación de mujeres. En cuanto a las instituciones que ejecutan o colaboran en la ejecución del Proyecto, el MGAP ha establecido una Unidad de Género encargada de velar por la igualdad entre mujeres y hombres, y dar seguimiento al cumplimiento de la política pública nacional sobre igualdad de género, entre otros cometidos. También se han reportado mecanismos para promover la contratación de mujeres y la equidad de género al interior del INIA y la CONAPROLE.⁸¹

50. Un estudio del Banco Mundial publicado en 2020 muestra que aún existen desafíos, especialmente para las mujeres en los sectores industrial y rural, así como para las mujeres afrodescendientes en general. El nivel de participación de las mujeres en industrias/obras de construcción y en la producción agropecuaria es más bien bajo y las mujeres rurales suelen ocupar los puestos que implican menor responsabilidad. Esto confirma la relevancia de las metas fijadas en la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género al 2030 y del enfoque de género adoptado en el Proyecto propuesto. ONU Mujeres y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han detectado desafíos similares en lo que respecta al logro de la igualdad de las mujeres en el mercado laboral y, al mismo tiempo, han observado avances significativos durante los últimos años⁸².

51. Uruguay ha adoptado un marco integral para combatir la violencia de género, en la que se incluye el acoso sexual en el ámbito del trabajo tanto en el sector público como en el privado y que será de aplicación a las trabajadoras y los trabajadores del Proyecto. La Ley N° 19.580 (2017) sobre violencia de género hacia las mujeres define la violencia de género como una forma de discriminación y reconoce explícitamente la “violencia laboral”, incluyendo el acoso sexual. También establece medidas para garantizar la permanencia y la integración de las mujeres víctimas de violencia en el trabajo. La Ley N° 18.561 sobre acoso sexual y el Decreto N° 256/071 establecen varias obligaciones para el Estado y los empleadores tendientes a prevenir y erradicar el acoso sexual en el lugar de trabajo, entre las que se incluyen capacitación, políticas, deberes de difusión, medidas de prevención y sanción del acoso, así como mecanismos para la recepción de quejas y la protección de las víctimas. Si bien ya se han implementado varias de estas medidas⁸³, la información disponible indica que el

⁸¹ Información aportada en el marco de las consultas a las partes interesadas realizadas entre agosto y septiembre de 2021.

⁸² Véase el informe de ONU Mujeres disponible en <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2021/03/el-lugar-de-las-mujeres-uruguayas-en-los-cargos-de-decision#:~:text=Se%20reconoce%20globalmente%20que%20la,progreso%20hacia%20el%20desarrollo%20sostenible> y el [estudio del PNUD](#), Desigualdades persistentes: mercado de trabajo, calificación y género (2014).

⁸³ Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Tomo II Planificación y Evaluación, Anexo Políticas de Igualdad de Género (2019), publicado en 2020.

acoso sexual sigue sin denunciarse en su totalidad⁸⁴. La ley dispone que el trabajador o la trabajadora puede optar entre realizar denuncias de acoso sexual en el ámbito de su empresa u organismo del Estado; o bien ante la IGTSS, el cual es el órgano competente en el ámbito público y privado para controlar el cumplimiento de esta ley. Es posible que los mecanismos y las medidas existentes en este ámbito se fortalezcan con la reciente entrada en vigor el Convenio 190 de la OIT, el cual se analiza en el párrafo 53 más adelante.

52. En consonancia con la legislación existente, tanto el MGAP como el INIA cuentan con un Protocolo de actuación ante situaciones de Acoso Sexual Laboral. Cabe destacar que el protocolo adoptado por el MGAP es aplicable a todo su personal, cualquiera sea el vínculo contractual y su lugar en la escala jerárquica, así como a trabajadores pertenecientes a una empresa tercerizada o contratada directamente, dando así protección a los trabajadores contratados (Artículo 3). El Protocolo adopta los principios y las garantías que se establecen en la Ley N° 18561 y en el Decreto N° 256/071 que la reglamenta, tales como los de reserva (de identidad y de las actuaciones),⁸⁵ celeridad y prohibición de represalias y medidas de protección integral para minimizar los efectos nocivos de las denuncias de acoso (p. ej., cambio en los horarios de trabajo y asistencia psicológica y psiquiátrica). También establece un procedimiento para la denuncia de casos de acoso sexual, que incluye organismos competentes, medios para presentar denuncias (dentro y fuera del lugar de trabajo), garantía de absoluta confidencialidad de toda la información recabada tras la recepción de la denuncia, procesamiento de las quejas y adopción de recomendaciones, como medidas disciplinarias contra el presunto infractor y medidas de protección para las personas denunciantes y otras involucradas⁸⁶. Actualmente, el MGAP está trabajando, junto con los representantes de sus trabajadores (la Asociación de Funcionarios de Ganadería, Agricultura y Pesca [AFGAP]), en la adopción de otros dos protocolos relativos al acoso moral laboral y el consumo de alcohol y otras drogas en relación con el trabajo, respectivamente⁸⁷.

53. Si bien pareciera que la CONAPROLE no ha adoptado este tipo de protocolos, ésta sí dispone de un procedimiento de auditoría interna para abordar denuncias de acoso sexual.⁸⁸ También cuenta con un Código de Ética aplicable a todos los trabajadores en relación de dependencia directa, incluidos los becarios. En dicho Código se establecen compromisos específicos tendientes a eliminar todo tipo de discriminación en materia de empleo y ocupación, respetar la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores y abolir el trabajo infantil y todas las formas de trabajo forzado⁸⁹. La aplicación del Código queda bajo la responsabilidad de un Comité de Ética y, al

⁸⁴ Informe de 2019 sobre la segunda encuesta nacional con respecto a la prevalencia de la violencia de género; comentarios de la CEACR en relación con el cumplimiento del Convenio 111 de la OIT, adoptado en 2018. Véanse también datos de la Comisión Permanente de Acoso Sexual.

⁸⁵ El artículo 6 de la Ley No. 18561 (cuya reglamentación se desarrolla en el Decreto No 256/071) establece que todo empleador está obligado a “[...] Proteger la intimidad de las personas denunciantes o víctimas, debiendo mantener en reserva las actuaciones que se cumplan así como la identidad del o la víctima y de quienes sean convocados a prestar testimonio en las investigaciones”.

⁸⁶ El texto completo del Protocolo de actuación ante situaciones de Acoso Sexual Laboral adoptado se encuentra a disposición del público en <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-1705019-mgap-protocolo-actuacion-ante-situaciones-acoso-sexual>. Ver también el Decreto No 256/017 de 11 de setiembre de 2017, reglamenta la Ley N° 18.561 de 2009 sobre prevención y sanción de las prácticas de acoso sexual en el trabajo.

⁸⁷ La unidad de ejecución del proyecto ha facilitado estas dos versiones preliminares de los protocolos al equipo del Banco Mundial bajo confidencialidad, ya que aún se encuentran en el proceso de debate.

⁸⁸ Información obtenida a través del proceso de consulta a las partes interesadas entre agosto y setiembre de 2021.

⁸⁹ El texto completo se encuentra disponible en <http://conaprole.uy/wp-content/uploads/2018/10/NR00-0000-01-Co%CC%81digo-de-Etica-version-final.pdf>.

mismo tiempo, se asigna la función de difusión e intermediación al Área de Recursos Humanos. Ambas entidades pueden recibir consultas y quejas de los trabajadores. Respecto del INALE, la información aportada indica que esta entidad no cuenta con protocolos o mecanismos internos específicos para alegaciones de acoso sexual u otras formas de discriminación. No obstante, sus trabajadores(as) mantienen la posibilidad de denunciar ante la IGTSS y ejercer todos los demás derechos reconocidos por la Ley N.º 18.561 sobre acoso laboral.⁹⁰ **Las trabajadoras y los trabajadores del Proyecto también podrán dirigirse al mecanismo de quejas y reclamos del Proyecto.** A través de este último se registrarán y abordarán de manera segura y confidencial las inquietudes, quejas y reclamos relacionados con la explotación y el abuso sexuales, y el acoso sexual. Esto incluye la derivación de las y los sobrevivientes a la IGTSS y a otros prestadores de servicios locales relacionados con la violencia de género.

54. Uruguay fue el primer país del mundo en ratificar el Convenio 190 de la OIT sobre acoso sexual en el mundo del trabajo. Este es el primer tratado que adopta un enfoque inclusivo, integral y con perspectiva de género en materia de acoso sexual en el mundo del trabajo. El alcance de su aplicación es notablemente amplio, dado que contempla las formas tanto sexuales como no sexuales del acoso por razón de género que pueden tener lugar durante el trabajo, en relación con el trabajo o como resultado de este, y protege a todos los trabajadores independientemente de su situación contractual, así como a las personas que realicen tareas de voluntariado o pasantías y a las que busquen trabajo, entre otras. Es probable que la implementación de este convenio fortalezca el marco existente de Uruguay, incluso en el ámbito de la negociación colectiva y la salud y seguridad ocupacional⁹¹. El Convenio 190 de la OIT también requiere que los Estados miembros realicen evaluaciones de riesgos en el lugar de trabajo para abordar los factores que pueden aumentar las probabilidades de violencia y acoso por razón de género (Artículo 9.c). En 2019 el MTSS capacitó a todos sus funcionarios en el Convenio 190, poniendo especial énfasis en el acoso sexual laboral.⁹² El Convenio entró en vigor en junio de 2021.

55. Algunos estudios sugieren que la capacidad efectiva de algunas instituciones y empresas para implementar leyes y políticas en materia de igualdad de género, incluso en el ámbito del trabajo, puede ser limitada. En el caso del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), por ejemplo, la insuficiencia de presupuesto, la limitación de recursos y un posicionamiento institucional aún emergente, parecen dificultar su capacidad de ejecución⁹³. También se han advertido problemas de recursos y de gestión en relación con otras instituciones responsables de promover la igualdad de género en Uruguay⁹⁴. Al interior de las organizaciones y empresas se han observado desafíos similares. En el ámbito del Proyecto, actores consultados apuntan a la necesidad de fortalecer la implementación de las normas sobre acoso sexual en el trabajo, particularmente a través de difusión,

⁹⁰ Véase, especialmente, los Artículos 7 y siguientes de la Ley N.º 18.561.

⁹¹ El tratado exige que se refuercen estas salvaguardias a fin de prevenir y combatir el acoso de manera adecuada. Véase OIT, Eliminación de la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo: Convenio N.º 190, Recomendación N.º 206 y la Resolución complementaria (2019), p. 16, párrafos 3-6.

⁹² Ver 10º Informe Periódico presentado por Uruguay al Comité ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), CEDAW/C/URY/10, 14 de abril de 2021, para. 226.

⁹³ Informe del Banco Mundial, Jugar un partido desigual. Diagnóstico de Género en Uruguay (2020), p. 17; Johnson, N; Participación y Representación Política. Diagnóstico Prospectivo en Brechas de Género y su Impacto en el Desarrollo. Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay (2016).

⁹⁴ *Ibidem*.

sensibilización, capacitación y dotación de recursos humanos y financieros para dar plena aplicación a las políticas y protocolos existentes.⁹⁵

56. El marco jurídico e institucional de Uruguay requiere luchar para combatir el racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación, incluso en el lugar de trabajo, y adoptar medidas especiales destinadas a los afrodescendientes. La Ley N.º 17.817 prohíbe el racismo y toda otra forma de discriminación y establece la creación de una Comisión Honoraria que tiene por objeto proponer políticas y medidas tendientes a prevenirlos y combatirlos. Esta Comisión también recibe peticiones individuales para determinar si ha ocurrido una situación de discriminación. En 2020, casi el 20 % de las peticiones presentadas estuvieron relacionadas con la discriminación en el lugar de trabajo⁹⁶. La información pública indica que la Comisión colabora y coordina de manera activa con varios de los organismos estatales y con organizaciones de la sociedad civil⁹⁷. Existen leyes específicas que también promueven acciones afirmativas para incrementar la participación de afrodescendientes y personas trans en el mercado laboral, mediante el establecimiento de una cuota de 8 % y 1 % respectivamente de todas las vacantes anuales a ser cubiertas por organismos públicos.⁹⁸ No obstante, no está del todo claro la forma en que estas acciones afirmativas han impactado en la inclusión efectiva de afrodescendientes y personas trans en el mercado laboral.

57. De igual modo, se han implementado varias leyes para proteger específicamente a las personas con discapacidad contra la discriminación y adoptar medidas tendientes a lograr su inclusión. En el ámbito del trabajo, la Ley N.º 18.651 (protección integral) establece medidas de rehabilitación profesional, como la orientación profesional, la capacitación y la contratación. También establece que los organismos públicos están obligados a emplear personas con discapacidad en una proporción mínima no inferior al 4 % de sus vacantes. De modo similar, la Ley N.º 19.691 (acceso al empleo) establece que los empleadores del sector privado que tengan 25 o más trabajadores permanentes están obligados a contratar a personas con discapacidad (cuota del 4 % en todos los casos a partir de noviembre de 2021) que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo. El Registro Nacional de Personas con Discapacidad y la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad desempeñan un papel importante en la implementación de estas leyes. Entre los años 2019 y 2020 ingresaron al Estado un total de 110 personas con discapacidad, que fueron contratadas por concurso público en cumplimiento de la N.º 19.691. En ambos años, la mayoría de las incorporaciones se destinaron a cumplir con labores administrativas.⁹⁹ No se encontró información sobre el número o porcentaje de personas con discapacidad actualmente empleadas en el sector privado.

IV. Conclusión

58. El marco jurídico e institucional de Uruguay con respecto al EAS 2, que incluye la capacidad de implementación y la trayectoria del prestatario, parece ser adecuado para abordar los posibles

⁹⁵ Comentarios aportados en el marco del proceso de consulta a las partes interesadas realizado entre agosto y septiembre de 2021.

⁹⁶ Véase el Informe de 2020 de la Comisión Honoraria, disponible en: www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/publicaciones/informe-2020-comision-honoraria-contra-racismo-xenofobia-toda-otra-forma.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Ley N.º 19.122 (afrodescendientes) y Ley N.º 19.684 (personas trans). Esta última ley también brinda protección integral a las personas trans, incluido su derecho al reconocimiento de la identidad de género.

⁹⁹ Datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil, disponibles en <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/tematica/personas-discapacidad>

riesgos e impactos para los trabajadores del Proyecto propuesto. Solo se han identificado unas pocas áreas de divergencia entre el marco del prestatario y el EAS 2, específicamente: i) la falta de requisitos legales explícitos para tener contratos por escrito, y ii) la falta de un requisito legal explícito para entregar una notificación (preaviso) por escrito de la rescisión de la relación laboral. Además de los potenciales riesgos asociados a la ausencia de estas exigencias legales, se han identificado riesgos bajos específicamente asociados a las actividades del Proyecto, a saber: (i) posibles riesgos para la SSO de los trabajadores del Proyecto, particularmente en relación con la exposición a COVID-19; y (ii) posibles riesgos de discriminación y acoso sexual en el trabajo. Respecto de todos ellos, la evaluación del marco laboral uruguayo en su conjunto, así como de las medidas de mitigación que se prevén específicamente en el contexto del Proyecto, indican que el uso del marco laboral probablemente permita una gestión compatible con los objetivos y requerimientos del MAS del Banco y del EAS 2, particularmente. Esto, sin perjuicio de algunas acciones de corrección o fortalecimiento que se indican más adelante.

59. Aun cuando en Uruguay los contratos por escrito no son exigidos por ley, se prevé que los trabajadores del Proyecto reciban contratos por escrito. Tratándose de los trabajadores directos (del MGAP) con contrato laboral, éste se formaliza por escrito, pues de lo contrario la legislación lo considera indefinido. En cuanto a los consultores, UGP confirmó que todos los contratos con los consultores (arrendamiento de servicios) que trabajen para el Proyecto se celebrarán por escrito y contendrán las condiciones mínimas de trabajo, incluyendo la obligación de preaviso (30 días) en el caso de desvinculación anticipada. Por su parte, los funcionarios públicos que apoyen la implementación del Proyecto están sujetos a un estatuto diferenciado que les otorga protecciones y atribuciones propias del ejercicio de funciones en un organismo del Poder Ejecutivo. Los funcionarios de carrera (presupuestados) gozan de inamovilidad, y la ley exige que los contratos de funcionarios contratados y en régimen de *provisorio* se formalice por escrito. La contratación de consultores individuales, que representarán la mayoría de los trabajadores del Proyecto, se realizará en los mismos términos acordados en Proyectos financiados anteriormente por el Banco Mundial en Uruguay. El uso de contrato escrito se extenderá también -por vía contractual- a las entidades y personas que empleen o contraten a los trabajadores contratados del proyecto (las intendencias, la CONAPROLE, el INALE y el INIA, así como los productores beneficiarios), las que deberán regirse por las mismas normas de contrataciones del MGAP.

60. Uruguay ha implementado un conjunto de reglamentaciones y procedimientos para garantizar un ambiente de trabajo seguro y saludable, incluyendo medidas de protección frente a riesgos de COVID-19, que serán aplicables a los trabajadores del Proyecto. La mayor parte de las exigencias legales sobre identificación, eliminación y mitigación de riesgos e impactos para la salud y seguridad ocupacional (SSO) son aplicables a todos los sectores de trabajo de la fuerza laboral del Proyecto, existiendo además medidas adicionales para aquellos que pudieran desempeñar obras menores de construcción. Un amplio abanico de medidas de protección contra la COVID-19 también serán aplicables a los trabajadores del Proyecto, tales como mascarillas, desinfección, protocolos de prevención y respuesta, y teletrabajo. Estas medidas se aplican a todos los trabajadores y son regularmente supervisadas al interior del MGAP, la CONAPROLE, el INALE y el INIA. Casi todas estas entidades cuentan también con Comités Bipartitos de SSO y con SPSTs.

61. El régimen de protección en materia de SSO dispuesta por ley e implementada al interior del MGAP, la CONAPROLE, el INALE y el INIA se aplica también a trabajadores tercerizados y

trabajadores en régimen de arrendamiento de servicios, con la salvedad del seguro por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, el cual es de carácter voluntario para estos últimos. Todos los documentos de licitación para la contratación pública de obras y servicios incluyen el compromiso de cumplir con los requisitos legales de SSO y verificar su observancia respecto de trabajadores ocupados a través de terceros. Similar exigencia opera para las empresas privadas. Sin embargo, respecto de los consultores en contrato de arrendamiento de servicios se observa un grado variable de protección en cuanto a la reparación de posibles lesiones ocupacionales, muertes, incapacidad o enfermedad, dada la falta de obligatoriedad en su caso del seguro creado por ley para accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

62. Si bien persisten importantes retos para asegurar igualdad efectiva para todas las mujeres y otros grupos vulnerables en el acceso y condiciones de empleo, Uruguay cuenta con un marco jurídico adecuado para combatir la discriminación en el ámbito del trabajo, incluyendo el acoso sexual. Este marco, que rige tanto en el sector público como en el privado, será aplicable a las y los trabajadores del Proyecto. Además de prohibirse la discriminación, la legislación contempla diversas medidas de protección específica para promover la participación laboral de mujeres y otros grupos vulnerables en condiciones de igualdad. Las trabajadoras (y los trabajadores) del Proyecto quedan amparados también por la legislación que prohíbe el acoso sexual laboral y que requiere medidas de capacitación, información y protocolos contra el acoso, así como mecanismos para la recepción de quejas y la protección de las víctimas.

63. Casi todas las entidades que emplearán o contratarán a los trabajadores del Proyecto cuentan con políticas o mecanismos específicos para atender reclamos de acoso sexual laboral, aunque subsiste la necesidad de fortalecer su difusión y desarrollo. El MGAP, que empleará a los trabajadores directos del Proyecto, y el INIA cuentan con un protocolo de actuación ante situaciones de Acoso Sexual Laboral. Si bien pareciera que la CONAPROLE no ha adoptado este tipo de protocolos, ésta sí cuenta con un procedimiento de auditoría interno para denuncias de acoso sexual. También cuenta con un Código de Ética que compromete a la empresa a promover la eliminación de todo tipo de discriminación en materia de empleo y ocupación. No se han identificado protocolos o procedimientos similares en materia de acoso al interior del INALE. Sin perjuicio de las políticas y procedimientos existentes, se observa también la necesidad de fortalecer la sensibilización, difusión y capacidad institucional para avanzar hacia la aplicación efectiva de las normas y protocolos en materia de acoso laboral al interior de las empresas y organizaciones mencionadas. Con todo, las denuncias de acoso sexual laboral que no se presenten o no se tramiten al interior de la empresa (porque no existe el canal o porque el trabajador/a no lo desea) siempre podrán llevarse ante la IGSS, que es el órgano encargado de la observancia de la ley contra el acoso laboral. También podrán dirigirse al mecanismo de quejas y reclamos del Proyecto, desde donde dichas denuncias se registrarán y abordarán de manera segura y confidencial, a la vez que los y las sobrevivientes serán derivadas a prestadores de servicios locales relacionados con la violencia de género, incluyendo la IGSS.

64. En general, las instituciones relevantes para el manejo de los potenciales riesgos e impactos laborales del Proyecto parecen ser suficientes, funcionales y poseer una adecuada capacidad de implementación. Las principales entidades que controlan el cumplimiento de la normativa laboral vigente, como la IGSS, la DINATRA, los tribunales laborales y los sindicatos, realizan sus funciones de forma activa y ofrecen mecanismos de quejas y reclamos de fácil acceso a los trabajadores (i.e.

sencillos, por vía presencial y no presencial, sin costo), que podrán ser utilizados por los trabajadores del Proyecto. Los aspectos laborales del Proyecto estarán sujetos al ámbito de acción de estas entidades. A nivel de las instituciones que liderarán o colaborarán en la ejecución del Proyecto, tanto el MGAP como el INIA y la CONAPROLE tienen mecanismos internos de reclamos, los cuales son positivamente valorados por su personal. Los trabajadores del MGAP, el INIA y la CONAPROLE cuentan además con departamentos de Recursos Humanos y están organizados en sindicatos. Sólo el INALE carece de estas estructuras, por lo que podría considerarse reforzar o apoyar su capacidad de gestión laboral, especialmente respecto de los trabajadores que emplee o contrate para el Proyecto.

65. En caso de que el uso del marco laboral de Uruguay fuera aprobado para el Proyecto propuesto, podrán adoptarse acciones correctivas para abordar los puntos de divergencia con el EAS2 o medidas de fortalecimiento para asegurar la debida gestión de los potenciales riesgos laborales del Proyecto. Estas acciones deberán ser acordadas con el prestatario e incorporarse en el Plan de Compromiso Ambiental y Social (PCAS) para el Proyecto. Las medidas acordadas responderán a los riesgos y necesidades de fortalecimiento abordados en este informe, así como a los resultados de las consultas a las partes interesadas; sin perjuicio de otros compromisos que puedan incluirse en el PCAS como resultado del ejercicio de la debida diligencia del BM.

66. La presente evaluación sugiere algunas medidas de corrección y fortalecimiento que tienen en cuenta la debida diligencia del BM y la consulta a las partes interesadas pertinentes.¹⁰⁰ Las medidas de corrección que se proponen para abordar las brechas identificadas entre el marco laboral del prestatario y el EAS 2 son: (i) compromiso expreso de que todos los trabajadores directos y contratados del Proyecto tendrán contratos por escrito, e inclusión de un preaviso escrito de 30 días en caso de rescisión anticipada en los términos de dichos contratos. Adicionalmente, con miras a mejorar la gestión y condiciones laborales de los trabajadores del Proyecto, se proponen las siguientes medidas de fortalecimiento del marco del prestatario: (ii) realizar acciones de sensibilización y capacitación sobre acoso sexual laboral para todos los trabajadores del Proyecto, difundiendo la normativa y los procedimientos existente tanto dentro como fuera de sus lugares de trabajo, incluyendo el mecanismo de quejas y reclamos del Proyecto y los canales provistos por la IGTSS; (iii) adoptar medidas para velar o apoyar una adecuada gestión laboral por parte del INALE, particularmente para asegurar que los trabajadores empleados o contratados para el Proyecto tengan acceso a mecanismos para expresar sus reclamos y proteger sus derechos, no sean desalentados a formar organizaciones y cuenten con medios para la identificación de riesgos y adopción de medidas de protección de SSO; (iv) promover que los trabajadores del Proyecto contratados en régimen de arrendamiento de servicios mejoren su cobertura frente a riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, incluyendo mediante la entrega de información sobre las posibilidades de contratación y los beneficios del seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales del Banco de Seguros del Estado (BSE). Finalmente, (v) el prestatario deberá informar al BM de cualquier cambio relevante en la legislación o condiciones laborales aplicables a los trabajadores del Proyecto. El uso del marco laboral del prestatario podrá revisarse y sus términos actualizarse según sea necesario durante la preparación y ejecución del Proyecto.

¹⁰⁰ Ambos tipos de medidas (para abordar brechas y para fortalecer el marco del prestatario) se proponen en conformidad con la Política Ambiental y Social para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (para. 27) y el EAS 1 del MAS del BM (para. 21).

67. Es probable que la implementación de algunas de las medidas propuestas se vea facilitada por prácticas y avances normativos e institucionales relevantes para la gestión laboral del Proyecto propuesto. Este es el caso, por ejemplo, de la amplia aceptación y el uso de contratos por escrito y preavisos de desvinculación en la práctica de varios lugares de trabajo, especialmente en el sector público; la incorporación de un enfoque de género en el presupuesto nacional; la adopción de un Plan Nacional de Género para Políticas Agropecuarias en el que participan el MGAP, el INIA y el INALE; y la reciente entrada en vigor del Convenio OIT No. 190 sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

67. La presente evaluación permite llegar a la conclusión de que es probable que el uso del marco laboral de Uruguay permita abordar los riesgos e impactos del Proyecto, y posibilite que el Proyecto propuesto logre objetivos substancialmente congruentes con el EAS 2. Esta conclusión ha sido validada y complementada durante las consultas con las partes interesadas realizadas de acuerdo con los detalles que se brindan a continuación (en anexo).

ANEXO 1: ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS

1. De conformidad con la Política Ambiental y Social del Banco, la evaluación preliminar del marco laboral del prestatario ha sido compartida con las partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales consideradas relevantes. Con este proceso participativo se ha buscado fomentar una consulta inclusiva y significativa tendiente a validar, complementar y corregir las conclusiones de la presente evaluación con las partes interesadas pertinentes e incorporar sus perspectivas sobre la operación práctica del marco laboral de Uruguay, sus fortalezas, limitaciones y oportunidades de mejora, particularmente en lo que respecta al Proyecto.

2. La lista de partes interesadas con quienes se realizaron las consultas, así como los métodos de consulta empleados se definieron sobre la base de las sugerencias realizadas por los expertos locales y los miembros del personal del BM que brindan apoyo al Proyecto, por un lado, así como por representantes del Gobierno, por otro lado. Al mismo tiempo, el diseño de la estrategia de participación de las partes interesadas que se resume aquí tiene en cuenta **las restricciones actuales a causa de la COVID-19.**

3. El proceso de consulta se ha desarrollado en dos fases. La primera fase comprendió consultas preliminares centradas en actores gubernamentales clave para las áreas de (i) regulación y fiscalización laboral; y (ii) agricultura e implementación del Proyecto. En este marco se llevaron cabo entrevistas (entre mayo y junio de 2021) y cuestionarios (en julio de 2021) a distancia dirigidas al MTSS y su IGTSS, por un lado; y al MGAP y su UGP, por el otro. Estas consultas aportaron no sólo elementos de análisis para esta evaluación sino también directrices para el diseño de la estrategia de consulta formal a las partes interesadas. Esta segunda fase del proceso, que se detalla más adelante, conllevó un proceso formal de consulta a un amplio rango de partes interesadas, gubernamentales y no gubernamentales. Ambas fases del proceso de consulta se realizaron entre mayo y septiembre de 2021.

4. Sobre el diseño de la estrategia de consulta a las partes interesadas, cabe destacar los insumos obtenidos a través de las entrevistas sostenidas por el equipo del BM en mayo de 2021 con el inspector general y la subinspectora de la IGTSS, y con UGP. El diseño de la consulta se benefició de sus valiosos aportes, entre los que se incluyen las dos recomendaciones estratégicas que se indican a continuación: 1) priorizar los métodos de consulta virtual tipo cuestionario por sobre las entrevistas y los talleres, ya que estos últimos demandan mucho tiempo y representan una opción poco atractiva para la mayoría de los actores relevantes, quienes enfrentan una elevada carga de trabajo y varias dificultades asociadas al trabajo remoto a causa de la COVID-19; y 2) priorizar la participación de actores y estructuras institucionales que reúnen a diferentes partes interesadas relevantes, tales como sindicatos y otros organismos altamente representativos (p. ej., la CONASSAT).

5. En el cuadro a continuación se resumen los principales aspectos de la estrategia de participación de las partes interesadas realizada, la cual se basa mayormente en dos mecanismos de consulta. Estos son, específicamente: i) encuestas a distancia o en línea, y ii) contribuciones virtuales posteriores a la publicación de esta evaluación (en su versión preliminar); ambas acompañadas de notificaciones, invitaciones y mensajes de seguimiento para formular comentarios sobre esta evaluación (en su versión preliminar) y responder a los cuestionarios enviados. Estas consultas se llevaron a cabo entre agosto y septiembre de 2021.

Mecanismo	Encuesta en línea (disponible en formato imprimible y online)	Publicación en sitio web e invitación para comentarios públicos sobre la evaluación
Actores específicos	<p>MTSS: DINATRA y la IGTTSS</p> <p>CONASSAT</p> <p>Min. de Desarrollo Social: InMujeres y el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas (CNTE)</p> <p>BSE y BPS</p> <p>MGAP</p> <p>Ministerio de Salud Pública: control sanitario en el lugar de trabajo</p> <p>INAU</p> <p>CONAPROLE</p> <p>INALE</p> <p>Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI)</p> <p>Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo</p> <p>Comisión Honoraria contra el Racismo y la Discriminación</p> <p>Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT)*</p> <p>Asociación Uruguaya de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (AUDTSS) y otros expertos/académicos</p> <p>Y organizaciones de productores y afines como:</p>	<p>Además de los actores identificados en la columna anterior, este mecanismo de consulta se dirigió también al público en general y a otras organizaciones de la sociedad civil identificadas por el cliente (MGAP). Estas partes fueron invitadas a participar por medio de comentarios en el sitio web del MGAP donde se publicó la versión preliminar de este informe de evaluación.</p> <p>*A las instituciones identificadas en la columna anterior también se les notificó para solicitarles la difusión del sitio web del Proyecto, la realización comentarios y el fomento de la publicación de comentarios entre sus contactos.</p>

Información compartida	<p>Instituto Plan Agropecuario (IPA)</p> <p>Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay (AMRU)</p> <p>Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)</p> <p>Asociación Rural del Uruguay (ARU)</p> <p>Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL)</p> <p>Cooperativas Agrarias Federadas (CAF)</p> <p>Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL)</p>	
	<p>-Nota informativa de menos de 1 página de extensión con una introducción al Proyecto y la evaluación del marco laboral de Uruguay; con mención de:</p> <p>-Objetivo de la encuesta, consentimiento e instrucciones (tiempo aproximado para contestar, plazo para envío de respuestas etc.).</p>	<p>En el sitio web del del MGAP</p> <p>-Breve descripción del Proyecto y la evaluación preliminar del marco laboral de Uruguay; con mención de los objetivos y los pasos a seguir.</p> <p>-Acceso a esta evaluación preliminar (en este enlace).</p> <p>-Invitación en el sitio web del MGAP (al público general) y vía email (a las partes identificadas) a publicar comentarios, indicando plazos y los medios habilitados para tal efecto.</p>
Tipo de participación	<p>Preguntas cerradas y abiertas</p> <p>Cuestionarios ajustados a cada tipo de actor.</p>	<p>Comentarios y sugerencias libres abiertas al público en general, con invitación dirigida a partes identificadas.</p>
Duración	<p>18 preguntas como máximo, con una duración aproximada de 15-20 minutos.</p>	<p>Variable según comentario. Intervenciones sin limitaciones durante el período para enviar comentarios.</p>

Plazo preliminar

Preparación: junio y julio. Agosto y septiembre de 2021.

Envío: agosto.

Recopilación de respuestas:
Alrededor de 15 días después
de la entrega (hasta el 7 de
septiembre)

* El PIT-CNT está conformado por la Asociación de Obreros y Empleados de la CONAPROLE (AOEC); la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE) y la Federación de Trabajadores de la Industria Láctea (FTIL). La encuesta se ha dirigido específicamente a dichas entidades, para efectos de llegar a las organizaciones sindicales más relevantes.

6. Detalles sobre el proceso de consulta a las partes interesadas. Las consultas formales a las partes interesadas (segunda fase de consultas) se iniciaron con la publicación del informe preliminar de evaluación del marco laboral uruguayo el día 20 de agosto de 2021 en la página web del MGAP. Para acompañar y dar seguimiento al proceso, a continuación se enviaron al menos 3 rondas de emails mediante los cuales: (i) se alertó a las partes interesadas sobre la publicación del informe y se les invitó a dejar comentarios en la página web del MGAP; incluyendo en el mensaje indicaciones sobre cómo y dónde participar, además del informe preliminar de evaluación; (ii) se hizo llegar los cuestionarios a las partes interesadas seleccionadas para estos efectos, incluyendo información relevante sobre el proceso y el cuestionario, además del informe preliminar de evaluación adjunto al mensaje; y (iii) se hizo seguimiento y se enviaron recordatorios a las partes interesadas para impulsar su participación en los días previos al término del plazo. Todas las comunicaciones realizadas en el marco de este proceso han sido en español, y se han canalizado a través del MGAP, dada su cercanía y facilidad para acceder a las partes interesadas. Respecto a los cuestionarios, se enviaron preguntas abiertas y cerradas ajustadas al perfil de los actores consultados y tipo de información a aportar, las cuales se concretaron en 11 encuestas diferenciadas. Todas ellas fueron puestas en formato imprimible (para ser completado en computador o manualmente) y en formato online (formularios Google); siendo el primero el preferido por el cliente y efectivamente utilizado por las partes consultadas.

7. Participantes y aportes. En el marco de todo el proceso de consulta, hasta el día 17 de septiembre de 2021 se recibieron respuestas y comentarios de representantes de las siguientes partes interesadas: el MGAP, el MTSS y su IGTSS; la CONAPROLE, el INALE, el INIA y su sindicato de profesionales universitarios (APUINIA), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) -que junto con el MTSS y otras entidades conforman el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI); el Banco de Seguros del Estado (BSE), el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas (CNTE), el Instituto Plan Agropecuario (IPA); la Asociación Rural de Uruguay (ARU); la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR); y organizaciones sindicales del PIT-CNT (AFGAP, perteneciente a la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado). Esto implica que el proceso de consulta ha contado con la participación de los principales agentes de regulación (MTSS, CNTE), fiscalización (IGTSS, INAU) y de prevención de riesgos (BSE) en materia laboral; de la agencia de implementación del Proyecto y el ministerio del área (UGP, MGAP), de los

subejecutores y colaboradores (CONAPROLE, INALE e INIA), de organizaciones sindicales (AFGAP y APUINIA) y de la sociedad civil ligadas a la producción agropecuaria (IPA, ARU y CNFR).

8. Las principales áreas de contribuciones por parte de estos actores conciernen:

- Gestión laboral al interior de las entidades que emplearán o contratarán a los trabajadores del Proyecto. Las respuestas abordaron aspectos tales como: la existencia de departamento de recursos internos, de sindicatos y mecanismos de reclamo, medios de prevención y protección en caso de acoso sexual, medidas de SSO y apreciaciones sobre la frecuencia y calidad de las actividades de supervisión tanto por parte de la empresa como por las autoridades públicas competentes.
- Ámbito de acción, dotación de inspectores y frecuencia de las actividades de supervisión de órganos de control tales como la IGTSS y la Inspección Nacional del Trabajo Infantil.
- Accidentes y enfermedades laborales por sectores, cobertura de los trabajadores frente a riesgos de SSO; existencia y funcionamiento de comisiones bipartitas de SSO, SPSTs u otras instancias similares en organizaciones del ámbito del Proyecto.
- Situación y protección laboral de consultores con contratos de arrendamiento de servicios (servicios personales, sin vínculo de dependencia) y de trabajadores tercerizados en cuanto a condiciones de empleo, medidas de protección de SSO y acceso a mecanismos de reclamo.
- Recomendaciones, problemas y logros, especialmente en los ámbitos de interés o trabajo de las partes consultadas.

9. Las aportaciones recibidas en el marco del proceso de consulta descrito hasta aquí han sido analizadas e incorporadas a la evaluación. A grandes rasgos, las respuestas recibidas han sido consideradas de la siguiente manera. i) Una parte importante de las contribuciones ha servido para confirmar o validar varios aspectos de la evaluación preliminar, que resultaron estar en línea con los antecedentes y puntos de vista aportados por los consultados. ii) Otro grupo de aportaciones ha permitido corregir y completar información relevante, especialmente en lo que se refiere a la gestión laboral interna de las organizaciones que emplearán a los trabajadores del Proyecto y a la protección de trabajadores consultores y tercerizados. iii) Un tercer grupo de contribuciones ha permitido ampliar o refinar la evaluación realizada, al proporcionar antecedentes más precisos sobre actividades de fiscalización, aplicación de medidas de SSO y de prevención/protección frente al acoso sexual laboral, entre otros. iv) Un último grupo de contribuciones han sido incorporadas al nivel de las recomendaciones de fortalecimiento que se sugieren para asegurar una gestión de riesgos laborales congruente con los objetivos y requerimientos del EAS 2. En todos estos niveles de contribución, el informe de evaluación se refiere a las contribuciones de las partes interesadas (siempre resguardando la confidencialidad de la consulta).

10. Las preguntas de los cuestionarios enviados a las partes pertinentes consultadas entre agosto y septiembre de 2021 pueden verse en los siguientes enlaces correspondiente a cada grupo o tipo de actor consultado:

- Dirección Nacional del Trabajo (DINATRA): ver preguntas [aquí](#)
- INIA; CONAPROLE; INALE y sus respectivas organizaciones sindicales: ver preguntas [aquí](#)
- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y Unidad de Gestión de Proyectos (UGP): ver preguntas [aquí](#)
- Instituto del Niño y del Adolescente de Uruguay (INAU) y Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI): ver preguntas [aquí](#)

- Banco de Seguros del Estado (BSE): ver preguntas [aquí](#)
- Banco de Previsión Social (BPS): ver preguntas [aquí](#)
- Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas (CNTE): ver preguntas [aquí](#)
- Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONASSAT); Ministerio de Salud Pública -Área Salud y Seguridad en el Trabajo/Epidemiología y COVID y afines: ver preguntas [aquí](#)
- Ministerio de Desarrollo Social: INMUJERES y Consejo Nacional de Género; Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación; Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo: ver preguntas [aquí](#)
- Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT). Secretariado, Comisión de Trabajo Tercerizado (CTT) y mesa representativa, particularmente de asociaciones y federaciones de trabajadores del sector servicios (público y privado), del sector agrícola y lechero y de la construcción; y otras organizaciones no gubernamentales: ver preguntas [aquí](#)
- Asociación Uruguaya de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (AUDTSS) y otros/as expertos o académicos/as del área: ver preguntas [aquí](#)